



# Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft

1/2005

**Das deutsche Sozialschutzsystem**

Herausgegeben vom  
Bundesverband der landw. Berufsgenossenschaften,  
Gesamtverband der landw. Alterskassen und  
Bundesverband der landw. Krankenkassen

Weißensteinstraße 70/72, 34131 Kassel  
Telefon: 0561/9359-240  
Telefax: 0561/9359-244

Gesamtschriftleitung: Dr. Harald Deisler

Redaktion  
Dr. jur. Hans-Jürgen Sauer - Unfallversicherung  
Eckhart Stüwe - Alterssicherung, Zusatzversorgung  
Hubert Lohaus - Gemeinsame Aufgabenerledigung  
Albert Münz - Redaktionelle Gestaltung

Druck: Hans Meister KG, Druck- und Verlagshaus,  
Werner-Heisenberg-Straße 7, 34123 Kassel

Verlagspostamt Kassel

Die mit Namen gekennzeichneten Beiträge geben die Auffassung der Verfasser wieder. Der Nachdruck ist nur mit Einwilligung der Schriftleitung unter Quellenangabe gestattet. Für unverlangte Manuskripte und Besprechungsexemplare übernimmt die Schriftleitung keine Gewähr.

## Inhalt 1/2005

---

|  |
|--|
| REFERATE UND BEITRÄGE DER TAGUNG<br>„DAS DEUTSCHE SOZIALSCHUTZSYSTEM<br>UND SEINE ENTWICKLUNG“ |
|--|

|  |    |
|--|----|
| Leo Blum<br>Vorwort  | 7  |
| Prof. Dr. Otto Krasney<br>Die Organisation der Sozialversicherung in Deutschland   | 8  |
| Franz Thönnies<br>Weiterentwicklung der sozialen Sicherungssysteme<br>Agenda 2010  | 13 |
| Prof. Dr. Gert G. Wagner<br>Globale allgemeine Reformüberlegungen  | 20 |
| Dr. Harald Deisler<br>Die Organisation der landwirtschaftlichen Sozialversicherung<br>in Deutschland   | 26 |
| Prof. Dr. Hermann Schlagheck<br>Weiterentwicklung der agrarsozialen Sicherungssysteme<br>aus Sicht des Bundesministeriums für Verbraucherschutz,<br>Ernährung und Landwirtschaft | 35 |
| Dr. Hans-Jürgen Sauer<br>Weiterentwicklung der landwirtschaftlichen Unfallversicherung<br>41   |    |
| Burkhard Möller<br>Sichtweise des Berufsstandes  | 56 |
| Arnd Spahn<br>Sichtweise der Arbeitnehmer  | 61 |

|              |
|--------------|
| PERSÖNLICHES |
|--------------|

**Dr. iur. hc. Kurt-Wilhelm Noell wurde 85** **67**

**Dr. iur. Christian Borkowsky wurde 80 Jahre** **68**

Leo Blum

## **Vorwort**

In Deutschland wird das gesamte soziale Sicherungssystem reformiert. Damit ist auch das eigenständige landwirtschaftliche soziale Sicherungssystem betroffen. Wir wissen heute nicht – und das ist das Schlimme an der Politik – wie die soziale Sicherung in zwei oder in drei Jahren aussieht. Und wie dann die agrarsoziale Sicherung aussieht, wissen wir erst recht nicht. Werden wir weiterhin ein eigenständiges agrarsoziales Sicherungssystem behalten oder werden wir in allgemeine Sozialversicherungssysteme einbezogen? Auch Frankreichs Sozialsystem, und speziell das agrarsoziale Sicherungssystem, das in der MSA (Mutualité Sociale Agricole) organisiert ist, ist von ähnlichen Problemen wie Deutschland betroffen. Auch in Frankreich versucht man, zukunftsfähige Lösungen zu finden. Insofern versprechen wir uns natürlich auch von dieser deutsch-französischen Zusammenkunft einiges, um über neue Strukturen, neue Entwicklungen in der sozialen Sicherung nachzudenken. Unsere Hauptaufgabe muss es sein, dass wir im Hinblick auf die Gemeinsamkeiten innerhalb der europäischen Union, wo ja vieles im wirtschaftlichen Bereich, im ökonomischen Bereich, im landwirtschaftlichen Bereich, aber auch im sozialen Bereich in Zukunft zu meistern und auch zu bestellen ist, versuchen, die Interessen der Mitglieder, d.h. der Bauern, der Winzer, der Forstleute, der Arbeitnehmer, bestmöglich in Zukunft abzusichern. Das muss unser Ziel sein und ich hoffe, dass diese Tagung zum Thema „Das deutsche Sozialschutzsystem und seine Entwicklung“ dazu einen großen Beitrag leisten kann. Ich möchte an dieser Stelle ganz herzlich den Initiatoren dieser Veranstaltung danken, den Präsidenten und der Zentralverwaltung der MSA, die diese Zusammenkunft organisiert haben. In den nächsten zwei Tagen werden wir Vorträge zur Entstehung des deutschen Sozialversicherungssystems, zu seiner Entwicklung, seinen speziellen Problemen und zu notwendigen Reformen hören.

Leo Blum

Vorstandsvorsitzender

Spitzenverbände der landwirtschaftlichen Sozialversicherung

Weißensteinstraße 70 - 72

34131 Kassel

*Anmerkung der Redaktion: Alle im Folgenden abgedruckten Artikel basieren auf Vorträgen, die anlässlich der deutsch-französischen Tagung „Das deutsche Sozialschutzsystem und seine Entwicklung“ vom 29. September bis 2. Oktober 2004 in Berlin gehalten wurden. Veranstalter des Seminars waren die Präsidenten und die Zentralverwaltung der französischen landwirtschaftlichen Sozialversicherung, der MSA.*

Prof. Dr. Otto Krasney

### **Die Organisation der Sozialversicherung in Deutschland**

Die deutsche Sozialversicherung gliedert sich nach verschiedenen Risiken des menschlichen Lebens, die in einer Sozialversicherung mit erfasst werden können. Das sind die Risiken der Kranken-, Unfall-, Renten- und sozialen Pflegeversicherung. Die sicherlich - das wird sich später zeigen - damit verbundenen Nachteile einer so strengen Gliederung sind einzig und allein im System der sozialen landwirtschaftlichen Sozialversicherung in einer Form ausgeglichen durch organisatorische Maßnahmen, die in anderen Systemen unbekannt sind. In Deutschland sind die Arbeitsförderung und die Arbeitslosenversicherung in diese Gliederung nicht einbezogen. Das beruht darauf, dass in Deutschland die Auffassung besteht, dass Arbeitslosigkeit versicherungsmathematisch nicht versicherbar ist. Die deutsche Aufgliederung der Sozialversicherung in diese Zweige muss sich natürlich auch organisatorisch auswirken. Aber innerhalb dieser einzelnen Zweige Kranken-, Unfall-, Rentenversicherung, Pflegeversicherung gibt es in Deutschland die Besonderheit, dass auch bei den Trägern eine Gliederung besteht. Es gibt nicht einen Träger der Krankenversicherung, nicht einen Träger der Unfallversicherung und nicht einen Träger der Rentenversicherung, sondern mehrere. So gibt es zum Beispiel in Deutschland sieben Arten von Krankenkassen. Es sind die Ortskrankenkassen, es sind die Betriebskrankenkassen, die Bundesknappschaft und die Ersatzkassen. Die Träger der sozialen Pflegeversicherung sind die Pflegekassen. Die allein - das muss betont werden - sind organisatorisch angenähert an die Krankenkassen. In Deutschland existieren über 200 Krankenkassen. Allerdings ist da schon ein Fortschritt eingetreten. Vor ca. 25 Jahren gab es noch etwa 1.800 Krankenkassen in Deutschland. Weiterhin sind da 35 Unfallversicherungsträger und 9 landwirtschaftliche Berufsgenossenschaften und außerdem noch 20 Unfallkassen. In der letzten Zeit wurde immer wieder versucht, so viel Träger wie möglich zusammenzuführen, auch aus Gründen der Wirtschaftlichkeit. Aber auch da gibt es optimale Grenzen, die man nicht unterschreiten sollte. Denn ein zu großer Versicherungsträger vermag sich mit den Versicherten nicht so zu identifizieren, wie es gerade in der Sozialversicherung notwendig ist.

In Deutschland wird die Sozialversicherung schon seit der Zeit von Reichskanzler Bismarck nicht durch den Staat selbst durchgeführt, - und das ist eine weitere Besonderheit im deutschen System - sondern durch Körperschaften des öffentlichen Rechts. Das sind Einrichtungen, die vom Staat ihre Macht bekommen haben, öffentliches Recht auszuüben. Es ist also nicht der Staat, der ursprünglich diese Macht besitzt, sondern es sind Sozialversicherungsträger, die öffentliches Recht ausüben und auch öffentliche Rechte und Pflichten

haben. Diese öffentlich-rechtlichen Körperschaften verfügen in der Regel über Zwangsmitgliedschaften. Das bedeutet, die Versicherten sind gezwungen, sich diesen Systemen anzuschließen bzw. - noch zutreffender gesagt - sie werden automatisch kraft Gesetzes in dieses System hineingeholt. Gleichzeitig wird in Deutschland kraft Gesetzes in der Regel auch bestimmt, zu welchen dieser öffentlichen-rechtlichen Körperschaften der einzelne Versicherte gehört. Er hat grundsätzlich keine Wahl. Er kann nicht bestimmen, zu welchem Rentenversicherungsträger bzw. zu welchem Unfallversicherungsträger er geht. Wohl gibt es in der gesetzlichen Krankenversicherung außerhalb des Bereichs der landwirtschaftlichen Sozialversicherung eine Wahlfreiheit der Versicherten. Sie können sich entscheiden, zu welcher Krankenkasse sie gehen. Diese Wahlfreiheit mag sicherlich einige Vorteile haben. Sie soll - das wurde immer wieder betont - die Wettbewerbsfähigkeit sichern und den Wettbewerb anregen. Das ist sicherlich kein schlechter Gedanke. Doch wenn man in der Sozialversicherung den Wettbewerb nicht nur gestattet, sondern nahezu schon zum Ziel einer Organisation macht, dann kann es natürlich zu gewissen Schwächen kommen. Denn es ist eben doch noch ein Unterschied, ob ein Versicherter bei einer Körperschaft versichert ist, in der die Sozialversicherung sich des Schicksals der Menschen annehmen soll oder ob es ein rein wirtschaftlich orientiertes Unternehmen ist.

Diese öffentlich-rechtlichen Körperschaften haben eine Besonderheit, die eben zum Beispiel die privaten Versicherer, Krankenversicherung, private Haftpflichtversicherung, nicht haben. Denn diesen Körperschaften ist mit der öffentlichen-rechtlichen Möglichkeit, tätig zu werden, auch das Recht verliehen, autonomes Recht zu setzen. Sie müssen sich zwar an die Gesetze des Staates halten und natürlich erst recht an die Verfassung. Aber im Rahmen der staatlichen Gesetzgebung sind sie frei und können autonomes Recht setzen. Allerdings - und dies bestätigt die Praxis immer wieder - dieses autonome Recht ist natürlich in einigen Bereichen, insbesondere in der Leistungsverwaltung, nicht nur gesetzlich eingeschränkt, sondern bei den finanziellen Grenzen, die heute alle Sozialversicherungsträger selbst spüren, ist natürlich die Möglichkeit, finanziell zusätzlich etwas zu tun, schon sehr schwierig.

Eine weitere zwangsläufige Entwicklung ergibt sich nicht nur aus der Gliederung der Sozialversicherung nach Risiken, nicht nur aus der dadurch bedingten Organisation, sondern auch daraus, dass die Körperschaften Mitglieder haben. Und diese Mitglieder haben in Deutschland - natürlich wie auch in anderen Staaten - Mitwirkungsrechte und -pflichten. Und diese Mitwirkungsrechte haben in Deutschland dazu geführt, dass eine paritätische Selbstverwaltung eingerichtet wurde. In der Sozialversicherung nehmen grundsätzlich Versicherte und Arbeitgeber bzw. Unternehmer die Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte gemeinsam wahr. Daraus resultiert dann so eine ähnliche Aufgliederung im ganzen Bereich wie im Staat. Es gibt

eine gesetzgeberische Versammlung. Das ist die Vertreterversammlung. Jetzt heißt sie beispielsweise im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung Verwaltungsrat. Das ist auch so eine Tradition in Deutschland. Immer dann, wenn man in Deutschland in einem Bereich mit einem inhaltlichen Problem nicht fertig wird, dann versucht man organisatorisch etwas zu ändern, ohne dass es inhaltlich irgendwie zu einem anderen Ergebnis führt. Und deshalb gab es zunächst in Deutschland bei Bismarck eine Generalversammlung, dann eine Vertreterversammlung und jetzt wurde diese zum Teil einem Verwaltungsrat etwas angeglichen. Es gibt in Deutschland einen gewissen Trend, alles wirtschaftlich zu sehen, ähnlich den Aktiengesellschaften, wo ein Aufsichtsrat ist. Hier ist aber der Verwaltungsrat eben das, was die frühere Vertreterversammlung war, und diese Mitglieder üben dieses Amt ehrenamtlich aus. Sie sind ehrenamtliche Vertreter ihrer Versicherten. Die laufenden Geschäfte natürlich, die können die Ehrenamtlichen nicht führen, denn sie haben ja in der Regel einen Beruf auszuüben. Das sind dann die Geschäftsführer bzw. Hauptgeschäftsführer, die diese Tätigkeit übernehmen müssen. Wichtig ist, dass die Zusammensetzung der Vertreterversammlung paritätisch erfolgt zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Es war also eine paritätische Zusammensetzung auch deshalb, weil zum Beispiel in der Kranken- und in der Rentenversicherung, Pflegeversicherung eben Arbeitgeber und Arbeitnehmer das finanzielle Risiko auch gemeinsam tragen. Einen Unterschied gibt es allerdings bei der Unfallversicherung, wo in Deutschland die alleinige Beitragspflicht der Arbeitgeber besteht. Aber dennoch ist die paritätische Besetzung gerechtfertigt, weil ja die Arbeitnehmer gleichzeitig ihre Haftungsansprüche gegenüber dem Unternehmer verlieren. An deren Stelle tritt die gesetzliche Unfallversicherung. Nicht unerwähnt soll hier in Berlin bleiben, dass während des Nazi-Regimes diese paritätische Selbstverwaltung praktisch aufgelöst wurde. Es war ein Führerprinzip, das dann galt. Nach dem Krieg wurde die Selbstverwaltung gleich wieder übernommen.

Diese paritätische Selbstverwaltung der Sozialversicherungsträger ist Ausdruck des Gedankens einer gleichwertigen, gleichgewichtigen Beteiligung der Sozialpartner bei der Gestaltung sozialer Aufgaben in der Sozialversicherung und diese paritätische Mitverwaltung führte auch zu einem Problem. Das muss man sehen. Wie soll sich die Vertreterversammlung zusammensetzen? Wer soll die Versicherten vertreten? Und da blieb eigentlich vom Grundsatz nur eine Lösung, dass die Versicherten ihre Vertreter wählen müssen, nicht nur dürfen, sondern auch müssen. Die Schwierigkeit besteht darin, diese Menschen zu mobilisieren. Da gibt es ja nicht Parteien in diesem Sinne, die einen Wahlkampf machen und deshalb hat man sich geeinigt, dass die Versicherten Vorschläge machen können durch die Zusammenschlüsse von Versicherten, nämlich die Gruppe zum Beispiel der Arbeitgeber. Die werden getrennt gewählt von den Arbeitgebern für die paritätische Versicherung, die



Gruppe der Arbeitnehmer wird nur von Arbeitnehmern gewählt. Es ist also nicht so, dass die Vertreterversammlung insgesamt von allen gewählt wird, sondern verständlicherweise werden bei der paritätischen Zusammensetzung die Arbeitgeber ihre Vertreter allein wählen und die Arbeitnehmer wählen ihre Vertreter allein. Allerdings darf nicht verschwiegen werden, dass dieses demokratische Prinzip in Deutschland seine Schwächen hatte in zweifacher Hinsicht. Die Wahlbeteiligung war immer sehr gering. Und außerdem kennt man in Deutschland den Begriff der sogenannten Friedenswahl, das bedeutet, dass die Vertreter der einzelnen Gruppen (die unterschiedlichen Gewerkschaften, die Arbeitgebervereinigungen) jeweils eine Liste aufstellen. Und wenn sich diese Gruppen einigen, dann findet überhaupt keine weitere Wahl mehr statt. Und das wird seit einigen Jahren in Deutschland praktiziert. Es ist erfolgreich praktiziert worden, aber mit dem ursprünglichen demokratischen Prinzip hat das nicht mehr viel zu tun. Hier gibt es also die Möglichkeit, eine gewisse demokratische Linie hineinzubringen.

Und dann sei abschließend noch ein letztes erwähnt. Wenn der Staat anderen Gruppen Macht verleiht, staatliche Macht auszuüben, mit Erlaubnis und mit Beauftragung des Staates, dann ist es nahezu selbstverständlich, dass sich der Staat eine Aufsicht vorbehält. Das wird eigentlich auch in anderen Bereichen so praktiziert. Das ist in der Regel eine Rechtsaufsicht, die lediglich überwacht, dass das gesetzliche Recht des Staates beachtet wird. Aber es ist doch in der letzten Zeit ein gewisser Wandel in Deutschland zu beobachten, Die Aufsicht versucht, mehr in Gesprächen und in Beratungen mit den Versicherungsträgern tätig zu werden und nicht nur durch Aufsichtsmaßnahmen, durch hoheitliche Maßnahmen und Besserwisserei in alle Entscheidungen einzugreifen, sondern vorher beratend tätig zu werden. Dabei ist zu beachten, dass es nicht wie bei der landwirtschaftlichen Sozialversicherung Bundesverbände gibt, die eng zusammenarbeiten, sondern dass in anderen Bereichen eben 200 Krankenkassen bestehen, die durchaus eine gewisse Eigenständigkeit mit eigenen Stärken, aber genau so mit eigenen Schwächen besitzen. Da muss die Aufsicht eben eingreifen. Allerdings gibt es auch in Deutschland gewisse Maßnahmen, da die Aufsicht nicht nur zu beobachten und zu beachten hat, ob Recht eingehalten wird, sondern es gibt gewisse sehr grundsätzliche Maßnahmen, die letzten Endes von der Zustimmung, von der Mitwirkung der Aufsichtsbehörde abhängig sind. Wichtig ist auch, dass die Aufsichtsbehörden eben nicht nur auf Anfrage eines Sozialversicherungsträgers oder auf Beschwerden eines Versicherten tätig werden, sondern sie auch von Amts wegen tätig werden können, wenn sie glauben, dass eine Aufsichtsmaßnahme hier notwendig ist. Allerdings muss man auch sehen, ist natürlich diese Aufsicht viel stärker in der Nähe der Tagespolitik, als man es bei den selbständigen Sozialversicherungsträgern hat. So kam es zum Beispiel in Deutschland vor, dass einmal das

Aufsichtsamt eine Krankenkasse gerügt hat, weil sie zu geringe Beiträge erhoben hatte. Eigentlich etwas, worauf jeder stolz sein müsste, wenn ein Versicherungsträger dazu in der Lage ist. Und noch ein weiteres Beispiel: Vor kurzem hat das Bundesaufsichtsamt, das zuständig ist für alle Träger, die über ein Land - praktisch gesehen - hinausgehen, verkündet, dass es ab dem Jahre 2007 keine Kreditaufnahme der Sozialversicherungsträger genehmigen wird. Es ist mir etwas schleierhaft, wie eine Behörde im Augenblick schon sagen kann, was sie im Jahre 2007 macht.

Ich möchte jetzt mich noch der Diskussion stellen und nur noch eines bemerken: Ich glaube, dass sich die Sozialversicherung in Deutschland in den letzten 120 Jahren bewährt hat. Das schließt Schwachpunkte nicht aus, über die wir offen diskutieren sollen. Es schließt selbstverständlich auch Weiterentwicklungen nicht aus. Im Wesentlichen haben sich aber das Sozialversicherungsrecht und die Sozialversicherungsorganisation bewährt, was insbesondere auch darauf zurückzuführen ist, dass wir ein Solidarprinzip haben. Ein Prinzip, wo sich eben Arbeitgeber und Arbeitnehmer gleichermaßen verantwortlich fühlen für die Sozialversicherung. Und wir haben in diesem Rahmen eine Sozialversicherungsorganisation auf der Ebene der Durchführung geschaffen, die eben mit der Vertreterversammlung, mit dem Vorstand, mit dem Vertreter der Ehrenamtlichen in einer vertrauensvollen Weise zusammenarbeitet. Ich habe versucht, meine Zeit einzuhalten. Selbstverständlich auch deshalb, weil ich es sehr begrüßen würde, wenn jetzt im Fragenbereich das nachgeholt werden kann, was ich von Natur aus in den Minuten, die mir zur Verfügung standen, nicht tun konnte. Ich habe zu danken, dass Sie mir aufmerksam zugehört haben und stehe zu Fragen selbstverständlich gern zur Verfügung.

Verfasser:

Prof. Dr. Otto Krasney  
Vizepräsident a.D.  
des Bundessozialgerichts  
Im Eichenhof 28  
34125 Kassel

Franz Thönnies

### **Weiterentwicklung der sozialen Sicherungssysteme Agenda 2010**

Was die Zukunft der Sozialsysteme angeht, stehen Frankreich und Deutschland vor vergleichbaren Herausforderungen. Der Erfahrungsaustausch kann für beide Seiten von großem Nutzen sein.

Frankreich und Deutschland stehen heute vor der Aufgabe, die sozialen Sicherungssysteme zu reformieren, sie den gewandelten demografischen und konjunkturellen Rahmenbedingungen anzupassen. Nur so können sie auch den künftigen Generationen erhalten bleiben. Es geht darum, heute zu verändern um für morgen zu bewahren.

Wie sehen die Herausforderungen aus? Wie die Antworten, die in Frankreich und Deutschland darauf geben werden?

„Praxisgebühr, Hausarztssystem und elektronische Gesundheitskarte - Kernpunkte der Gesundheitsreform.“ „Klar“, würde ein Deutscher beim Blick in die Zeitung sagen. „Das ist die Gesundheitsreform von Ulla Schmidt.“ Aber, weit gefehlt! Es handelt sich um eine Agenturmeldung von Agence France Presse (AFP) von Ende Juli. Und es ging um die französische Gesundheitsreform.

Damit ist klar: Egal ob zwischen Berlin und München oder Paris und Marseille. Die Menschen in beiden Ländern sind mit den Begriffen Praxisgebühr, Hausarztssystem und elektronische Gesundheitskarte vertraut. In beiden Ländern werden nahezu die gleichen Antworten auf die gemeinsamen Herausforderungen gegeben.

Frankreich und Deutschland verfügen über bewährte Systeme der sozialen Sicherung. Das heißt: Niemand, der durch Krankheit, Unfall, Behinderung oder Jobverlust in Not geraten ist, wird von der Gesellschaft im Stich gelassen. Das ist eine große Errungenschaft. Und es ist eine Voraussetzung für den sozialen Frieden. Ein zuverlässiges System sozialer Sicherung leistet zudem einen unverzichtbaren Beitrag zum wirtschaftlichen Erfolg. Es bietet die Sicherheit und Verlässlichkeit, die die Menschen gerade in der heutigen dynamischen Arbeitswelt - in einer Zeit der radikalen Umbrüche und Veränderungen - brauchen.

Sozialstaat heißt aber auch aktive Arbeitsmarktpolitik mit der Absicht, Menschen nach Ausbildung oder Arbeitsplatzverlust möglichst schnell in Arbeit zu bringen. Das heißt Hilfe zur Selbsthilfe und Solidarität mit dem Schwächeren. Jung für Alt, Gesunde für Kranke und Stärkere für Schwächere.

Auf der anderen Seite ist der Sozialstaat aber auch abhängig von der ökonomischen Entwicklung. Ohne Innovationen, die die Wirtschaft voran bringen, ohne Wachstum und Beschäftigung kann der Sozialstaat nicht finanziert werden. Doch die Konjunktur stockte in den letzten Jahren. Ein ausreichendes Wachstum und mehr Beschäftigung blieben aus. Daher reichten die Beitragseinnahmen immer weniger aus, um die Ausgaben der Sozialversicherungssysteme zu decken.

Zugleich wurden diese Systeme aber in immer stärkerem Maß in Anspruch genommen. Die Ursache liegt auch im demografischen Wandel.

Die Lebenserwartung der Deutschen ist in den letzten 40 Jahren um etwa acht Jahre gestiegen. Damit haben sich aber auch die Rentenlaufzeiten erhöht. Bezogen die Menschen früher im Durchschnitt neun Jahre lang Rente, sind es heute rund 17 Jahre. Es ist natürlich erfreulich, dass viele von uns sich berechnete Hoffnung machen können, ein stattliches Alter zu erreichen. Die gestiegene Lebenserwartung hat allerdings ihren Preis.

Hinzu kommt, dass auch immer weniger Kinder zur Welt kommen. Deutschland gehört mit einer Geburtenrate von nur 1,3 Prozent zu den Schlusslichtern in Europa. Frankreich steht wesentlich besser da.

Für die Rente bedeutet das: Immer mehr Rentenbeziehern stehen immer weniger junge Menschen gegenüber, die Rentenbeiträge bezahlen: Während heute vier Menschen im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 64 Jahren einem Rentner gegenüberstehen, werden es 2030 nur noch zwei Erwerbsfähige sein.

Die Umkehr der Alterspyramide übt gewaltigen Druck auf die sozialen Sicherungssysteme aus. Wenn es der Politik gelingt, der Wirtschaft neue Impulse zu geben und mehr Menschen in Arbeit zu bringen, lassen sich auch die Sozialsysteme stabilisieren. Das Leitmotiv der Agenda 2010, die Bundeskanzler Gerhard Schröder im März vergangenen Jahres vorgestellt hat, lautet deshalb: „Mehr Wachstum und Beschäftigung“.

Um die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu verbessern und die demografische Entwicklung aufzufangen, wurden mit der Agenda 2010 wichtige und notwendige Reformen eingeleitet. Zu den Reformbausteinen gehören die Strukturreformen auf dem Arbeitsmarkt.

Mit ihren Maßnahmen macht die Bundesregierung die Arbeitsmärkte flexibler und beschäftigungsfreundlicher. So etwa durch die Verstärkung der Vermittlungs- und Eingliederungsaktivitäten durch die Agenturen für Arbeit.

In so genannten „Job Centern“ erhalten Arbeitssuchende Hilfen aus einer Hand und unter einem Dach: sei es bei der Suche nach Arbeit oder Ausbildungsplatz,

sei es bei der Schuldnerberatung, sei es bei der Suchtbewältigung oder bei Wohnungsfragen.

Mit der Agenda 2010 sollen das Unternehmertum gestärkt und Existenzgründungen gefördert werden. Es wird die Selbständigkeit mit Unterstützung der Arbeitsverwaltung gefördert.

Gleichzeitig hat die Regierung erhebliche Mittel für den Ausbau der Ganztagschulen und der Kinderbetreuung bereitgestellt. Gerade in diesem Punkt lohnt sich ein Blick über die Grenzen nach Frankreich.

In diesem Fall ist das ein neidischer Blick! Denn wie bereits erwähnt ist die Geburtenrate in Frankreich wesentlich höher als die in Deutschland. Wie schaffen die Franzosen das? Wie bekommen sie Beruf und Familie besser unter einen Hut?

Das Rezept klingt einfach: Das Angebot an Betreuungsmöglichkeiten in Frankreich ist deutlich besser. Fast 30 Prozent aller Kinder unter drei Jahren werden in staatlichen oder privaten Einrichtungen betreut. In Deutschland sind es nur 10 Prozent.

In Frankreich besucht nahezu jedes Kind zwischen drei und sechs Jahren eine Vorschule oder einen Kindergarten. In Deutschland sind es gut 75 Prozent der Kinder dieser Altersgruppe.

Alle Erfahrungen, die in Frankreich und in anderen Ländern gemacht worden sind, zeigen, dass es eine positive Korrelation zwischen Betreuung und dem Wunsch und Willen nach Kindern gibt. Darum wurden jetzt erhebliche Mittel in die Kinderbetreuung gesteckt.

Zugleich werden die Mittel für Bildung und Forschung erhöht und die Universitäten reformiert.

Aber auch die Sozialversicherungssysteme selbst müssen modernisiert werden. Sie dürfen Wachstum und Beschäftigung nicht im Weg stehen.

Unternehmen dürfen nicht durch zu hohe Lohnnebenkosten in ihrer Dynamik behindert werden. Die Beitragszahler dürfen nicht durch übermäßige Beiträge überlastet werden.

Schon 2001 wurde mit dem Umbau der Rentenversicherung begonnen. Mit der nach dem damaligen Arbeitsminister benannten „Riester-Rente“ wurde die staatlich geförderte zusätzliche kapitalgedeckte Altersvorsorge eingeführt.

Mit der staatlichen Förderung soll dafür gesorgt werden, dass die privaten Haushalte nicht übermäßig belastet werden. Und es sollen Anreize geschaffen werden, auch tatsächlich in die private Altersvorsorge einzusteigen. Auch Frankreich setzt auf das Instrument einer staatlich geförderten privaten Vorsorge.

Ein weiterer besonders wichtiger Schritt der Rentenreform von 2001 war die Unterstützung der betrieblichen Altersvorsorge

- erstens durch die Möglichkeit der Altersvorsorgebeiträge und
- zweitens durch die Einführung der international weit verbreiteten Anlageform des Pensionsfonds.

Durch diese Maßnahmen hat die betriebliche Altersvorsorge in Deutschland eine Renaissance erlebt.

Im Rahmen der Agenda 2010 wurden die Reformen der Rentenversicherung fortgesetzt. In diesem Jahr wurde mit dem Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz der so genannte Nachhaltigkeitsfaktor eingeführt. Der Nachhaltigkeitsfaktor macht die Höhe der Rentenanpassung von dem jeweils aktuellen Verhältnis zwischen Beitragszahlenden und Leistungsempfängern abhängig. So wird das System mit Blick auf die künftigen Belastungen insgesamt stabilisiert. Der Nachhaltigkeitsfaktor ist Ausdruck einer neuen Gerechtigkeit zwischen den Generationen.

Durch verkraftbare Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung werden Spielräume geschaffen. Spielräume, die die Jüngeren brauchen, um eigenverantwortlich ergänzende Altersvorsorge betreiben zu können.

Mit dem Alterseinkünftegesetz wurde die steuerliche Förderung weiter ausgebaut. Leitmotiv ist die nachgelagerte Besteuerung vor allem gesetzlicher Renten: In der Erwerbsphase bleiben die Aufwendungen zur so genannten Basisvorsorge steuerfrei. Später, in der Auszahlungsphase, sind die Ruhegelder dann steuerpflichtig.

Durch dieses Konzept können die Menschen in ihrer beruflich aktiven Lebensphase eine Altersversorgung privat ansparen, die über die „Riester-Förderung“ und die betriebliche Alterssicherung hinausgeht.

Die bisherigen Maßnahmen zielen darauf, dass sich die Menschen auch künftig darauf verlassen können, im Alter gut versorgt zu sein.

Ein zweites großes Reformthema in Deutschland ist die Gesundheitsreform.

Der gesetzlichen Krankenversicherung standen im vergangenen Jahr gut 140 Mrd. Euro zur Verfügung. Gerade in schwierigen konjunkturellen Zeiten ist dafür zu sorgen

- dass die Mittel effizient eingesetzt werden und
- dass Unter-, Über- oder Fehlversorgung vermieden werden.

Als Beispiele seien nur die mit 25 % zu hohe Quote überflüssiger Röntgenaufnahmen genannt oder die zu hohe Zahl von Arztbesuchen sowie die im

internationalen Vergleich zu lange Aufenthaltsdauer im Krankenhaus. Vieles davon ist nicht nur teuer. Es ist überdies medizinisch nicht sinnvoll.

Im vergangenen Jahr ist es gelungen, im Konsens mit der Opposition das Gesetz zur Modernisierung des Gesundheitssystems zu verabschieden. Dabei musste eine Antwort auf die Frage gefunden werden: Wie gewährleisten wir das medizinisch Notwendige zu bezahlbaren Beiträgen? Was kann und soll die Solidargemeinschaft im Gesundheitswesen in Zukunft tragen? Und wie viel Verantwortung muss künftig der einzelne übernehmen?

Die Entscheidungen waren hart. Sie haben vielen viel zugemutet. Wie auch in Frankreich gab es hier zu Lande heftigen Widerstand gegen die Gesundheitsreform.

Nur wenige Monate nach Inkrafttreten der Gesundheitsreform zeigt sich nun, dass der richtige Kurs eingeschlagen wurde.

Erstens entfaltet die Praxisgebühr, die seit Januar vierteljährlich erhoben wird, ihre steuernde Wirkung. Die Zahl der Arztbesuche ist seit Jahresbeginn um rund zehn Prozent gesunken. Dabei muss man wissen, dass die Deutschen in der Vergangenheit fast doppelt so häufig den Arzt konsultierten wie die Franzosen: durchschnittlich gut 9-mal im Jahr im Gegensatz zu 5,4-mal in Frankreich.

Zweitens sinken die Arzneimittelausgaben. Sie lagen in den ersten neun Monaten des Jahres 2004 über 1,8 Mrd. unter den Ausgaben des ersten Halbjahres 2003. Das ist der größte Ausgabenrückgang, der jemals in der gesetzlichen Krankenversicherung bei Arzneimitteln verzeichnet wurde. Die Gesundheitsreform bewegt Ärzte und Patienten offensichtlich zu einem bewussteren Umgang mit Arzneimitteln.

Dadurch stabilisiert sich die Finanzlage der Krankenkassen. In den ersten sechs Monaten seit Inkrafttreten der Gesundheitsreform haben die Kassen einen Überschuss von fast 2,5 Mrd. Euro erwirtschaftet. Die Leistungsausgaben gingen im Vergleich zum ersten Halbjahr 2004 um 3,5 Prozent zurück. Gleichzeitig sind die beitragspflichtigen Einnahmen um 1,5 Prozent gestiegen.

Die Versicherten sind die Gewinner dieser Reform: Mittlerweile profitieren bereits rund 28 Mio. Versicherte von sinkenden Beitragssätzen. Weitere Kassen haben Senkungen bereits beschlossen oder angekündigt.

Aber nicht nur das: Die Lohnnebenkosten sinken. Und damit steigen die Chancen für mehr Beschäftigung.

Genauso wichtig war es, strukturelle Veränderungen einzuleiten. Denn durch diese erhält das deutsche Gesundheitssystem mehr Transparenz, Effizienz und Qualität.

Unter anderem wurden die Rechte der Patientinnen und Patienten gestärkt. Die Versicherten, Patienten- und Behindertenverbände werden nun stärker in Entscheidungsprozesse eingebunden. Mit der integrierten Versorgung wird das Zusammenspiel von Hausärzten, Fachärzten und Krankenhäusern verbessert.

Krankenkassen können ihren Versicherten nun Bonusprogramme für gesundheitsbewusstes Verhalten anbieten.

Wie die Pariser Regierung setzt auch die deutsche Politik auf die Lotsenfunktion des Hausarztes. Patientinnen und Patienten, die im Krankheitsfall zuerst auf ihren Hausarzt setzen wollen, können an einem Hausarztssystem teilnehmen. Sie können dadurch auch finanzielle Vorteile haben, denn die Krankenkasse kann die Teilnahme mit einem Bonus belohnen.

Mit der Gesundheitsreform wurden beachtliche Erfolge erzielt. In den nächsten Jahren werden weitere Reformen im Gesundheitswesen notwendig sein - um die Einnahmehasis zu verbreitern und die Lohnnebenkosten weiter zu senken. Deswegen wird derzeit über einen grundlegenden Systemwandel diskutiert.

Dabei stehen zwei sehr unterschiedliche Modelle zur Diskussion: Das sogenannte Kopfpauschalen-Modell und das Modell für eine Bürgerversicherung.

Beim Kopfpauschalen-Modell entrichtet jede und jeder einkommensunabhängig den gleichen Beitrag an das Krankenversicherungssystem. Der soziale Ausgleich erfolgt durch das Steuersystem. Je nach Modell liegt der geschätzte Transferbedarf zwischen 20 und 30 Mrd. Euro. Dieses Modell wird durch die Opposition befürwortet.

Die Regierung hat sich hingegen für das Modell einer Bürgerversicherung ausgesprochen. In der Bürgerversicherung bleibt es bei dem Solidarprinzip. Jeder zahlt nach seiner Leistungsfähigkeit. Zur Gerechtigkeit gehört aber in Zukunft auch, dass das Aufkommen für das Gesundheitswesen nicht mehr nur aus Beiträgen aus Erwerbseinkommen erbracht wird, sondern auch andere Einnahmen mit einbezogen werden. Dadurch können die Beiträge für die große Mehrheit der Versicherten sinken. Wie die Bürgerversicherung im Detail ausgestaltet wird, muss noch diskutiert werden.

Bei all diesen Reformen steht eines im Vordergrund: Dass Deutschland auch in Zukunft soziale Sicherungssysteme hat, auf die sich der einzelne Bürger, auf die sich auch die Kinder und Enkelkinder verlassen können.



Darum sind auch schmerzhaft Einschnitte hinzunehmen. Die Bundesrepublik Deutschland kommt um diese Reformen nicht herum.

Verfasser:

Franz Thönnies/ MdB  
Parlamentarischer Staatssekretär  
im Bundesministerium für  
Gesundheit und Soziale Sicherung  
Wilhelmstraße 49  
10117 Berlin

### **Globale allgemeine Reformüberlegungen**

Thema der nachfolgenden Ausführungen ist die Weiterentwicklung der sozialen Sicherungssysteme, und das in einer umfassenden Reformperspektive. Zum besseren Verständnis seien vorab die grundlegenden Probleme skizziert. An ihnen wird klar werden, warum überhaupt Reformen über das hinaus, was jetzt bereits beschlossen wurde, notwendig sind. Anschließend soll auf einige längerfristige Reform-Perspektiven eingegangen werden.

Es gibt zwei – voneinander unabhängige – wichtige Gründe, warum die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland weiterhin reformiert werden sollten: Zum einen ist da der demographische Wandel, und zum zweiten gibt es in den Systemen einige Strukturprobleme, die noch nicht alle gelöst sind. Zuerst ein paar Worte zum demographischen Wandel.

Die deutsche Gesellschaft altert. Das ist in allen europäischen bzw. in allen westlichen Gesellschaften der Fall. Und diese Alterung ist auch in Deutschland nicht aufhaltbar. Selbst dann, wenn wir eine weit stärkere Zuwanderung nach Deutschland und nach Europa hätten, als das gegenwärtig der Fall ist, würde die Gesellschaft altern, denn die Gesellschaft altert nicht nur, weil es relativ wenige Kinder gibt, sondern sie altert auch deswegen, weil die Lebenserwartungen steigen. Deswegen werden in den nächsten Jahrzehnten auf jeden Fall viel mehr alte und sehr alte Menschen in Deutschland und in anderen europäischen Ländern leben als das in der Vergangenheit jemals der Fall war. Damit wird das Verhältnis der Erwerbstätigen, die letztendlich in allen sozialen Sicherungssystemen die Mittel aufbringen müssen, zu den älteren, die versorgt werden müssen, ungünstiger werden.

Es sei darauf hingewiesen, dass es allerdings sehr fraglich ist, ob die Bevölkerungszahl in Deutschland – wie das lange Jahre prognostiziert wurde – wirklich zurückgehen wird, weil so wenig Kinder geboren werden. Die Bevölkerungszahl wird unter Umständen in den nächsten 30 oder 40 Jahren trotz der Alterung der Bevölkerung in etwa konstant bleiben, weil es zum einen zu Zuwanderungen kommen wird. Und zum zweiten trägt eine höhere Lebenserwartung auch dazu bei, dass die Bevölkerungszahl größer denn kleiner wird. Insgesamt muss man gar keine sehr unrealistischen Annahmen machen, um zu prognostizieren, dass die Bevölkerungszahl in der Bundesrepublik Deutschland etwa bei 80 Mio. Menschen bleiben wird. Zentral ist: Wenn es nicht zu einem Schrumpfen der Bevölkerungszahl kommt, dann ist dafür ganz wesentlich Zuwanderung verantwortlich, die aber wieder Probleme eigener Art verursacht, auf die an dieser Stelle aber nicht näher eingegangen werden soll. Zuwanderung ist freilich auch für bestimmte

Teile der sozialen Sicherung eine Herausforderung, beispielsweise für die Arbeitslosenversicherung und für die kommunale soziale Sicherung.

Wie wirkt nun die Alterung auf die großen sozialen Sicherungssysteme? Hier muss man sehen, dass Alterung hinsichtlich der Finanzierung der Renten- und der Pflegeversicherung weit stärker wirkt als auf die Krankenversicherung. Alterung hat zwar auch auf die Finanzen der Krankenversicherung Auswirkungen, weil ältere Leute häufiger krank sind als Junge. Allerdings sind die Wirkungen der Alterung auf die Krankenversicherung nicht so groß wie auf die Rentenversicherung, da – schlicht und einfach – auch Rentner noch Beiträge in die Krankenversicherung einzahlen. Und sie zahlen auch Beiträge in die Pflegeversicherung ein. In der Pflegeversicherung wird allerdings das Phänomen, dass es sehr viel mehr sehr alte Menschen geben wird, dazu führen, dass die Kosten enorm ansteigen. Und der demographische Wandel, der zu einer Alterung unserer Bevölkerung führt, hat offenkundig gravierende Auswirkungen auf die Rentenversicherung, da Rentner natürlich keine Beiträge mehr einzahlen, sondern nur Renten empfangen. Unabhängig davon gibt es zudem noch Strukturprobleme in den Sozialversicherungssystemen.

Bei der Rentenversicherung und bei der Krankenversicherung und damit auch bei der Pflegeversicherung besteht das größte Strukturproblem darin, dass in diese Sicherungssysteme nicht die gesamte Bevölkerung einbezogen ist. In die gesetzliche Rentenversicherung und die gesetzliche Krankenversicherung sind im Wesentlichen nur abhängig Beschäftigte pflichtgemäß einbezogen, hingegen Selbständige und Beamte nicht. Sie sind entweder freiwillig sozialversichert oder – wie die Beamten – durch ein sehr spezielles System der Versorgung abgesichert. In die großen Sozialversicherungssysteme ist aufgrund dieser Logik “natürlich” auch nicht die Landwirtschaft in Deutschland einbezogen, sondern das ist ein eigenes System. Nun kann man argumentieren, für die großen Linien der Entwicklung machte es keinen großen Unterschied, ob die gesamte Bevölkerung oder nur ein großer Teil der Bevölkerung in die sozialen Sicherungssysteme einbezogen ist, denn die globalen Finanzierungsströme oder Entwicklungen unterscheiden sich nicht stark, je nachdem, ob nur Arbeitnehmer oder auch Arbeitnehmer plus Selbständige und Beamte in die sozialen Sicherungssysteme einbezogen sind. Aber diese selektive Pflichtversicherung nur für Arbeitnehmer und Arbeitgeber ist an vielen Stellen schlicht und einfach ungerecht und allein deswegen ein Problem.

Diese Ungerechtigkeit, dass nur bestimmte Gruppen in die Systeme einbezogen sind und so nur bestimmte Gruppen in den Solidarausgleich einbezahlen, ist ja auch einer der Gründe, warum jetzt im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung diskutiert wird, ob man eine Bürgerversicherung schaffen soll oder nicht. Und es ist darauf hinzuweisen, dass dieses System der

selektiven Pflichtversicherung aber eben nicht nur für die Kranken- und Pflegeversicherung gilt, sondern auch für die Rentenversicherung. Wahrscheinlich wird dieses Strukturproblem in den nächsten Jahren wieder stärker in die Diskussion geraten, als das gegenwärtig der Fall ist. In der gesetzlichen Krankenversicherung gibt es neben diesem Strukturproblem, dass also nicht alle einbezogen sind, noch ein weiteres gravierendes Problem.

Die gesetzliche Krankenversicherung bzw. das ganze Gesundheitssystem in Deutschland stehen in dem Verdacht, dass sie ineffizient organisiert sind, dass es Verschwendung von Mitteln gibt. Wenn es gelingen würde, die Ineffizienz einzuschränken, dann könnte man beachtlich viel Geld einsparen.

### **1. Zur gesetzlichen Rentenversicherung**

Was die Finanzierung und was die Leistungen betrifft, gibt es für eine gesetzliche Rentenversicherung keinen großen Reformbedarf mehr, jedenfalls nicht gegenwärtig. Denn mit den Reformen, die Franz Thönnies geschildert hat, würden tiefgreifende Änderungen durchgeführt. Also eine neue Rentenformel einerseits, die die Renten weniger stark steigen lässt, als das ohne die Reform der Fall gewesen wäre, und die Etablierung einer zweiten Säule andererseits, die in Deutschland vielfach mit dem Begriff der "Riester-Rente" bezeichnet wird (es handelt sich um eine kapitalgedeckte Rente). Nachdem was jetzt bekannt ist wird diese Reform dafür sorgen, dass das Alterssicherungssystem in den nächsten Jahrzehnten stabil sein wird. Die Beiträge werden etwas steigen. Allerdings nicht sehr viel stärker als über die jetzigen 19 % hinaus. In der gesetzlichen Rentenversicherung werden nach den jetzigen Prognosen die Beiträge etwa auf 22 % ansteigen. Ohne diese Reform wären die Beiträge auf 25 oder gar 28 % gestiegen. Die beiden Reformschritte, die die jetzige Bundesregierung eingeleitet hat, haben die prognostizierten Beitragsspitzen erst von 28 auf 25 % und jetzt auf 22 % reduziert. Es besteht also kein grundlegender Reformbedarf mehr, was die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung betrifft. Allerdings wird das Strukturproblem, dass nicht alle in diese gesetzliche Rentenversicherung einbezogen sind, in den nächsten Jahren wieder stärker zur Geltung kommen. Das ist nicht nur ungerecht, das führt an der einen oder anderen Stelle auch zu unproduktiven Verhaltensweisen, wenn beispielsweise jemand nur deswegen selbständig erwerbstätig ist, um die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung zu vermeiden. Das gibt es nahezu nirgends auf der Welt, selbst in einer sehr liberalen Gesellschaft wie der in den Vereinigten Staaten von Amerika müssen Selbständige auch in die gesetzliche Rentenversicherung einbezahlen. Und Beamte gibt es in den USA sowieso nicht, deswegen müssen auch alle Staatsdiener einzahlen. Über dieses Strukturproblem der selektiven Pflichtversicherung wird in den nächsten Jahren – so prognostiziere ich – wieder viel diskutiert werden.

Ein zweites Strukturproblem in der Alterssicherung wird in den nächsten Jahren auch stärker in den Vordergrund treten. Nämlich das Problem, wie wird die Alterssicherung derjenigen organisiert, die ein sehr niedriges Erwerbseinkommen haben? Wenn jemand wenig verdient bedeutet das, dass die Beiträge, die er zur Rentenversicherung zahlt, die Lohnkosten, die der Arbeitgeber hat, nach oben treibt und damit besteht das Problem, dass durch die Sozialversicherungsabgaben das Risiko der Arbeitslosigkeit für schlecht Qualifizierte ansteigen kann, weil die Kosten, die dem Arbeitgeber entstehen, für einen niedrig qualifizierten Arbeitnehmer vergleichsweise hoch sind und deswegen sich zunehmend dagegen entscheiden, jemand mit einer niedrigen Qualifikation und einer niedrigen Produktivität überhaupt einzustellen. Hier muss eine Lösung gefunden werden. Wahrscheinlich wird diese Lösung in die Richtung gehen, dass die Arbeitseinkommen von Niedrigqualifizierten subventioniert werden, wie das beispielsweise in den Vereinigten Staaten von Amerika faktisch der Fall ist. Dieses Problem liegt auf jeden Fall auf dem Tisch. Es gibt unterschiedliche Lösungsmöglichkeiten, auf die ich hier aber nicht eingehen kann.

## **2. Reform der Krankenversicherungen**

Im Bereich der Krankenversicherungen gilt es zwei Probleme zu unterscheiden. Zum einen ist das Gerechtigkeitsproblem zu nennen, das darin besteht, dass nicht alle Wohnbürger in die gesetzliche Krankenversicherung einbezogen sind, sondern Selbständige und Beamte in einem eigenen System privilegiert sind. Zum zweiten ist das Problem der Ineffizienz zu lösen, also Lösungen dafür zu suchen, dass weniger Mittel im Gesamtsystem der Krankenversicherungen verschwendet werden. Das sind zwei unterschiedliche Probleme, die man auch mit unterschiedlichen Mitteln angehen kann.

Das erste Problem der Gerechtigkeit, das ist logischerweise nur dadurch zu lösen, indem eine "Bürgerversicherung" geschaffen wird, in die alle einbezogen werden. Die Idee der Bürgerversicherung wird von der Bundesregierung und den sie tragenden Parteien der SPD und den Grünen inzwischen stark favorisiert. Auch alle Gesundheitsökonomien in Deutschland gehen auch davon aus, dass man den Kreis der Pflichtversicherten erweitern sollte, sodass die gesamte Bevölkerung in einem einzigen Krankenversicherungssystem versichert ist. Diese Entscheidung ist allerdings – anders als es die Anhänger der Bürgerversicherung suggerieren – unabhängig davon, wie dann die Finanzierung dieser umfassenden Bürgerversicherungen im Einzelnen aussieht.

Das jetzige Beitragssystem hat den Vorzug, dass der soziale Ausgleich nicht separat organisiert werden muss, sondern innerhalb der Krankenversicherung selbst stattfindet. Es hat allerdings den Nachteil, dass die Kosten für die Krankenversicherung ganz stark an das Arbeitseinkommen gekoppelt sind

und damit jede Erhöhung des Krankenversicherungsbeitrages auch die Lohnnebenkosten steigen lässt. Daran würde auch die von SPD/Grüne konzipierte Bürgerversicherung nichts grundsätzlich ändern. Würde man hingegen die Bürgerversicherung mit Kopfbeiträgen finanzieren, wäre die Finanzierung der Krankenversicherung vollständig vom Arbeitseinkommen gelöst. Das hätte mit großer Wahrscheinlichkeit positive Effekte am Arbeitsmarkt. Es hätte zusätzlich auch den Effekt, dass der Wettbewerb zwischen einzelnen Krankenversicherungen gestärkt werden würde. Denn die "Kopfbeiträge", die wären nicht gleich für alle Versicherten, sondern die Kopfbeiträge würden pro Krankenversicherung festgelegt werden. Das heißt, eine Krankenversicherung, die gut wirtschaftet, könnte niedrigere Kopfbeiträge verlangen als eine Krankenversicherung, die schlechter wirtschaftet und deswegen höhere Kopfbeiträge einziehen muss. Die Differenz der Kopfbeiträge zwischen einer guten und einer schlechten Krankenversicherung könnte ohne Weiteres 30 bis 40 Euro im Monat betragen, das heißt, im Jahr über 300 Euro oder sogar in der Größenordnung von 500 Euro liegen. Das wäre für viele ein stärkeres Argument, die Krankenversicherung zu wechseln, hin zu einer günstigeren zu gehen, als im Beitragssatzsystem, wo für Leute mit einem niedrigen Einkommen die Unterschiede in den gezahlten Beiträgen im Bereich von wenigen Euro liegen und damit der Anreiz, zu einer effizienten Krankenversicherung zu gehen, deutlich kleiner ist. Deswegen spricht im Hinblick auf den Wettbewerb und im Hinblick auf Arbeitsmarkteffekte vieles dafür, dass man die Grundidee der Bürgerversicherung, also die Idee der umfassenden Bürgersolidarität, mit Kopfbeiträgen und nicht mit dem traditionellen Beitragssatzsystem verbindet. Dabei entsteht freilich ein ganz neuartiges Problem: es muss ein System des sozialen Ausgleichs außerhalb der Krankenversicherungen geschaffen werden, das denjenigen hilft, die ein niedriges Einkommen haben, die Kopfbeiträge zahlen zu können. Da gibt es auch nicht gewissermaßen die richtige und die falsche Ausgestaltung, sondern es muss abgewogen werden, welche der verschiedenen Aspekte der Verteilungs"gerechtigkeit" der Gesellschaft und am Ende dem Gesetzgeber am wichtigsten sind. Faktisch ist die Lösung "Kopfbeiträge plus steuerfinanzierter sozialer Ausgleich" politisch hoch umstritten. Und das ist leider nicht der einzige Streitpunkt bezüglich einer Reform der Krankenversicherungen.

Wie oben dargelegt, gilt es weiterhin, die Ineffizienzen im Krankenversicherungssystem abzubauen. Neben der Veränderung der Finanzierung der Krankenversicherung spielt auch eine Rolle, inwieweit der Wettbewerb zwischen den Krankenversicherungen intensiviert werden kann, nicht nur zwischen den Krankenversicherungen, sondern auch zwischen den Krankenversicherungen und den Leistungsanbietern, das sind die Ärzte und die Krankenhäuser. In diesem Bereich gibt es bislang sehr wenig Wettbewerb, da die einzelnen Krankenversicherungen nicht mit einem einzelnen Krankenhaus oder einem

einzelnen Arzt einen Vertrag abschließen können, sondern die Ärzteschaft steht den Krankenversicherungen als ein geschlossener Block gegenüber. Die Bundesregierung hatte im letzten Sommer einen Versuch gemacht, hier etwas mehr Wettbewerb in das System zu bringen. Interessanterweise hat die Partei, die in Deutschland traditionell für mehr Wettbewerb steht, nämlich die Freie Demokratische Partei, jeden Versuch verhindert, dass Ärzte in einen stärkeren Wettbewerb gestellt werden. Trotzdem, aufgrund der Ineffizienzen im Gesundheitswesen ist es notwendig, dass zwischen den Ärzten und zwischen den Krankenhäusern mehr Wettbewerb hergestellt wird. Das ist eine wahrscheinlich sogar noch schwierigere Aufgabe als das Finanzsystem der Krankenversicherungen umzustellen. Denn wenn es um mehr Wettbewerb geht, werden die Einzelinteressen im Gesundheitswesen in besonderer Weise artikuliert werden und jede Reform wird sehr sehr schwierig.

### **3. Fazit**

Dieser kurze Abriss sollte einen Eindruck vermitteln von dem was in Deutschland zurzeit an sozialpolitischen Reformen stattfindet sowie dem, was in den nächsten Jahren, bzw. im nächsten Jahrzehnt in Deutschland noch auf der Agenda stehen wird. Zur Zeit gibt es eine Situation, bei der dank der jetzt stattgefundenen Reformen der Rentenversicherung der demographischen Wandel kein wirklich gravierendes Problem mehr darstellt, aber einige Strukturprobleme der Sozialversicherungen werden weiterhin für permanente Reformdebatten sorgen.

Verfasser:

Prof. Dr. Gert G. Wagner

TU Berlin – Empirische Wirtschaftsforschung und Wirtschaftspolitik

Forschungsdirektor am DIW Berlin

## **Die Organisation der landwirtschaftlichen Sozialversicherung in Deutschland**

Nachdem das Gesamtsystem der Sozialversicherung in Deutschland skizziert ist, soll im folgenden ein Überblick über die Organisation des Sondersystems innerhalb der Sozialversicherung in Deutschland - der landwirtschaftlichen Sozialversicherung - vermittelt werden. Die landwirtschaftliche Sozialversicherung ist ein eigenständiges agrarsoziales Sicherungssystem, das eine Reihe von Besonderheiten und Abweichungen zu den Grundsätzen und Prinzipien der deutschen Sozialversicherung aufweist.

### **Versicherung aus einer Hand**

Im Gegensatz zur allgemeinen deutschen Sozialversicherung bietet das System für die landwirtschaftliche Sozialversicherung alles aus einer Hand für einen Berufsstand: Berufsgenossenschaft, Kranken- und Pflegeversicherung sowie die Alterssicherung. Was die Entstehung und Entwicklung des landwirtschaftlichen Sozialversicherungsrechtes in Deutschland angeht, so ist auch sie ein Kind Bismarcks. Das heißt, sie ist Teil der allgemeinen Sozialgesetzgebung in dem Kaiserreich Ende des 19. Jahrhunderts. Diese bezog ursprünglich nur die Arbeitnehmer in der Land- und Forstwirtschaft in den Sozialversicherungsschutz ein. Die landwirtschaftlichen Unternehmer, ihre Ehegatten und mitarbeitenden Familienangehörigen sind im Verlauf der folgenden Jahrzehnte Schritt für Schritt in dieses soziale Sicherungssystem mit eingegliedert worden. Man hatte erkannt, dass die selbständige landwirtschaftliche Bevölkerung aufgrund ihrer persönlichen und wirtschaftlichen Situation ein starkes soziales Schutzbedürfnis aufweist. Somit hat sich im Laufe der Jahre und Jahrzehnte aus diesen bescheidenen Anfängen in Ausgestaltung, Umfang und Bedeutung ein sektorspezifisches Gesamtsystem entwickelt, welches sozial- und agrarpolitische Gegebenheiten und Erfordernisse miteinander verbindet. Als Resultat dieser Entwicklung besteht die landwirtschaftliche Sozialversicherung im Kern heute aus diesen vier Zweigen: Unfallversicherung, Alterssicherung, Krankenversicherung, Pflegeversicherung und zusätzlich existiert für die Arbeitnehmer in der Land- und Forstwirtschaft sowie für deren Hinterbliebene auf gesetzlicher sowie tarifvertraglicher Grundlage eine Zusatzversorgung.

### **Die landwirtschaftliche Unfallversicherung**

Der älteste Zweig dieses Systems ist die landwirtschaftliche Unfallversicherung, geschaffen durch das, wie es im originalen Gesetzestitel heißt „Gesetz betrifft die Unfall- und Krankenversicherung der in den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben beschäftigten Personen vom 5. Mai 1886“. Sie wurde anfänglich als



gesetzliche Pflichtversicherung für die in den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben tätigen Arbeitnehmer konzipiert. Mit dem Gesetz von 1939 wurde als Besonderheit im Rahmen der allgemeinen gesetzlichen Unfallversicherung festgeschrieben, dass neben diesen Fremdarbeitskräften auch die landwirtschaftlichen Unternehmer, ihre mitarbeitenden Ehegatten sowie die mitarbeitenden Familienangehörigen gegen Arbeitsunfälle versichert sind. Die Durchführung der landwirtschaftlichen Unfallversicherung obliegt den landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften. Vornehmstes Ziel der allgemeinen und damit auch der landwirtschaftlichen Unfallversicherung, die ein Teil davon ist, ist es, mit allen geeigneten Mitteln Arbeitsunfälle, Berufskrankheiten und arbeitsbedingte Gesundheitsgefahren zu verhüten sowie für eine wirksame Erste Hilfe zu sorgen. Sie gewährt an Leistungen insbesondere Heilbehandlung, Betriebs- und Haushaltshilfe, berufliche und soziale Wiedereingliederung, Verletztenrente sowie Rente an Hinterbliebene. Die Betriebs- und Haushaltshilfe ist nur in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung als Besonderheit vorgesehen. Sie stellt sicher, dass in dem landwirtschaftlichen Unternehmen einschließlich der im Haushalt anfallenden Arbeiten auch bei Ausfall eines Unternehmers oder eines mit ihm in häuslicher Gemeinschaft lebenden Ehegatten während einer Heilbehandlung in einem Krankenhaus oder in einer Kur- und Spezialeinrichtung die anfallenden Arbeiten auf dem Hof sachgemäß erledigt werden können.

Die Mittel für die Ausgaben der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften werden allein durch Beiträge der Unternehmer aufgebracht. Der Staat gewährt daneben Bundesmittel zur Senkung der Beiträge, um angesichts einer ständig sinkenden Zahl von Landwirten die Beitragslage in sozialversicherungsverträglichen Grenzen zu halten. Er beteiligt sich somit auch an der alten Last. So werden heute teilweise noch Renten aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten aus den 30iger Jahren gezahlt. In diesem Zusammenhang ein Wort zur aktuellen Sozialpolitik. Angesichts von leeren Kassen des Finanzministers, angesichts des Zwangs, Maastricht-Kriterien einhalten zu müssen – Deutschland wird zum dritten Male die 3 % Grenze von Maastricht übertreffen –, sieht der Haushaltsplan des Jahres 2005 vor, dass diese Bundesmittel zur landwirtschaftlichen Unfallversicherung gesenkt werden, und zwar deutlich gesenkt werden. Dieses würde bedeuten – unabhängig davon, ob die Unfallversicherung noch Betriebsmittel hat, um dieses auszugleichen –, dass die Berufsgenossenschaften in den nächsten Jahren gezwungen sein werden, diese Beiträge zur landwirtschaftlichen Unfallversicherung massiv zu erhöhen.

### **Alterssicherung der Landwirte**

Als zweites Standbein ist die Alterssicherung der Landwirte zu nennen. Bis in die 50iger Jahre des letzten Jahrhunderts hinein hatte die Absicherung

gegen die wirtschaftlichen Risiken des Alters allein auf den Säulen Altenteil und freiwilliger Vorsorge beruht. Das heißt, derjenige, der den Hof abgab, hat mit seinem Nachfolger einen Vertrag geschlossen, in dem dieser die Hege und Pflege und in guten und in schlechten Zeiten vertraglich zugesichert hat - meistens noch mit einem Altenteilerhäuschen, in dem dieser dann wohnen konnte. Eigene Einnahmen hatte der Landwirt in den meisten Fällen nicht. Ab dem 1. Oktober 1957 wurde dann mit dem Gesetz über eine „Altershilfe der Landwirte“ eine eigenständige soziale Alterssicherung für diese landwirtschaftlichen Unternehmer eingeführt, für die die landwirtschaftlichen Alterskassen insgesamt zuständig sind. Mit ihr wurden alle landwirtschaftlichen Unternehmer abgesichert, deren Unternehmen eine bestimmte Mindestgröße hat. Diese richtet sich beispielsweise nach dem Wirtschaftswert, dem Flächenwert oder dem Arbeitsbedarf. Trotz des anfangs verhältnismäßig niedrigen Altersgeldes konnten die sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse vieler Altenteiler spürbar verbessert werden. Dies führte zu einer deutlich frühzeitigeren Hofabgabe an die jüngere Generation, was eine Modernisierung und Rationalisierung der landwirtschaftlichen Betriebe nach sich zog. Deutschland hat im europäischen Konzert insoweit die jüngste Landwirtschaftsunternehmergeneration. Dieses entsprach der agrarpolitischen Zielsetzung, die neben der sozialpolitischen Intention Anlass für dieses Gesetz gegeben hat.

Die landwirtschaftliche Alterssicherung ist aber nur eine Teilsicherung. Sie hat eine Besonderheit in Deutschland. Während die Beiträge zur Rentenversicherung einkommensabhängig sind, gilt bei der Alterssicherung der Landwirte Einheitsbeitrag, Einheitsleistung. Ein Landwirt bekommt ca. 500 Euro, was diese Altersleistung angeht. Weitere Bausteine zur Sicherung des Einkommens sind die Hofabgabe, die weiter oben beschrieben wurde, und die private Vorsorge.

Am 1. Januar 1995 - ein für die Alterskassen ganz entscheidendes Datum - wurde die Versicherungspflicht auf den Ehegatten - in 95 bis 98 Prozent aller Fälle die Ehefrauen - des Landwirtes ausgeweitet. Insgesamt gehören diese nunmehr auch zum Kreis der versicherten Personen und haben einen eigenen Rentenanspruch. Familienpolitisch wurde von Frauenpolitikern diese Neuerung sehr bejubelt, weil dieses der Durchbruch zu einer eigenständigen Sicherung einer speziellen Klientel der Bäuerinnen war. Nachdem das Gesetz nunmehr knapp 10 Jahre in Kraft ist und sich die Erkenntnis breit machte, dass nicht nur Leistungen gewährt werden, sondern auch Beiträge gezahlt werden müssen, kann man sagen, dass die Jubelstürme nicht mehr so ausgeprägt sind wie am Anfang. Zur Zeit besteht eine Anfrage des Landes Sachsen, ob diese Beitragspflicht und diese Pflichtversicherung in Zukunft noch aufrechterhalten werden sollen.

Die Alterssicherung für Landwirte hat im Regelfall das gleiche Spektrum wie die gesetzliche Rentenversicherung, das heißt, sie leistet insbesondere medizinische Rehabilitation einschließlich Betriebs- und Haushaltshilfe - wiederum eine Besonderheit -, berufliche Wiedereingliederung, um ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben zu verhindern, Altersrenten, Renten wegen Erwerbsminderung sowie Witwen- und Waisenrente. Ursprünglich wurde die landwirtschaftliche Alterssicherung ausschließlich über Beiträge der Landwirte sowie der freiwillig Versicherten finanziert. Infolge des strukturwandelbedingten Rückgangs des Beitragsaufkommens hat sich der Bund verpflichtet, den jährlichen Unterschiedsbeitrag zwischen den Einnahmen und den Ausgaben der Alterssicherung zu tragen, um somit die Leistungsfähigkeit des Systems sicherzustellen. Eine nicht unerhebliche Leistung, die der Finanzminister über die Landwirtschaftsministerin zur Verfügung stellt. Es ist in der landwirtschaftlichen Alterssicherung zu konstatieren, dass die Alterspyramide - normalerweise mit vielen jungen Versicherten am Fuße und wenigen Alten bzw. Rentenempfängern oben - sich gedreht hat. Es gibt einfach zu wenig Landwirte, die die Renten insgesamt bezahlen können. In der Alterssicherung gilt das Verhältnis ein Aktiver, zwei Rentner. Dieses System kann sich so nicht tragen - im Gegensatz zur allgemeinen Rentenversicherung, wo das Verhältnis zwei Aktive auf einen Rentner beträgt. Auch dieses Verhältnis wird sich in Zukunft ändern, weil die Gesamtbevölkerung älter wird. Diese Alterspyramide ist von den landwirtschaftlichen Alterskassen selbst nicht mehr zu schultern. Und deswegen gibt es die Defizithaftung des Bundes. Der Anteil des Bundes macht bei Gesamtausgaben von 3,2 Mrd. Euro, die die Alterssicherung der Landwirte hat, ca. 2,4 Mrd. aus. Circa 75 Prozent der Leistungen zahlt der Staat, nur 25 Prozent sind durch eigene Beiträge der landwirtschaftlichen Unternehmerinnen und Unternehmer insgesamt gedeckt.

### **Krankenversicherung der Landwirte**

Die landwirtschaftliche Krankenversicherung wurde im Jahre 1972 gegründet - als ein Zwangsversicherungssystem für den landwirtschaftlichen Unternehmer. Auch diese gesetzliche Lösung war nicht ganz unumstritten. Es hat in dem Berufsstand starke Widerstände dagegen gegeben. Damals waren viele Landwirte noch der Meinung, sie verkaufen im Bedarfsfall lieber zwei Kühe, um ihren Krankenhausaufenthalt zu finanzieren. Im Zuge der Zeit jedoch erwies sich die landwirtschaftliche Krankenversicherung, was die soziale Absicherung anging, insgesamt als sehr segensreich für die Landwirte. Die landwirtschaftliche Krankenversicherung unterscheidet sich, zumindest im Leistungsrecht, nicht von den anderen gesetzlichen Krankenversicherungsträgern. Sie hat also das gleiche Leistungsspektrum wie die Ortskrankenkassen, Ersatzkassen, Bundesknappschaft, Innungskrankenkassen und Betriebskrankenkassen. Es gibt insoweit nur zwei Besonderheiten:

Das Beitragssystem der LKken ist ein anderes, kein prozentuales, sondern ein an dem Arbeitsbedarf haftendes. Und es gibt noch eine weitere Besonderheit, die vielleicht zu wenig in den Blickwinkel genommen wird: Die Landwirtschaftlichen Krankenkassen haben 20 Prozent weniger Leistungsausgaben pro Versicherten als die übrige Krankenversicherung. Das mag daran liegen, dass Selbständige einen Arztgang eher als Ultima Ratio ansehen. Es mag allerdings auch daran liegen, dass das Angebot an ärztlichen Leistungen auf dem Land nicht so dicht ist wie in der Stadt. Dies ist nichts desto trotz ein Fakt, den man nicht vergessen sollte, wenn es um die weitere Selbständigkeit einer landwirtschaftlichen Krankenversicherung geht. Ein weiteres Spezifikum bei den landwirtschaftlichen Krankenkassen: Der Gesetzgeber finanziert die sogenannten „Altenteiler“ bzw. „Rentner“. Dieses Gesetz aus dem Jahre 1972 war schon bei der Gründung der Krankenkasse integraler Bestandteil, da die Landwirtschaft den Strukturwandel nicht alleine schultern kann. Es war zugleich ein Ausgleich dafür, dass der Bund eine zwangsweise Krankenversicherung geschaffen hatte. Es wurde festgelegt, dass der Staat alle Kosten der Rentner übernimmt. Die landwirtschaftliche Krankenversicherung hat ca. 650.000 Mitglieder - davon sind ca. 1/3 Unternehmer und 2/3 Rentner, d.h. 2/3 der Ausgaben trägt der Bund. Dies wird im Zuge von finanzpolitischen Überlegungen immer mehr in Frage gestellt. 2003 gab es bereits eine Gesetzesinitiative der Bundesregierung, diese Altenteilerfinanzierung nicht mehr ganz zu übernehmen, sondern nur noch zu 93 Prozent. Damals ist es gelungen, dieses beiseite zu schieben durch ein spezielles Verfahren, welches es in der Bundesrepublik Deutschland gibt, ein Vermittlungsverfahren zwischen Bundestag und Bundesrat. 2004 ist das Gesetz in leicht veränderter Form, aber in den Grundzügen deckungsgleich, eingebracht worden. Dieses führt dazu, dass 7 Prozent dieser Ausgaben der Altenteiler nicht mehr vom Bund übernommen werden. 1 Prozent weniger Altenteilerfinanzierung bedeutet 2 Prozent Erhöhung in der Krankenversicherung für die Aktiven. Das bedeutet, dass ab 2005 die Krankenkassenbeiträge um bis 14 Prozent - es gibt regionale Unterschiede - bundesweit erhöht werden müssen. Jeder, der Beiträge bei seiner Klientel erhöhen muss, weiß, was das für eine Resonanz insgesamt zur Folge haben wird.

### **Pflegeversicherung**

Ein weiterer Bereich der landwirtschaftlichen Sozialversicherung ist die Pflegeversicherung. Diese wurde am 1. Januar 1995 geschaffen mit einem festen Beitragssatz. Im Prinzip hat man sich auch damals überlegt, ob man dieses noch in einem Umlageverfahren machen oder in einem Kapitaldeckungsverfahren soll. Man hat sich für das Umlagesystem entschieden, weil man sonst keine Lösung für die pflegenahen Jahrgänge gehabt hätte, sondern erst einen Kapitalstock hätte aufbauen müssen. Dieses hat dazu geführt, dass

am 1. Januar 1996 die Pflegeversicherung gekommen ist. Es gibt zwar eine paritätische Finanzierung in der Kranken- und Pflegeversicherung zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Die Arbeitnehmer haben allerdings auf einen gesetzlichen Feiertag verzichten müssen, was die Arbeitgeberbeiträge quasi oder fast ganz kompensiert hat.

In der Pflegeversicherung gibt es eine weitere Besonderheit. Weil sie aus dem Wettbewerb herausgenommen ist, wurde ein Pool gebildet, in den jede Krankenversicherung ihren Beitrag einzahlt. Der Beitrag, den die landwirtschaftlichen Krankenkassen zahlen, ist nicht kostendeckend, was er angesichts des Rentenanteils auch gar nicht sein kann. Die landwirtschaftlichen Kassen bekommen also von den übrigen Krankenversicherungen, Ortskrankenkassen, Ersatzkassen usw. jedes Jahr ca. 250 Mio. Euro aus diesem Pool. Und es gibt eine weitere Besonderheit. In der Pflegeversicherung gibt es die häusliche Pflege und die stationäre Pflege. Die landwirtschaftlichen Pflegekassen haben in der häuslichen Pflege einen Marktanteil von über 5 Prozent, obwohl sie in der Krankenversicherung nur einen von 1,5 Prozent haben und in der stationären Pflege nur einen Anteil von 0,17 Prozent. Das zeigt, dass die Großfamilie auf dem Land noch eher intakt ist als in der Stadt und ist positiv zu würdigen.

### **Zusatzversorgung in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung**

Die Zusatzversorgung in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung gilt für Arbeitnehmer, also nur für die Beschäftigten in der Land- und Forstwirtschaft. Sie hat den Zweck, den Arbeitnehmern in der Land- und Forstwirtschaft sowie deren Hinterbliebenen zusätzlich zu der gegenüber anderen Berufsgruppen im Allgemeinen geringeren Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung eine weitere Geldleistung zu gewähren. Der Landarbeiter hat traditionsgemäß weniger verdient als der gewerbliche Arbeitnehmer. Zum Ausgleich wird ihm zu seiner geringeren Rente, die beitragsbezogen ist, auf diese Art und Weise eine Zusatzrente gegeben, um diesen Rentennachteil auszugleichen.

Die Zusatzversorgung basiert zum einen auf tarifvertraglicher Grundlage. Die Beiträge zahlen dafür die Arbeitgeber. Zum anderen beruht sie auf gesetzlicher Grundlage in Form einer rein staatlich finanzierten Ausgleichsleistung. Die Zusatzversorgung verwalten die Zusatzversorgungskasse als Anstalt des öffentlichen Rechts sowie das Zusatzversorgungswerk als privatrechtlicher Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit.

### **Struktur und Organisation der Träger der landwirtschaftlichen Sozialversicherung**

Nachdem das Leistungsspektrum der landwirtschaftlichen Sozialversicherung erläutert wurde, sollen im folgenden einige Zahlen die Größenordnungen

verdeutlichen: In der landwirtschaftlichen Unfallversicherung sind ca. 1,7 Mio. Unternehmen beitragspflichtig, in der Renten- und Kranken- und Pflegeversicherung gibt es ca. 1 Mio. Versicherte. Das Volumen, das insgesamt bewegt wird, beläuft sich auf 6,3 Mrd. Euro, wovon ungefähr 3,8 Mrd. Euro über den Bundeshaushalt laufen und jedes Jahr neu erkämpft werden mussten.

Wie ist nun die Struktur, die Organisation der Träger der landwirtschaftlichen Sozialversicherung? Als erstes gibt es den föderalen Aufbau. In Deutschland gibt es im Regelfall keine zentrale Führung in der Sozialversicherung, sondern von unten nach oben bewegt sich die Demokratie und insoweit sind die 16 Bundesländer dafür zuständig. Dieses ist eine Lehre aus dem Nazi-Regime und dem Führerprinzip, welches ja bereits angedeutet worden ist. Wiederum eine Besonderheit in Deutschland.

Bis zum Jahre 1995 gab es noch 21 Träger der landwirtschaftlichen Sozialversicherung, also mehr Träger als es Bundesländer (16) gibt. Vor dem Hintergrund des Strukturwandels in der Landwirtschaft erkannte man jedoch die Notwendigkeit, auch die Verwaltung der landwirtschaftlichen Sozialversicherung zu verschlanken. Diesem Erfordernis wurde mit dem Umbau der Organisationsstrukturen sowie nach und nach erfolgter Fusion von Trägern entsprochen. Bis zum Jahre 2004 wurden diese 21 Träger auf neun Träger reduziert.

Die seitens der Politik sowie des bäuerlichen Berufsstands mit diesen Funktionen in Bezug auf Kosteneinsparung und Synergieeffekte gehegten Erwartungen sind enorm hoch. Insoweit sind die Spitzenverbände mit großen Herausforderungen konfrontiert worden, haben auch deutlich mehr Macht bekommen als andere Sozialversicherungsträger es haben. So haben die Verbände die Kompetenz, ein einheitliches Rechenzentrum für die Träger zu führen und auch einheitliche Software insgesamt anzuschaffen. Allerdings ist das mit Erwartungen an eine Verwaltungskostenreduzierung verknüpft. Aber sparen kostet: Wer sparen will, muss erst einmal Investitionen tätigen, um hinterher die Früchte ernten zu können. Die Verbände sind noch dabei, Investitionen zu tätigen. Die Früchte sind zwar schon da, aber vielleicht noch nicht so deutlich sichtbar, wie insgesamt erwartet. Auch hier zur Relation: Die landwirtschaftliche Sozialversicherung verfügt über einen Gesamtetat von 6,3 Mrd. insgesamt, davon sind 5 Prozent Verwaltungskosten, das sind ca. 315 Mio. Euro. Selbst wenn es gelingt, 10 oder 20 Prozent dieser Kosten für die Verwaltung einzusparen, wird sich durch die eingesparten 60 Mio. die landwirtschaftliche Sozialversicherung nicht insgesamt sanieren lassen. Nichts desto trotz sind Kosteneinsparungen ein wichtiger Beitrag, auch in psychologischer Hinsicht gegenüber dem Berufsstand und auch gegenüber der Politik. Denn es wird, auch im Hinblick auf die konjunkturelle Lage in der Bundesrepublik Deutschland, mit Sicherheit in den nächsten Jahren

immer schwieriger werden, die finanzielle Unterstützung des Staates in der bisherigen Höhe zu erhalten.

In der landwirtschaftlichen Sozialversicherung stellt die Selbstverwaltung die Weichen. Der Erkenntnis folgend, gemeinschaftliche Belange, wo immer möglich, durch die Betroffenen selbst regeln zu lassen, weil diese ihre Interessen und Probleme am besten kennen, wurde auch die landwirtschaftliche Sozialversicherung in Deutschland organisatorisch auf diesem Prinzip der Selbstverwaltung aufgebaut. Im Gegensatz zu anderen Systemen der sozialen Sicherung, die paritätisch von Arbeitgebern und Arbeitnehmern besetzt sind, setzen sich die Selbstverwaltungsorgane der landwirtschaftlichen Sozialversicherung innerhalb der einzelnen Zweige allerdings unterschiedlich zusammen. Bei der landwirtschaftlichen Unfallversicherung gibt es einen großen Teil, der weder Arbeitnehmer noch Arbeitgeber ist. Das sind die Selbständigen ohne fremde Arbeitskräfte, also quasi der bäuerliche Familienbetrieb, der nicht der Gruppe der Arbeitgeber zugerechnet werden kann, aber eine große und bedeutende Gruppe in der landwirtschaftlichen Unfallversicherung darstellt. Insoweit gibt es hier die Drittelparität, den bäuerlichen Familienbetrieb, sog. „Sofas“ - Selbständige ohne fremde Arbeitskräfte, die versicherten Arbeitnehmer und die Arbeitgeber. Dieses gilt für die Unfallversicherung. Alterssicherung und Krankenversicherung sind Unternehmerversicherungen. Der landwirtschaftliche Arbeitnehmer ist hier nicht versichert. Insoweit sind dort grundsätzlich nur die Gruppen der Arbeitgeber und der Sofas oder Selbständigen ohne fremde Arbeitskräfte vertreten.

### **Die Spitzenverbände der landwirtschaftlichen Sozialversicherung**

Abschließend noch einige Worte zu den Spitzenverbänden der landwirtschaftlichen Sozialversicherung. Sie bündeln die wohlberechtigten Interessen und Bedürfnisse der Gruppe der Landwirte und tragen zu deren Durchsetzung bei, im Sinne eines positiven Lobbyistentums. Zur Förderung einer effizienten Erledigung der Aufgaben zum Wohl der Versicherten und der Unternehmer haben sich eben diese Träger - vorher 21, jetzt 9 - zu drei rechtlich getrennten Dachverbänden zusammengeschlossen. Diese sind der Bundesverband der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften (BLB), der Gesamtverband der landwirtschaftlichen Alterskassen (GLA) und der Bundesverband der landwirtschaftlichen Krankenkassen (BLK), der zugleich Spitzenverband der landwirtschaftlichen Pflegekassen ist. Alle diese drei Organisationen haben ihren Sitz in Kassel. Sämtliche Träger der landwirtschaftlichen Sozialversicherung sind Mitglieder der genannten Verbände. Der Bundesverband der landwirtschaftlichen Kranken- und Pflegekassen sowie der Gesamtverband der landwirtschaftlichen Alterskassen sind Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung. Die Struktur und die Organisation im Hinblick



auf Selbstverwaltung und Geschäftsführung sind mit denen ihrer Mitglieder identisch.

Auch bei den Spitzenverbänden gilt das Prinzip der Organleihe mit der Folge, dass die Selbstverwaltungsorgane Vertreterversammlung und Vorstand sowie der Geschäftsführer des Bundesverbandes der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften gleichzeitig unter Beachtung der unterschiedlichen paritätischen Zusammensetzungen die Aufgaben des Gesamtverbandes der landwirtschaftlichen Alterskassen sowie des Bundesverbandes der landwirtschaftlichen Kranken- und Pflegekassen mit wahrnehmen.

Die Aufgaben der Verbände bestehen vornehmlich darin, ihre Mitglieder, die Träger der landwirtschaftlichen Sozialversicherung, bei der Durchführung ihrer durch Gesetz und Satzung festgelegten Aufgaben durch Beratung und Auskunft zu unterstützen, für eine einheitliche Rechtsanwendung zu sorgen und an der beruflichen Aus-, Fort- und Weiterbildung der bei den Mitgliedern Beschäftigten mitzuwirken. Im Hinblick auf Letzteres existiert bei den Spitzenverbänden eine entsprechende Schulungseinrichtung mit Universitätscharakter, die **Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Landwirtschaftliche Sozialversicherung sowie das Verwaltungsseminar der landwirtschaftlichen Sozialversicherung**.

Die Spitzenverbände unterliegen staatlicher Aufsicht. Auf Grund ihrer rechtlichen Selbstständigkeit sind die Aufsichtsmöglichkeiten gleichermaßen wie bei ihren Mitgliedern durch die Aufsichtsbehörden begrenzt. Insoweit verweise ich auf die vorangegangenen Erörterungen zu gerichtlichen bzw. staatlichen Überprüfbarkeit autonomen Handelns von Körperschaften des öffentlichen Rechts. So kann beispielsweise die jeweilige Aufsichtsbehörde die Haushaltspläne der Spitzenverbände oder darin enthaltene einzelne Ansätze nur insoweit beanstanden, als diese gegen geltendes Recht verstoßen. Ein ausdrücklicher Vorbehalt der Genehmigung der Haushaltspläne durch die Bundesregierung besteht daher nicht.

Verfasser:

Dr. Harald Deisler  
Hauptgeschäftsführer  
der Spitzenverbände der landwirtschaftlichen Sozialversicherung  
Weißensteinstraße 70 - 72  
34131 Kassel



Prof. Dr. Hermann Schlagheck

## **Weiterentwicklung der agrarsozialen Sicherungssysteme aus Sicht des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft**

### **Einleitung**

Die soziale Sicherung der Landwirte weist in Frankreich ausgeprägte Parallelen zu derjenigen in Deutschland auf.

Sie sieht sich mit ähnlichen Fragen und Problemen konfrontiert, wie z. B. den finanziellen Auswirkungen der demographischen Entwicklung und des Strukturwandels in der Landwirtschaft oder den Vor- und Nachteilen einer gesetzlichen Absicherung des Unfallrisikos gegenüber einer Privatversicherung.

Das Wenige, was in Deutschland über das französische Agrarsozialsystem bekannt ist, entstammt in der Regel Presseberichten. Direkte Kontakte mit den französischen Kollegen sind nicht so häufig.

Deshalb ist es sehr begrüßenswert, dass diese Veranstaltung initiiert wurde und es damit Gelegenheit zu einem Informationsaustausch gibt.

### **Weiterentwicklung der agrarsozialen Sicherung – in welche Richtung?**

Der Begriff „Weiterentwicklung“ ist eigentlich neutral, in der heutigen öffentlichen Diskussion aber schillernd. Er kann zum Einen bedeuten, etwas im Sinne eines Ausbaus von bewährten Regelungen voranzubringen. Ein Beispiel für die Weiterentwicklung des agrarsozialen Sicherungssystems in Deutschland ist die landwirtschaftliche Krankenversicherung, die erst 1972 der bestehenden landwirtschaftlichen Unfallversicherung und Alterssicherung der Landwirte hinzugefügt wurde, so dass seitdem ein in sich geschlossenes soziales Sicherungssystem für Landwirte und ihre Familien besteht.

In der aktuellen Diskussion über die Weiterentwicklung von sozialen Instrumenten und Maßnahmen wird Weiterentwicklung vor dem Hintergrund knapper Kassen aber auch im Sinne von „Rückbau“ oder „zukunftsfest machen“ verstanden, mit dem Ziel der Schwerpunktsetzung auf Unverzichtbares und dem Streichen von begünstigenden Regelungen oder Leistungen, die bei der Einführung noch finanzierbar erschienen, es auf Dauer aber wohl nicht mehr sind.

Der Bund leistet zur finanziellen Stabilisierung der agrarsozialen Sicherungssysteme beträchtliche Zuschüsse (Soll 2004 insgesamt 3,8 Mrd. €).

Die Zuschüsse betragen rd. 70 % des nationalen Agrarhaushalts. Dieser hohe Anteil verstärkt den Druck, auch hier zu sparen, weil sonst andere Mittel zusätzlich zurückgeführt werden müssten, die innovativen Charakter haben und Arbeitsplätze schaffen oder sichern sollen.

Die landwirtschaftlichen Familien empfinden die Beiträge zu ihrer agrarsozialen Sicherung trotz der beträchtlichen Bundesmittel durchweg als zu hoch. Insoweit ist es verständlich, dass über die Weiterentwicklung des Systems der agrarsozialen Sicherung intensiv sowohl im Berufsstand als auch in den politischen Entscheidungsgremien diskutiert wird.

### **Prinzipien für eine Weiterentwicklung des agrarsozialen Sicherungssystems**

Angesichts der Entwicklungen der Lohnkosten und des Staatshaushalts muss die Finanzierung aller sozialen Sicherungssysteme, insbesondere die Mitfinanzierung aus staatlichen Mitteln, ständig auf ihre Effizienz überprüft werden.

Nur Systeme, die solide und verlässlich finanziert sind, werden die absehbare demographische Entwicklung mit einer zunehmenden Verschiebung des Altersaufbaus der Bevölkerung bewältigen.

Ein ständiger Anstieg der Staatsverschuldung zur Finanzierung der Defizite scheidet aus. Durch leichtfertiges Finanzgebahren darf die wirtschaftliche Zukunft der nächsten Generation nicht aufs Spiel gesetzt werden. So bleibt nur der Weg des Sparens.

Zur Weiterentwicklung der Sozialsysteme wurden inzwischen zahlreiche Gesetzesvorhaben verwirklicht. Oder sie stehen vor dem Abschluss. Die landwirtschaftliche Sozialversicherung ist in die Reformvorhaben voll einzubinden. Dies geschieht bereits in vielfältiger Weise. Ein Beispiel ist die laufende Reform des Gesundheitswesens. Sie wurde wirkungsgleich auf die Krankenversicherung der Landwirte übertragen, indem u. a. eine höhere Selbstbeteiligung der Versicherten eingeführt und mehr Anreize für gesundheitsbewusstes Verhalten geschaffen wurden. Erste Erfolge sind spürbar. Auch die Leistungsausgaben der landwirtschaftlichen Krankenkassen sind zurückgegangen, so dass Beitragssenkungen möglich sind.

Zu den allgemeinen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten, die alle sozialen Sicherungssysteme beeinflussen und belasten, kommen im agrarsozialen Sicherungssystem noch Besonderheiten hinzu, die bei der Weiterentwicklung zu berücksichtigen sind:

- In der landwirtschaftlichen Sozialversicherung müssen zusätzlich zu allgemeinen Kostensteigerungen die finanziellen Auswirkungen des

Strukturwandels verkräftet und sozial abgefedert werden. Auf einen Beitragszahler in der Alterssicherung kommen zwei Leistungsempfänger.

- Auch in Zukunft braucht Deutschland eine nachhaltige und dadurch wettbewerbsfähige Landwirtschaft, die die hohen Anforderungen der Verbraucher erfüllen kann.

Die Landwirte wären wirtschaftlich überfordert, wenn sie ihr vom erheblichen Strukturwandel betroffenes soziales System allein finanzieren müssten. Deshalb ist die Allgemeinheit der Steuerzahler bei der Finanzierung der agrarsozialen Sicherung behilflich. Daran wird die Gesellschaft wohl auch zukünftig nicht vorbeikommen.

### **Welche Schritte zur Weiterentwicklung wurden inzwischen unternommen bzw. sind noch zu unternehmen?**

#### **Organisation der landwirtschaftlichen Sozialversicherung**

Wegen des Spardrucks müssen manche der bisher aus der sozialen Sicherung finanzierten Leistungen wieder in die Eigenverantwortung der Menschen zurückgegeben werden. Und es bedarf zur Effizienzsteigerung struktureller Änderungen im System.

Die Bundesregierung hat Ende Mai 2004 einen Gesetzentwurf für eine Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung beschlossen, der nun von den parlamentarischen Gremien beraten wird. Auch für die Krankenversicherung werden Möglichkeiten zu einer Optimierung der Verwaltungsstrukturen geprüft.

In der agrarsozialen Sicherung ist man schon weiter. Mit dem Gesetz zur Organisationsreform in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung sind bereits im Jahr 2001 die Strukturen neu geordnet und z. B. die Zahl der Versicherungsträger um mehr als die Hälfte auf unter zehn verringert worden. Außerdem wurde der Einfluss des Bundes auf die Träger der landwirtschaftlichen Sozialversicherung verstärkt, vor dem Hintergrund seines hohen finanziellen Engagements. So müssen z. B. seit 2001 die Haushalte der einzelnen landwirtschaftlichen Sozialversicherungsträger durch deren Aufsichtsbehörden in Zusammenarbeit mit dem BMVEL genehmigt werden.

Ein Problem stellen nach wie vor die z. T. überproportional hohen Verwaltungskosten einiger Versicherungsträger dar.

Es ist davon auszugehen, dass diese Träger zukünftig noch entschiedener wirkungsvolle Maßnahmen ergreifen werden, um durch eine Senkung der Verwaltungskosten die Beitragszahler zu entlasten. Auch weitere Fusionen der Träger könnten ein erfolgversprechender Ansatzpunkt sein.

**Alterssicherung der Landwirte**

Die Alterssicherung der Landwirte wurde bereits durch die Agrarsozialreform 1995 grundlegend umgestaltet. Es gilt weiter das Prinzip der Teilsicherung, die jeder Landwirt nach seinen persönlichen Bedürfnissen für das Alter ergänzen und ausbauen kann, z. B. durch ein betriebliches Altenteil.

Ein wesentliches Element der Agrarsozialreform 1995 war die Einführung der eigenständigen Alterssicherung der Ehegatten der Landwirte. In keinem anderen Alterssicherungssystem gibt es eine vergleichbare Absicherung von Frauen. Die neue soziale Absicherung hat jedoch wegen der zusätzlichen Beitragszahlungen nicht nur positive Resonanz bei den begünstigten Frauen gefunden. Gegen die Versicherungspflicht wurde geklagt. Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch bestätigt, dass die geltende Regelung im Einklang mit dem Grundgesetz und dem EG-Recht steht. Gleichwohl wird die Diskussion über die Versicherungspflicht der Bäuerinnen wegen der damit verbundenen Beitragszahlung weitergehen.

Dagegen wird die 1995 beschlossene Übernahme des Defizits in der Alterssicherung durch den Bund vom Berufsstand akzeptiert. Sie gewährleistet die Leistungsfähigkeit dieses Systems und schützt die bäuerlichen Familien vor finanzieller Überforderung. Dies gilt auch für die Beitragsentlastung kleinerer Unternehmen durch staatliche Zuschüsse.

**Landwirtschaftliche Unfallversicherung**

Der Berufsstand hat hierzu sehr weitreichende Änderungsvorschläge mit erheblichen Einschnitten in das Leistungsrecht vorgelegt, um die Beitragsbelastung der Landwirte zu mindern.

Der Katalog wird derzeit im Einzelnen geprüft. Generell gilt:

- Verantwortungsvolle Politik kann nicht jeden Vorschlag aufgreifen, der zwar finanzielle Entlastung für den Beitragszahler verspricht, aber von Unfallopfern mit Recht als unzumutbar empfunden würde.
- Andererseits hat die Bundesregierung von sich aus bereits einige Änderungen im Recht der landwirtschaftlichen Unfallversicherung auf den Weg gebracht. Es geht dabei konkret um Leistungseinschränkungen, z.B. durch verminderte Gewährung von Renten bei Eintritt des Unfalls nach dem 65. Lebensjahr und um Änderungen beim versicherungspflichtigen Personenkreis durch Erweiterung des Befreiungsrechts von der Versicherungspflicht.
- Aus heutiger Sicht sollten weitere, größere Änderungen wegen der sozialen Symmetrie im Rahmen einer größeren Reform des allgemeinen Unfallversicherungsrechts umgesetzt werden.

### **Krankenversicherung der Landwirte**

Grundsätzliche Neuausrichtung ist auch das zentrale Stichwort in der Krankenversicherung, insbesondere in den Bereichen „Versicherungspflichtiger Personenkreis“ und „Beitragsbemessung“. Letztlich geht es um eine Verbesserung der Einnahmen der Krankenkassen zur Senkung der Beitragssätze. Begriffe, die diese Diskussion derzeit prägen, sind: „Bürgerversicherung“ und „Gesundheitsprämie“ bzw. „Kopfpauschale“.

Für die nächste Legislaturperiode ist eine umfassende Neuausrichtung der Krankenversicherung geplant. Hieraus werden sich tief greifende Auswirkungen auch auf die Krankenversicherung der Landwirte ergeben. Die Auswirkungen sind heute noch nicht zu beschreiben, da sich noch kein klares und einvernehmliches Konzept der „neuen“ Krankenversicherung abzeichnet.

Kurzfristig soll es aber in der Krankenversicherung der Landwirte bereits eine stärkere Beteiligung der versicherten Landwirte an der Finanzierung geben. Bisher übernimmt der Bund alle Leistungsausgaben der Altenteiler, soweit sie die Beiträge der Altenteiler übersteigen. Die aktiven Landwirte leisten für die Altenteiler einen begrenzten Solidarbeitrag, indem sie alle Verwaltungskosten der landwirtschaftlichen Krankenkassen übernehmen, einschließlich der Verwaltungskosten für die Altenteiler.

Dieser Solidarbeitrag der aktiven Mitglieder soll in den nächsten Jahren erhöht werden, 2005 um rd. 80 Mio. €, in den nächsten Jahren ansteigend auf rd. 90 Mio. €. Gemessen an der höheren Belastung der Mitglieder in der allgemeinen gesetzlichen Krankenversicherung ist diese Mehrbelastung der Landwirte sozialpolitisch vertretbar. Damit werden die Finanzierungsstrukturen der landwirtschaftlichen Krankenversicherung an die der allgemeinen gesetzlichen Krankenversicherung angenähert.

### **Ausblick**

Immer wieder wird im politischen Raum und im Berufsstand die Frage gestellt, ob das eigenständige agrarsoziale Sicherungssystem in Deutschland zukünftig gehalten werden kann.

Eine endgültige Antwort darauf kann es noch nicht geben.

Eine befriedigende Antwort setzt voraus, dass die Prinzipien für die Weiterentwicklung der übrigen sozialen Sicherungssysteme Konturen annehmen.

Eine Lösung könnte die Integration der Landwirtschaft in die übrigen sozialen Sicherungssysteme sein.

Vor einer Integration der landwirtschaftlichen Familien in die allgemeine soziale Sicherung wird jedoch eine Antwort auf die Frage zu geben sein, wer das Defizit in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung trägt, die Gemeinschaft

der Versicherten (mit der Folge erhöhter Beiträge) oder weiterhin die Allgemeinheit der Steuerzahler und es ist eine Antwort auf die Frage zu geben, wie die Besonderheiten der Landwirtschaft, wie z. B. die Familienarbeitsverfassung, berücksichtigt werden können.

Die agrarsozialen Sicherungssysteme werden am ehesten fortbestehen, wenn sie ihre Aufgaben besser, versichertennäher und kostengünstiger als andere Systeme erfüllen.

Die besten Garanten für den Fortbestand des eigenständigen Systems sind landwirtschaftliche Sozialversicherungsträger, die zielorientiert und effizient arbeiten und die sich an den besonderen Bedürfnissen ihrer Versicherten ausrichten.

Verfasser:

Prof. Dr. Hermann Schlagheck  
Ministerialdirigent im  
Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung  
und Landwirtschaft  
Rochusstraße 1  
53123 Bonn

Dr. Hans-Jürgen Sauer

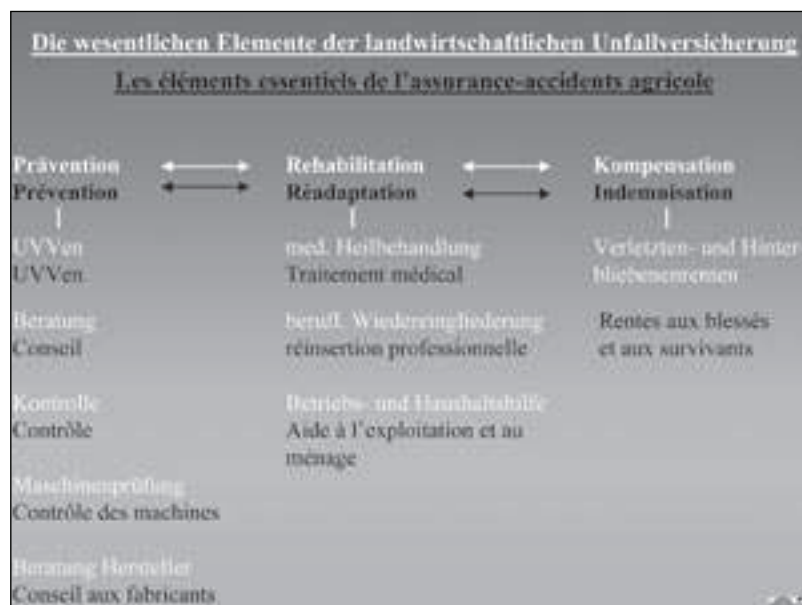
## Weiterentwicklung der landwirtschaftlichen Unfallversicherung

### Vorbemerkung

Eine kurze Vorbemerkung: Das Thema lautet „Weiterentwicklung der landwirtschaftlichen Unfallversicherung“. Das bedeutet praktisch dasselbe wie Reform. Dennoch wird häufig das Wort „Weiterentwicklung“ verwendet. Reform hat etwas radikaleres. Weiterentwicklung bedeutet demgegenüber, dass man das bestehende System modernen Entwicklungen und Notwendigkeiten anpasst, ohne es aber generell in Frage zu stellen. Und noch eine weitere Vorbemerkung: Die Überlegungen zur Weiterentwicklung berühren wesentliche Grundelemente dieses Versicherungszweiges. Zum besseren Verständnis erscheint es sinnvoll, kurz die tragenden Säulen der landwirtschaftlichen Unfallversicherung darzustellen.

### 1. Die wesentlichen Elemente der landwirtschaftlichen Unfallversicherung

Wie die übrige gesetzliche Unfallversicherung, d.h. die gewerbliche und die Unfallversicherung der sog. öffentlichen Hand, wird die landwirtschaftliche Unfallversicherung durch drei tragende Grundprinzipien geprägt: Dies sind die Prävention, die Rehabilitation und die Entschädigung, letztere in Gestalt von Geldleistungen, insbesondere Renten.



Diese drei Säulen sind in der gesetzlichen Unfallversicherung – und dies zeichnet sie besonders aus – in einer Hand konzentriert. Sie stehen in einer engen Wechselbeziehung zueinander. So führen die Anstrengungen in der Prävention zu einer Reduzierung der Unfallzahlen und damit der Leistungsaufwendungen. Andererseits kann durch die Erkenntnisse aus dem Unfallgeschehen eine wirksame Prävention durchgeführt werden. Die medizinische und die berufliche Rehabilitation haben die körperliche Wiederherstellung und die Wiedereingliederung in das Berufsleben zum Ziel und sollen möglichst Spätfolgen mit Rentenleistungen verhindern. Aber auch wenn dauerhaft Gesundheitsschäden bleiben, stehen zur Kompensation langfristige Geldleistungen, d.h. Renten, zur Verfügung

Die landwirtschaftliche Unfallversicherung gewährt allen in der Landwirtschaft Tätigen Versicherungsschutz. Ausgehend von ihrem Ursprung vor über 100 Jahren sind das zum einen die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer. Diese bildeten den Anfang aus Gründen der sozialen Schutzbedürftigkeit und wegen der mit ihrem Unfallschutz einhergehenden Ablösung aller sonst gegenüber dem Arbeitgeber bestehenden Haftungsansprüche. Aber auch die landwirtschaftlichen Betriebsunternehmer, deren Ehegatten und die mitarbeitenden Familienangehörigen wurden einbezogen. Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass diese Unternehmergruppe ebenso wie die abhängig Tätigen selbst landwirtschaftliche Tätigkeiten verrichtet und damit den Gefahren ausgesetzt ist. Nicht unwesentlich für das Verständnis ist auch, dass gelegentlich oder vorübergehend Tätige Versicherungsschutz genießen. Ihr Versicherungsschutz würde aufgrund des „arbeitnehmerähnlichen Schutzgedankens der gesetzlichen Unfallversicherung“ auch dann bestehen, wenn man Unternehmer und Ehegatten ganz oder teilweise von der Pflichtversicherung befreien würde.

Die landwirtschaftliche Unfallversicherung hat - wie eingangs erwähnt - eine über 100-jährige Tradition. Sie wurde im Jahre 1997 als einer der letzten Zweige der deutschen Sozialversicherung in das Sozialgesetzbuch als 7. Buch eingegliedert. Dabei handelte es sich allerdings nur um eine begrenzte Sachreform gegenüber der bis dahin seit 1963 gültigen Reichsversicherungsordnung. Übrigens: Diese gilt in Abweichung zum sonstigen französischen System im Elsaß für die Selbstständigen als Rechtsgrundlage immer noch für die *caisse du Haut-Rhin, Bas-Rhin und Moselle*.

## **2. Überlegungen zur Weiterentwicklung**

Es waren nicht die in ihrer Höhe nicht überzogenen Leistungen der landwirtschaftlichen Unfallversicherung, die den Reformdruck ausgelöst haben. Für den Unternehmerbereich stellt die landwirtschaftliche Unfallversicherung im Geldleistungsbereich nur eine Grundsicherung dar. Nach wie vor ist eine



Fülle schwerer und schwerster Unfälle im Gesamtbereich des landwirtschaftlichen Tätigkeitsspektrums zu beobachten. Leider zählt trotz aller Anstrengungen und Erfolge in der Prävention, trotz Mechanisierung und Rationalisierung die Landwirtschaft neben dem Baugewerbe noch immer zu den unfallträchtigsten Bereichen.

**a) Die Gründe des „Reformdrucks“**

Der Reformdruck wurde über den Strukturwandel und die damit einhergehenden Finanzprobleme ausgelöst. So muss eine immer kleiner werdende Solidargemeinschaft von landwirtschaftlichen Unternehmern und damit Beitragszahlern eine sehr hohe - immerhin in letzter Zeit stagnierende - Rentenaltlast schultern. Hinzu kommt, dass die aus Gründen dieses strukturwandelbedingten Defizits - übrigens europaweit - notwendige Beteiligung des Staates an den Leistungsaufwendungen der landwirtschaftlichen Unfallversicherung in Deutschland immer mehr zurückgefahren wird. Eine kleine Zwischenanmerkung: Dies ist umso törichter, weil die Nationalstaaten in diesem Sozialversicherungsbereich EU-konform Zuschüsse leisten dürfen. Verbindliche Staatszuschüsse sind unverzichtbar notwendig. Die Gründe hierfür liegen auf der Hand. Insoweit kann auch eine Zusammenarbeit der europäischen agrarsozialen Sondersysteme - neben weiteren notwendigen systemerhaltenden Abstimmungen - vielleicht etwas bewirken.

Hinzu kommt, dass gerade bei flächenstarken Großbetrieben das Unfallrisiko durch Rationalisierung im Maschineneinsatz usw. sinkt. Die dennoch immer mehr steigende Beitragsbelastung der Beitragszahler bedeutet auch gleichzeitig eine schwindende Akzeptanz für das System. Und das ist gefährlich für dieses eigentlich überzeugende Sozialmodell. Im Gegensatz zum Risiko des Alters und der Krankheit hat der Einzelne - der sog. mündige Bürger - nämlich kaum das Bewusstsein, dass er selbst vom Risiko eines schweren Unfalls oder einer erst nach Jahren eintretenden berufsbedingten Erkrankung betroffen sein könnte. Die Realität sieht wie gesagt anders aus.

**b) Privatisierung des Risikos?**

Eine Überlegung, diesen Schwierigkeiten zu begegnen, könnte in der gänzlichen oder teilweisen Privatisierung der landwirtschaftlichen Unfallversicherung gesehen werden. Derartige Überlegungen sind in Deutschland vor gut vier Jahren angestellt worden. Nach einer kurzen emotionalen Diskussion dürfen sie heute - zumindest für die politisch Verantwortlichen - als erledigt gelten. Es sollen an dieser Stelle nicht alle Gründe aufgezählt werden. Jedenfalls kann eine Privatversicherung, die nachweislich nur knapp 50 % ihres Beitragsaufkommens an Leistungen ausschüttet, weil sie Gewinne machen und Werbung, d.h. Aquisition, betreiben muss, den Versicherungsschutz nicht

adäquat abdecken. Demgegenüber verwenden die öffentlich rechtlichen Versicherungen ca. 90 % der Beiträge für Leistungen. Es liegt auf der Hand, dass dies bei der Privatversicherung nur mit einem drastischen Leistungsdumping verbunden sein könnte.

Insoweit ist es zu begrüßen, dass - in Ergänzung zu dem bestehenden Unfallschutz für Arbeitnehmer - auch der Unfall-Pflichtversicherungsschutz für Unternehmer und Ehegatten bei der MSA eingeführt worden ist. Denn, wie die Analyse des Regierungsgutachtens ergab, war das bis dahin bei der Groupama bestehende System eines Basisschutzes unzureichend und die Möglichkeiten der Zusatzversicherung wurden nicht adäquat in Anspruch genommen.

### **c) Umstellung auf ein Kapitaldeckungsverfahren**

Weitere Überlegungen im Rahmen der Weiterentwicklung zielen darauf ab, die Umstellung des sog. Umlagesystems der nachträglichen Bedarfsdeckung durch ein Kapitaldeckungsverfahren für Neurenten zu ergänzen. Nach geltendem Recht werden die Aufwendungen des Vorjahres im nächsten Jahr auf die Beitragszahler umgelegt. Demgegenüber wird bei der Kapitaldeckung bei den Beitragszahlern der Kapitalbedarf (Barwert) für die neuen Renten in einer Summe erhoben. Die Umstellung auf ein Kapitaldeckungsverfahren sollte die Finanzierung der zukünftigen Rentenleistungen durch die Bildung eines Kapitalstocks erleichtern und vom Strukturwandel unabhängig machen. Die Lastentragung wird den Unfallverursachern aufgebürdet und obliegt nicht mehr einer späteren Generation.

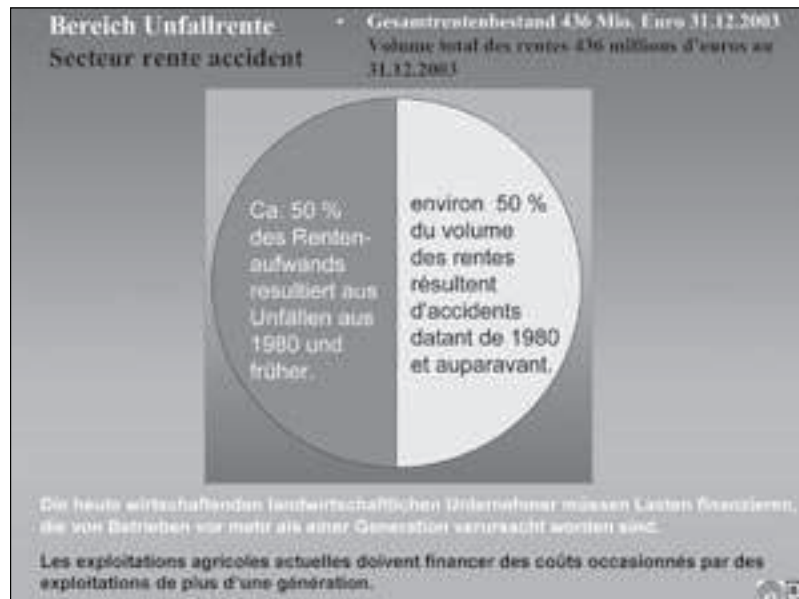
Ein von der Regierung in Auftrag gegebenes Gutachten kam allerdings zu dem Ergebnis, dass der Finanzierungsaufwand des Kapitalstocks für die Beitragszahler nur dann vertretbar ist, wenn der Staat die gesamte bisherige Rentenlast in Höhe von 436 Mio. Euro übernehmen würde. Nur unter dieser Voraussetzung wäre - allerdings erst langfristig - eine adäquate Finanzierung möglich gewesen. Es ist verständlich, dass bei der finanziellen Kalamität des deutschen Staatswesens keine Bereitschaft bestand, diese Rentenlast zu übernehmen. Dies macht deutlich, dass - jedenfalls derzeit - nach anderen Wegen gesucht werden muss, um die landwirtschaftliche Unfallversicherung mittel- und möglichst auch langfristig zu stabilisieren.

## **3. Aktuelle Reformvorschläge**

Der Bundesverband der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften und darin eingeschlossen die nunmehr neun landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften haben sich daher ein Strategiekonzept zur Weiterentwicklung erarbeitet. Es sieht Reformüberlegungen im Leistungs- und Beitragsbereich vor.

**a) Reformüberlegungen im Bereich der Unfallrenten**

Der Gesamtrentenbestand der landwirtschaftlichen Unfallversicherung beläuft sich in 2003 auf rund 436 Mio. Euro. Interessant ist, dass die Hälfte hiervon aus Unfällen aus 1980 und früher resultiert.



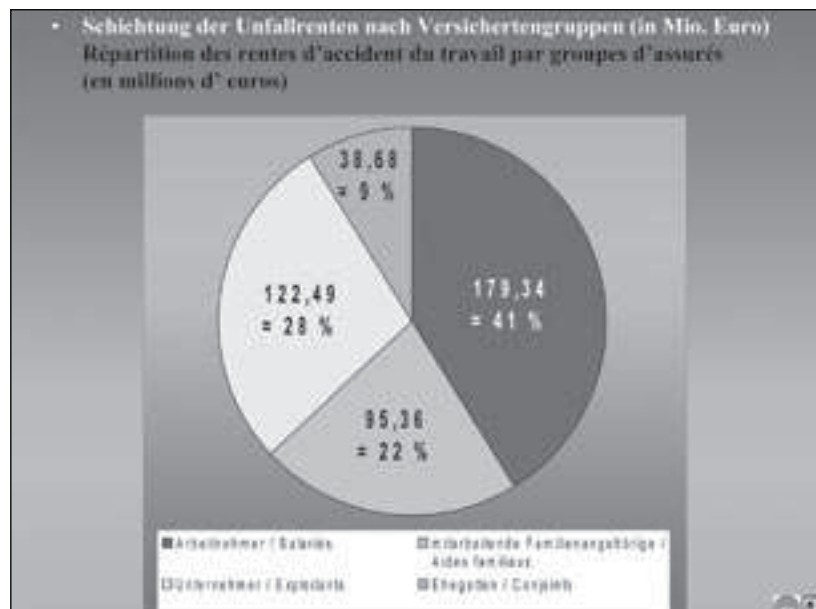
Interessant ist auch die Schichtung der Unfallrenten nach dem Lebensalter. 60 % der Rentner sind über 65 Jahre.



Hieraus wird zum einen deutlich, dass die aktiven Beitragszahler erhebliche Altlasten zu finanzieren haben und sich daran der Staat beteiligen muss. Andererseits ist durch diese Altersstruktur damit zu rechnen, dass sich die Altlast allmählich abbaut.

Auf die unterschiedlichen Versichertengruppen teilt sich der Gesamtrentenaufwand auf:

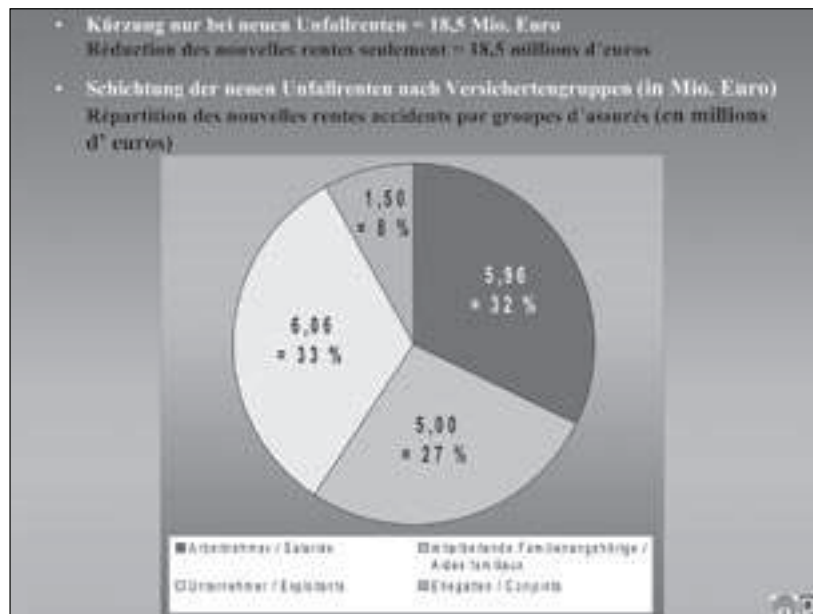
|                                  |                  |
|----------------------------------|------------------|
| Arbeitnehmer                     | 179,34 Mio. Euro |
| mitarbeitende Familienangehörige | 95,36 Mio. Euro  |
| Unternehmer                      | 122,49 Mio. Euro |
| Ehegatten                        | 38,68 Mio. Euro  |



Einsparpotentiale lassen sich allerdings kurzfristig nur bei den neuen Unfallrenten erzielen. Der alte Rentenbestand ist durch Besitzstand geschützt. Er wird nur allmählich durch das Ableben der Rentenempfänger und die Begrenzung im Zuwachs abnehmen.

Das Gesamtvolumen der neuen Unfallrente belief sich im Jahr 2003 auf 18,5 Mio. Euro. Dieser Betrag verteilt sich auf die unterschiedlichen Versichertengruppen:

|                                  |                |
|----------------------------------|----------------|
| Arbeitnehmer                     | 5,96 Mio. Euro |
| mitarbeitende Familienangehörige | 5,00 Mio. Euro |
| Unternehmer                      | 6,06 Mio. Euro |
| Ehegatten                        | 1,50 Mio. Euro |



Eine Reduzierung dieses Leistungsspektrums fällt Selbstverwaltung und Sozialpartnern nicht leicht, stellen diese Renten - mit Ausnahme des versicherten Arbeitnehmerbereichs - ohnehin nur eine Grundsicherung dar. Andererseits erscheinen Einsparungen im Hinblick auf die Einkommenssituation der Betriebe und die Beiträge zur landwirtschaftlichen Unfallversicherung notwendig.

Leistungskürzungen dürften dann vertretbar sein, wenn sie nicht systemwidrig vorgenommen werden. Sie sollten daher mit der Funktion der Unfallrente vereinbar sein. Diese besteht erstens darin, nach dem der gesetzlichen Unfallversicherung zugrundeliegenden Schadensersatzgedanken einerseits den Verlust oder Reduzierungen des Erwerbseinkommens, die durch den körperlichen Dauerschaden - z.B. den Verlust oder die Versteifung von Gliedmaßen bis hin zu Querschnittslähmungen - eintreten, auszugleichen. Darüber hinaus zweitens soll die Unfallrente auch die durch die Verletzung eingetretene körperliche Versehrtheit, d.h. den dauerhaften Gesundheitsschaden, entschädigen.

Ferner ist drittens zu berücksichtigen, dass die Unfallrente den Erwerbsschaden abstrakt, d.h. unter Bezug auf die Erwerbsmöglichkeit im gesamten Arbeitsleben ausgleichen soll. Sie wird daher derzeit bis zum Lebensende des Versicherten gewährt. Dadurch können der einzelne oder ganze Versicherten- gruppen in den Genuss der Rentenleistung kommen, ohne dass konkreter Erwerbsschaden besteht.

Hier setzen die Überlegungen zur Weiterentwicklung im Sinne einer besseren Zielgenauigkeit an.

**aa) Keine Unfallrente bei Arbeitsunfall im Rentenalter**

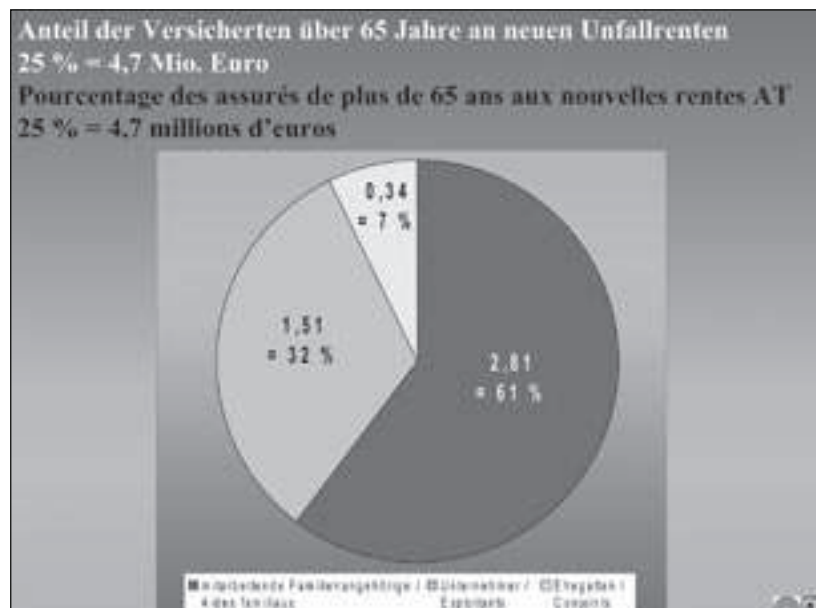
Zum einen wird vorgeschlagen, keine Unfallrenten bei einem Arbeitsunfall im Rentenalter an landwirtschaftliche Unternehmer, deren im Unternehmen mitarbeitende Ehegatten sowie an die nicht nur vorübergehend mitarbeitenden Familienangehörigen zu gewähren.

Für diesen Einsparvorschlag ist interessant, dass der Anteil, d.h. das Einsparpotential dieser Versicherten über 65 Jahre an der neuen Unfallrente 25 % und damit im ersten Jahr 4,7 Mio. Euro beträgt.

Für alle - auch die folgenden Einsparpotentiale - gilt, dass diese sich in den folgenden Jahren potenzieren.

Im Einzelnen entfallen auf

|                                  |                |
|----------------------------------|----------------|
| mitarbeitende Familienangehörige | 2,81 Mio. Euro |
| Unternehmer                      | 1,51 Mio. Euro |
| Ehegatten                        | 0,34 Mio. Euro |



Soweit Versicherte kein Arbeitseinkommen mehr erzielen, bedarf es unseres Erachtens auch keiner Entschädigung des Teils der Rente, der gerade auf diesen Ausgleich abzielt.

Der Masse der Betroffenen, d.h. der unentgeltlich tätigen mitarbeitenden Familienangehörigen, insbesondere auch ehemaligen landwirtschaftlichen Unternehmern, entsteht im Rentenalter kein ausgleichender Einkommensverlust. Für sie kommt neben den Maßnahmen der Heilbehandlung lediglich ein Ausgleich für den erlittenen Gesundheitsschaden in Betracht. Im Verhältnis zum Erwerbsschadens-Anteil der Unfallrente ist dieser Gesundheitsschadenanteil allerdings der weitaus geringere Teil.

Für noch über das Rentenalter hinaus tätige landwirtschaftliche Unternehmer könnte insbesondere bei großen Körperschäden, die zu einer hohen Minderung der Erwerbsfähigkeit führen, ein ausgleichender Einkommensverlust eintreten. Indessen gilt für diesen Personenkreis nicht die gesetzliche Ablösung der Unternehmerhaftung. Insoweit besteht für den Gesetzgeber ein größerer Gestaltungsspielraum wie für die abhängig Beschäftigten. Dies gilt besonders dann, wenn derartige Vorschläge die Zustimmung des Berufsstands, d.h. des diese Versichertengruppe repräsentierenden Interessenverbandes, finden.

Die deutsche Bundesregierung will derartige Vorschläge allerdings nur zusammen mit der übrigen gesetzlichen Unfallversicherungsreform für die nächste Legislaturperiode angehen. Diese Vorschläge betreffen nämlich die Struktur der Verletztenrente und würden nach ihrer Auffassung - isoliert für die landwirtschaftliche Unfallversicherung umgesetzt - eine Präjudizierung für die gewerbliche Unfallversicherung bedeuten.

Stattdessen sehen die aktuellen Vorschläge des Regierungsentwurfs vor, die der Rentenleistung zugrunde liegenden Jahresarbeitsverdienste erheblich zu kürzen. Bereits nach gegenwärtigem Recht können die Unfallversicherungsträger dies kraft Satzung tun. Immerhin ließen sich mit einem von der Selbstverwaltung vorgeschlagenen größeren einheitlichen Abschlag um 65 % Einsparpotentiale von bis zu 2 Mio. Euro erreichen.

#### ***bb) Wegfall der Unfallrente mit Erreichen des Rentenalters***

Eine andere Überlegung geht dahin, die UV-Rentenleistungen bis zum Eintritt in das Rentenalter zu begrenzen. Für die Zeit danach soll die gesetzliche Rentenversicherung vorrangig eintrittspflichtig sein. Gegenwärtig kürzt demgegenüber die Rentenversicherung im Arbeitnehmerbereich ihre Leistungen zu Lasten der unverändert gezahlten Unfallrente.

Wie bereits ausgeführt, soll die Unfallrente in erster Linie einen Einkommens / Erwerbsschaden ausgleichen. Damit ist die Zeit bis zum Ausscheiden aus dem Erwerbsleben gemeint. Mit den Prinzipien des Schadensersatzes der Unfallrente ist es daher vereinbar, diese mit dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben enden zu lassen. Auch würde insoweit ein für den Unfall verantwortlicher Schädiger nach zivilrechtlichen Gesichtspunkten lediglich bis zum Ausscheiden aus dem Erwerbsleben diesen Teil des Schadens ausgleichen

müssen. Allerdings muss gewährleistet sein, dass der beispielsweise mit 30 Jahren durch einen schweren Unfall geschädigte Arbeitnehmer oder Unternehmer durch seine eingeschränkten Betätigungsmöglichkeiten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt keine Einbußen an seinen Rentenleistungen erfährt. Daher wird befürwortet, zum Ausgleich zusätzliche Beitragsleistungen des Unfallversicherungsträgers an die Rentenversicherung vorzusehen. Derartige Vorschläge würden für die Zukunft ebenfalls ein nicht unerhebliches Einsparpotential erbringen.

Aber auch sie betreffen die Grundsätze der Rentenstruktur der gesamten gesetzlichen Unfallversicherung. Daher will die Bundesregierung auch diese Vorschläge lediglich im Gesamtzusammenhang einer UV-Reform und nicht isoliert für die landwirtschaftliche Unfallversicherung angehen.

**cc) Abfindung niedriger Unfallrenten**

Ein weiterer Vorschlag sieht vor, Unfallrenten bis zu einem bestimmten Schweregrad (z.B. 35 %) gesetzlich abzufinden. Erhebliche Einsparpotentiale lassen sich jedoch nur erzielen, wenn die Abfindungssumme ebenfalls nicht wie bisher an der prognostizierten Lebensdauer des Verletzten (abstrakter Schadensersatz), sondern an einem begrenzten Zeitraum - z.B. von 5 oder 10 Jahren - bemessen wird.

Auch hier ergibt sich ein erhebliches Einsparpotential.

Die Bundesregierung will auch diese Vorschläge im Gesamtzusammenhang der UV-Reform angehen.

**dd) Wartezeit für Unfallrenten**

Ein weiterer Vorschlag betrifft die Einführung einer Wartezeit bei der Inanspruchnahme von Rentenleistungen, z.B. für 1 Jahr. Damit würde der Bezug der Rente nur um 1 Jahr hinausgeschoben. Der Vorschlag vermeidet aber, dass die Rente komplett nicht gewährt wird. Das Einsparpotential für Unternehmer, Ehegatten und mitarbeitende Familienangehörige dürfte sich für jedes Geschäftsjahr jeweils auf 10 Mio. Euro belaufen.

Der Vorschlag der Bundesregierung im Regierungsentwurf sieht nur eine 13-wöchige Wartezeit vor.

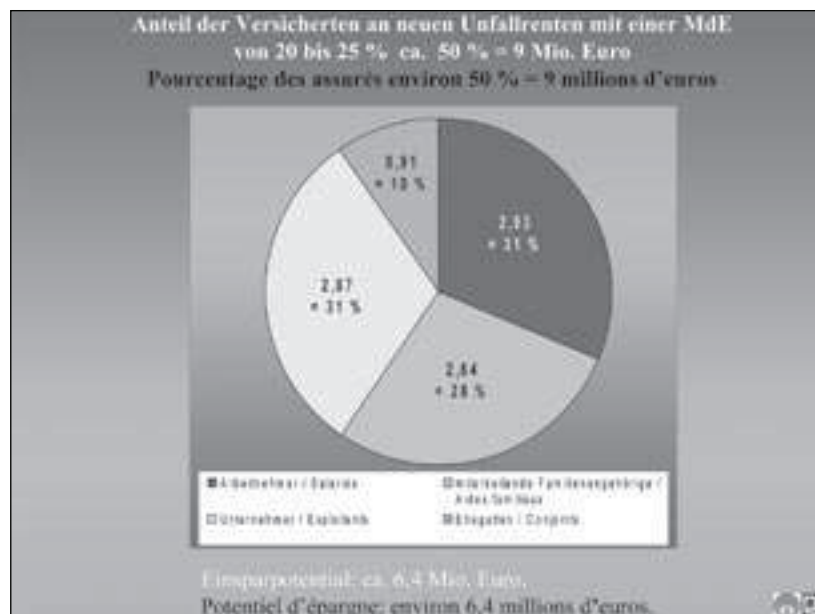
**ee) Heraufsetzung des MdE-Grades von gegenwärtig 20 auf 30 %**

Ein radikalerer Vorschlag sieht vor, die Voraussetzung für den Bezug einer Verletztenrente von gegenwärtig mindestens 20 % Minderung der Erwerbsfähigkeit auf 30 % heraufzusetzen.



Von den neuen Unfallrenten entfallen ca. 50 %, d.h. ca. 9 Mio. Euro auf Renten mit einer Minderung der Erwerbsfähigkeit von 20 bis 25 %. Diese verteilen sich wie folgt:

|                                  |                |
|----------------------------------|----------------|
| Arbeitnehmer                     | 2,93 Mio. Euro |
| mitarbeitende Familienangehörige | 2,64 Mio. Euro |
| Unternehmer                      | 2,87 Mio. Euro |
| Ehegatten                        | 0,91 Mio. Euro |



Dieser Vorschlag wird vorrangig für den Bereich Unternehmer, Ehegatten und mitarbeitende Familienangehörige diskutiert. Er würde immerhin ein Einsparpotential von jährlich 6,4 Mio. Euro mit sich bringen.

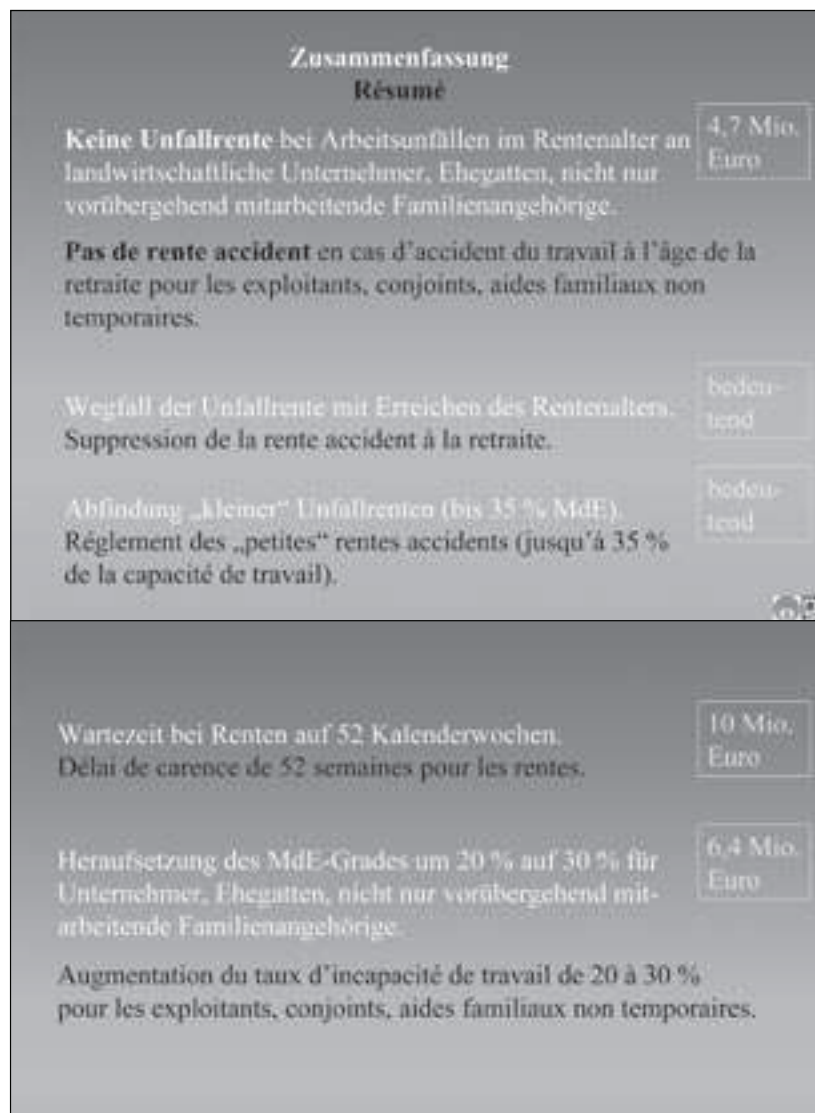
Allerdings ist dieser Vorschlag auch mit gravierenden Nachteilen verbunden. So würden nach gegenwärtiger Entschädigungspraxis immerhin beträchtliche Dauerschäden wie z.B. der Verlust eines Auges oder eine Versteifung des Sprunggelenks unentschädigt bleiben. Wenn auch die Rentenleistungen in diesem Bereich in der Höhe nicht bedeutend sind, so erhält dennoch nach gegenwärtigem Recht der Versicherte eine Leistung, die durch unter Umständen jahrzehntelange Beitragsleistungen des beitragspflichtigen landwirtschaftlichen Unternehmers ihr Äquivalent findet.

Befürworter einer solchen Anhebung schlagen vor, für diese Fälle die Versicherten auf eine freiwillige Zusatzversicherung - allerdings nicht privat, sondern im

System der landwirtschaftlichen Unfallversicherung - zu verweisen. Dieser Weg erschien gangbar. Erfahrungen mit der Zusatzversicherung bezüglich einer Erhöhung der gegenwärtigen Jahresarbeitsverdienste legen immerhin die Vermutung nahe, dass hiervon nur in geringem Umfang Gebrauch gemacht wird. Insoweit gilt die allgemeine Erfahrung, dass das Risiko eines Unfalls von den Versicherten nicht als für sie in Betracht kommend eingeschätzt wird.

**ff) Zusammenfassung der Vorschläge zur Unfallrente**

Die einzelnen Vorschläge sind in der Grafik noch einmal übersichtlich in ihren Einsparpotentialen aufgelistet.



**gg) Bewertung**

Bewertet man die Rentenkürzungsvorschläge insgesamt, so muss anerkannt werden, dass sie mit dem Grundprinzip der gesetzlichen Unfallversicherung, d.h. des Schadensersatzes, im Wesentlichen vereinbar sind. Mit ihnen wird eine bessere Zielgenauigkeit der Leistungsgewährung erreicht. Die Vorschläge sind mittelfristig geeignet, durch eine nicht unerhebliche Reduzierung des Leistungsvolumens an neuen Unfallrenten auch den Rentenzuwachs für die sog. alte Last zu begrenzen.

In diesem Zusammenhang verdient auch ein weiterer Aspekt hervorgehoben zu werden. Das Volumen des Rentenbestandes wird maßgeblich durch die Höhe der jährlichen Rentenanpassungen beeinflusst. In den letzten Jahren haben solche Anpassungen nur in geringer Höhe stattgefunden. Auch unter diesem Aspekt dürfte sich die Rentenlast weiter reduzieren, weil der natürliche Rentenabgang mehr Gewicht erhält.

**b) Selbstbeteiligung bei Betriebs- und Haushaltshilfe**

Ein weiterer Vorschlag zur Weiterentwicklung betrifft Kürzungen bei der Betriebs- und Haushaltshilfe durch Einführung einer Selbstbeteiligung. Dies soll wegen des in der Unfallversicherung maßgeblichen Schadensersatzgedankens allerdings nur für die in der Satzung vorgesehenen Mehrleistungen gelten. Bei einer Beteiligung von z.B. 1,50 Euro pro Stunde an den Kosten einer selbstbeschafften Ersatzkraft bzw. von 3,00 Euro bei einer von der Berufsgenossenschaft gestellten Ersatzkraft würde sich nach unseren Grobschätzungen ein Einsparvolumen von 4 Mio. Euro ergeben.

**c) Bessere Ausrichtung der Beitragsmaßstäbe am Unfallrisiko**

Weitere Reformvorschläge gehen dahin, die Beitragsmaßstäbe risikogerechter zu gestalten. Nach gegenwärtigem Recht gelten überwiegend Beitragsmaßstäbe, die die landwirtschaftliche Fläche oder den aufgrund von Durchschnittssätzen ermittelten Flächenwert oder den im Unternehmen anfallenden Arbeitsbedarf zugrunde legen. Infolge des Strukturwandels und der vorgenommenen Rationalisierung werden immer weniger Arbeitskräfte in der Landwirtschaft beschäftigt. Flächenstarke Großbetriebe kritisieren daher, dass aufgrund der Flächenmaßstäbe die verminderte Unfallbelastung sich nicht in einer Beitragsreduzierung auswirkt. Andererseits haben die Berufsgenossenschaften durch Degressionen für größere Betriebe und die Einführung von Grundbeiträgen auch die kleineren Betriebe belastet. Auch ist zu berücksichtigen, dass ein stärkerer Risikobezug nur zu einer Umverteilung führt und keine zusätzlichen Finanzquellen erschließt. Es erscheint aus Gründen der Akzeptanz und der Gerechtigkeit notwendig, die Beitragsgestaltung am Unfallrisiko stärker auszurichten, ohne die Solidarität entscheidend zu vernachlässigen.

Einer zentral gesteuerten Beitragsgestaltung steht entgegen, dass die neun landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften in ihrer Beitragsgestaltung autonom sind. Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, dass Umverteilungen beim Beitrag stets zu Verwerfungen innerhalb der Solidargemeinschaft führen. Gerade die jüngstens durchgeführten Fusionen haben gezeigt, wie schwierig bereits bei zwei fusionierten Trägern eine künftig einheitliche Beitragsgestaltung ist.

Die Berufsgenossenschaften sind unter Federführung des Verbandes bereit, die Forderungen der Politik umzusetzen. Eine Arbeitsgruppe ist dabei, ein schlüssiges Konzept zu erarbeiten. Es sieht vor, vergleichbare Elemente der Beitragsgestaltung für alle Berufsgenossenschaften durch Bildung von Risikogruppen zu erarbeiten.

Solche vergleichbaren Elemente sollen die Tierhaltung, die bodenbewirtschaftende Landwirtschaft mit einzelnen Risikogruppen, Spezialkulturen (Weinbau, Spargel usw.), der Forstbereich usw. sein. So sollen die Leistungsaufwendungen einer jeden Gruppe zugeordnet werden und diese sich anschließend im Beitrag tragen. Auch sind wir dabei, die sog. neue Last, d.h. die aufgrund neuer Unfälle eintretenden Leistungen, von der sog. alten Last zu trennen.

Überlegungen gehen dahin, die neue Last für einen noch zu bestimmenden Zeitraum zu definieren und diese nach dem Risiko zu verteilen. Die übrige verbleibende alte Last könnte - gerechtfertigt durch den Strukturwandel, d.h. die Wanderung der Flächen zu neuen größeren Einheiten - aufgrund der Flächenanteile solidarisch zugeordnet werden.

Auch ergänzende Überlegungen zur Einführung eines sog. Bonus- oder Malusystems gibt es.

#### **4. Fazit**

Wie die vorangehenden Ausführungen zeigen, ist die Weiterentwicklung der landwirtschaftlichen Unfallversicherung derzeit beim Bundesverband der Landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften ein zentrales Thema. Es geht nicht darum, die landwirtschaftlichen Unfallversicherung generell in Frage zu

stellen. Es geht vielmehr darum, sie unter Wahrung ihrer systemkonformen Grundprinzipien so aufzustellen, dass sie zukünftigen Anforderungen genügen kann. Dabei ist der Abschied von einer die Nachkriegsära bestimmenden Vollkaskotalität unabweisbar. Andererseits sollte ein Staatswesen die Grundelemente der sozialen Sicherheit und damit den Schutz der Sozial-schwachen und Bedürftigen - und das gilt in besonderem Maße für die Opfer schwerer Unfälle in der Landwirtschaft - immer besonders berücksichtigen.

Verfasser:

Dr. Hans-Jürgen Sauer  
Generalsekretär der IVSS-Sektion Landwirtschaft  
Stellv. Hauptgeschäftsführer des Bundesverbandes  
der Landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften  
Weißensteinstraße 70 - 72  
34131 Kassel

## **Sichtweise des Berufsstandes**

Es ist nicht ganz einfach, die Sichtweise des Berufsstandes darzustellen, denn der Deutsche Bauernverband besteht aus vielen Landesbauernverbänden mit noch mehr Kreisverbänden und über 400.000 Mitgliedern. Gerade eine Diskussion über soziale Sicherung lässt durchaus Meinungsvielfalt zu. Und auch die Anwesenheit von vielen hohen Repräsentanten aus Ehrenämtern des Deutschen Bauernverbandes wird vielleicht den einen oder anderen kleinen Unterschied in der Diskussion nach sich ziehen. Im folgenden seien einige Sätze zum Einsatz der Mittel der Bundesregierung einmal aus der Sicht der Landwirte gesagt - durchaus eine etwas andere Darstellung als die von Herrn Prof. Schlagheck.

### **1. Zur Alterssicherung der Landwirte**

Im Regierungsentwurf des Haushaltsplans 2005 steht, dass der Bund 2,3 Mrd. Euro an Bundesmitteln der Alterssicherung für Landwirte zur Verfügung stellt - ohne Zweifel eine beträchtliche Summe. Und der Berufsstand bekommt das auch ständig von der Politik vorgehalten. Man muss sich aber fragen, was hat der einzelne Landwirt, der Betroffene von diesen Mitteln? Die Bundesmittel werden fast ausschließlich benötigt, um die entsprechenden Verhältnisse wie in der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland für Arbeitnehmer herzustellen. Dies sei an einem kleinen Zahlenbeispiel erklärt, und es zeigt, in welchem Umfang ein landwirtschaftlicher Unternehmer in Deutschland abgesichert ist: Ein Landwirt, der 12 Monate den Einheitsbeitrag in die Alterssicherung der Landwirte einzahlt, zahlt derzeit in den alten Bundesländern 12 x 201 Euro - also 2.412 Euro im Jahr ein. Und dafür erwirbt er einen Rentenanspruch von 12 Euro und 6 Cent im Monat. Das sind 144,72 Euro im Jahr. Was bedeutet das? Ein Landwirt, der 40 Jahre lang Beiträge zur Alterssicherung der Landwirte entrichtet nach derzeitigen Werten, erhält somit eine Rente in Höhe von 482 Euro pro Monat. Entrichtet der Landwirt Beiträge in derselben Höhe in die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland, würde er etwa eine um 10 % niedrigere Rente erhalten. Dafür ist er jedoch gezwungen, seinen Betrieb abzugeben, um die Rente aus der Alterssicherung der Landwirte zu erhalten. Weiterhin gibt es noch einige Leistungsunterschiede zwischen der Alterssicherung der Landwirte und der gesetzlichen Rentenversicherung, die diese 10 % Vorteilhaftigkeit mehr als ausgleichen. Die Entwicklung des Beitrages des Landwirts, also 201 Euro im Monat, ist unmittelbar an die Entwicklung des Beitrags in der gesetzlichen Rentenversicherung gekoppelt. Es gibt eine Besonderheit, und die muss auch betont werden: in der Alterssicherung der Landwirte gibt es einen Zuschuss zum Beitrag. Landwirte, die diesen Zuschuss erhalten, sind bessergestellt

als Arbeitnehmer in der gesetzlichen Rentenversicherung. Und für diesen Zuschuss wendet der Staat ca. 120 Mio. Euro von den genannten 2,3 Mrd. Euro auf. Wer erhält nun einen besonderen Zuschuss zu seinem Beitrag? Das sind Landwirte bzw. die pflichtversicherten Ehegatten, deren Einkünfte (je Person) weniger als 15.500 Euro im Jahr betragen. Zu den Einkünften werden auch Erträge aus Vermietung, Verpachtung, andere Selbständigkeiten usw. gerechnet. Im letzten Jahr erhielten ca. 130.000 Landwirte bzw. Ehegatten diesen Zuschuss zum Beitrag, bei ungefähr 360.000 Versicherten. Dies zeigt die katastrophale Einkommenssituation in der Landwirtschaft in Deutschland. Das sind die Fakten, die teilweise ignoriert werden. Aber das sind die wahren Zahlen.

Für die Alterssicherung der Landwirte bleibt somit festzuhalten, dass eine Besserstellung gegenüber den Arbeitnehmern nicht erfolgt. Aus Sicht des Berufsstandes ist dennoch am System der Alterssicherung der Landwirte festzuhalten. Möglichkeiten, sich aus diesem Sicherungssystem zu befreien, sind jedoch für die pflichtversicherten Ehegatten von Landwirten mit kleineren Betrieben zu schaffen. Nach derzeitiger Rechtslage ist der Ehegatte eines Landwirts automatisch pflichtversichert, unabhängig davon, ob er auf dem Betrieb mitarbeitet oder nicht. Es bestehen Befreiungsmöglichkeiten, vor allem, wenn eine außerlandwirtschaftliche Tätigkeit vorliegt. Viele, die die Möglichkeit haben, aus diesem System auszusteigen, haben es getan. Das System verliert pro Jahr ca. 5 % seiner Beitragszahler. Die beschlossene gemeinsame Agrarpolitik wird diesen Trend beschleunigen. Die Bundesregierung lehnt eine Erweiterung der Befreiungsmöglichkeit jedoch ab. Dies ist auch logisch. Aufgrund dieses Finanzierungssystems kostet jeder Landwirt oder jeder Ehegatte, der aus dem System ausscheidet und keinen Beitrag mehr zahlt, dem Staat Geld. Die Diskussion ist seit 1995 da. Sie war vorhersehbar. Doch wie so oft wurde dem Berufsstand nicht geglaubt.

## **2. Zur landwirtschaftlichen Krankenversicherung**

In der landwirtschaftlichen Krankenversicherung in Deutschland sind vor allem Haupterwerbslandwirte versichert. Landwirte, die neben ihrer Tätigkeit als Landwirt hauptberuflich außerlandwirtschaftlich tätig sind, also die Nebenerwerbslandwirte, sind nicht in der landwirtschaftlichen Krankenversicherung versichert. Zurzeit gibt es noch 200.000 landwirtschaftliche Unternehmer in der landwirtschaftlichen Krankenversicherung, 200.000 aktive landwirtschaftliche Unternehmer. Diese Zahl reduziert sich jährlich um 6.000. Und dieser Trend setzt sich fort. Das Leistungsspektrum der landwirtschaftlichen Krankenversicherung entspricht dem der anderen gesetzlichen Krankenversicherungen. Allerdings kann sich ein Landwirt nicht aus seiner Krankenversicherung befreien und in ein anderes System wechseln. Alle anderen Arbeitnehmer und Selbständigen können es. Dies kann ein Vorteil, dies kann aber auch

ein Nachteil sein. Das ist ausdiskutieren. Dennoch sieht eine steigende Anzahl von Landwirten dies als einen Nachteil. Zu dem Beitragssystem, was in der landwirtschaftlichen Krankenversicherung herrscht, kann in der Diskussion darauf eingegangen werden, weil es in den einzelnen Regionen unterschiedlich ist.

Festzustellen bleibt jedoch, dass zunehmend Kritik an der Höhe der Beiträge - gemessen an der Einkommenssituation der Landwirte - erfolgt. Die Einkommenssituation der Landwirte hat sich in den letzten vier Jahren kontinuierlich erheblich verschlechtert. Und dies wird von der Bundesregierung ignoriert. In Reden erkennt man es an. In Taten wird es ignoriert. Zurzeit wird ein Gesetz beschlossen, wodurch die Beiträge der Landwirte in den nächsten vier Jahren im Durchschnitt um 20 % steigen werden. In den anderen Systemen kommt es zu einer Beitragssenkung. Die Unzufriedenheit der Landwirte mit ihrem System wird immer mehr zunehmen.

Die Weiterentwicklung wird ganz entscheidend von der Weiterentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung in Deutschland abhängen. Hier werden zurzeit zwei unterschiedliche Modelle zwischen den Parteien diskutiert. Ich glaube, dass es zu einer Entscheidung erst nach der nächsten Bundestagswahl im Jahre 2006 kommen wird. Meines Erachtens sind die Modelle der Parteien vordergründig. Viele Einzelheiten werden ausgeklammert. Eine Bewertung ist derzeit nicht möglich. Auch wenn in den Fachzeitschriften Seiten gefüllt werden. Aber nach 2006 wird es anders kommen, als viele derzeit schreiben. Auf jeden Fall dürfte es schwer sein, die Existenz eines geschlossenen landwirtschaftlichen Krankenversicherungssystems zu begründen, wenn ansonsten ein Gesamtsystem für alle Bürger in Deutschland existieren wird. Und dabei kommt es aus Sicht des Berufsstandes vor allem darauf an, dass die Einkommenssituation der Landwirte entsprechend berücksichtigt wird. Und dies stellt für die berufsständische Vertretung die größte Herausforderung in den kommenden Jahren bei der Reform der landwirtschaftlichen Krankenversicherung dar.

### **3. Zur landwirtschaftlichen Unfallversicherung.**

Auch hier sei etwas zu den Bundesmitteln zur landwirtschaftlichen Unfallversicherung gesagt, besonders, weil diese auch in fast jeder Rede den Landwirten vorgehalten werden. Die Bundesregierung hat die zur Verfügung gestellten Mittel von 315 Mio. Euro im Jahre 1998 auf voraussichtlich 150 Mio. Euro in 2005 reduziert. Bei einer Beitragsleistung der Landwirte von ca. 600 Mio. Euro kann sich jeder ausrechnen, was dies für eine Beitragssteigerung bedeutet. Die Beiträge der landwirtschaftlichen Unfallversicherung sind daher erheblicher Kritik, insbesondere von flächenstarken Betrieben, ausgesetzt.



Dies liegt auch daran, dass das Unfallrisiko des einzelnen Betriebes bei der Beitragsfestsetzung kaum berücksichtigt wird und es bei einem Flächenwachstum der Betriebe, welches kaum mit einer Risikozunahme verbunden ist, zu erheblichen Beitragserhöhungen kommt. Der Berufsstand hat weitreichende Vorschläge zur Weiterentwicklung der landwirtschaftlichen Unfallversicherung unterbreitet. Und diese Vorschläge beinhalten eine Vielzahl von Vorschlägen zu drastischen Leistungsreduzierungen.

Ziel muss es sein, die landwirtschaftliche Unfallversicherung zukunftsfähig zu machen für die nächsten 20, 30 Jahre. Und dies kann nur gelingen, wenn eine Absicherung der schweren Unfälle sichergestellt wird. Die Bundesregierung, die Regierungsparteien ignorieren die Vorschläge des Berufsstandes und kürzen dafür die Bundesmittel. Auch dieses Vorgehen trägt nicht dazu bei, das Vertrauen in die landwirtschaftliche Unfallversicherung zu erhöhen. Dies ist um so unverständlicher, als der überwiegende Teil der Versicherten in der landwirtschaftlichen Unfallversicherung selbständige Unternehmer und ihre Familienangehörigen sind. Die Leistungen für die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer sollen aus der Sicht des Berufsstandes nicht reduziert werden, Leistungsreduzierungen bei der eigenen Klientel werden hingegen vom Bauernverband als notwendig erachtet, damit das System überleben kann. Auf der einen Seite entzieht sich der Staat seiner Verantwortung für das von ihm geschaffene System, insbesondere der Pflichtversicherung für landwirtschaftliche Unternehmer. Auf der anderen Seite lässt er aber keine wesentliche Änderung am System zu. Ein nicht nachzuvollziehender Vorgang. Auch der landwirtschaftliche Unternehmer hat soziale Verantwortung. Aber die Betriebe müssen die Beiträge aufbringen können, die landwirtschaftsunfreundliche Politik Deutschlands seit den letzten Jahren zwingt oder bewirkt eine katastrophale Einkommenssituation, so dass die Beiträge nicht mehr aufzubringen sind.

#### **4. Fazit**

Abschließend und zusammenfassend seien noch sechs Thesen aufgestellt:

- 1.) Ziel muss es sein, die soziale Absicherung der Landwirte und ihrer Familien zu angemessenen Beiträgen im eigenständigen agrarsozialen Sicherungssystem zu erhalten. Die Kosten des Strukturwandels können nicht den Landwirten und ihren Familien aufgebürdet werden.
- 2.) Das agrarsoziale Sicherungssystem steht aufgrund seiner Finanzierung durch Bundesmittel sowie wegen zu hoch empfundener Beitragslasten seitens der Versicherten in der Diskussion.
- 3.) Durch die in den letzten Jahren vorgenommene Senkung der Bundesmittel gefährdet der Gesetzgeber die Eigenständigkeit des agrarsozialen Siche-

runssystem. Daher ist eine Integration in das allgemeine Sicherungssystem zu prüfen.

- 4.) Im Bereich der landwirtschaftlichen Unfallversicherung sind die konkreten Vorschläge des Berufsstandes zur Leistungsreduzierung und damit mittelfristigen Beitragsreduzierungen durch die Gesetzgeber umzusetzen. Die Bundesmittel sind in ihrer derzeitigen Höhe von 250 Mio. Euro zu erhalten.
- 5.) Wird nach der nächsten Bundestagswahl in Deutschland eine grundlegende Reform der Krankenversicherung vorgenommen, ist eine adäquate Berücksichtigung der Landwirte zu erreichen. Dabei ist zu prüfen, ob dies in einem weiterhin eigenständigen System möglich und sinnvoll ist.
- 6.) Die Verwaltungskosten der LSV-Träger werden seitens der berufsständischen Vertretung als zu hoch erachtet. Die Anzahl der versicherten Unternehmen reduziert sich weiter und dieser Entwicklung muss die Organisationsstruktur der landwirtschaftlichen Sozialversicherungsträger Rechnung tragen.

Verfasser:

Burkhard Möller  
Sozialreferent des Deutschen Bauernverbandes  
Godesberger Allee 142-148  
53175 Bonn

Arnd Spahn

### **Sichtweise der Arbeitnehmer**

Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessen, die es innerhalb der agrarsozialen Sicherungssysteme über deren künftige Ausgestaltung gibt, besteht vielleicht doch so etwas wie ein gemeinsames übergreifendes Interesse am Erhalt dieser Systeme. Meines Erachtens gibt es nämlich sehr wohl Erfolge dieser eigenständigen agrarsozialen Sicherungssysteme: sie sind zielgerichteter, sie sind effizienter, sie entsprechen stärker den Bedürfnissen der landwirtschaftlichen Betriebe, der unterschiedlichen Personengruppen, die in diesen Betrieben arbeiten und deswegen eben nicht unter gewerbliche Kontroll- und Sicherungsstrukturen fallen dürfen. In der Gewerbeaufsicht kennt man nicht die Besonderheiten dieser landwirtschaftlichen Erzeugung, deren Anforderungen, aufgelistet in Qualitätssicherungskontrollstrukturen, einen Bürokratismus über diesen primären Produktionssektor werfen würden, der ganz gewiss nicht im Sinne irgendeiner Personengruppe stehen könnte. Auf keinen Fall im Interesse der Arbeitnehmer, vielleicht auch nicht im Interesse der selbständigen Landwirte. Es ist allerdings schon erstaunlich, dass ein allgemeines, nicht sektorspezifisches System mittlerweile als ernsthafte Alternative vom Vertreter des Berufsstandes für die Landwirtschaft in Deutschland ins Rennen geworfen werden kann. Die Diskussion in der Vergangenheit mit den Vertretern - auch mit den berufsständischen Vertretern - aus den Ländern in Europa, die über eigenständige agrarsoziale Sicherungssysteme verfügen, hat mich dazu bewegt, eigentlich auch stärker Freund und Unterstützer eines solchen eigenständigen sozialen Sicherungssystems zu werden. Die Diskussion ist bekannt, die in Finnland geführt wurde mit der MELA, mit der GRUS in Polen, mit der SVB in Österreich, in Griechenland und mit dem größten eigenständigen agrarsozialen Sicherungssystem, das es in Europa gibt, nämlich mit der MSA in Frankreich. Und deswegen ist es sehr sinnvoll, in aller Ausgewogenheit und unter Berücksichtigung aller unterschiedlichen Interessen sich sehr genaue Gedanken darüber zu machen, wie man sich rüsten will für die nächsten Jahre, vielleicht auch für eine stärkere gemeinsame Zukunft.

Wie Staatssekretär Franz Thönnies gestern vom deutschen Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherheit schon betonte: das wichtigste Thema hier ist die soziale Sicherheit. Trotzdem ist die landwirtschaftliche Sozialversicherung dem Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft zugeordnet und nicht dem Ministerium für Gesundheit und soziale Sicherheit. Vielleicht wäre es schon hilfreich, genauer zu prüfen, in welchem Ministerium man am besten untergebracht ist.

In einem Punkt sei die Kritik von Herrn Möller vom Deutschen Bauernverband aufgegriffen: Es kann doch nicht angehen, dass man versucht, soziale Sicherungssysteme unter Berücksichtigung nicht steigender Lohnnebenkosten zu reformieren und als einziges wird der Bereich der Landwirtschaft aus diesem Problembereich herausgenommen. In dieser Kritik muss der Deutsche Bauernverband absolut unterstützt werden, wenngleich die Vorschläge, wie man die bestehenden strukturellen Probleme lösen sollte, unterschiedlich bewertet werden können.

Und da möchte ich eigentlich auch eine Bitte an das uns betreuende Bundesministerium und seinen Vertreter herantragen. Herr Professor Schlagheck fordert zu Recht und macht darauf aufmerksam, vielleicht nicht immer so schnell mit Forderungen zu kommen. In Deutschland gibt es ein schönes Sprichwort dafür - man sagt, "man treibe eine Sau durchs Dorf". Und wenn man das bis zum Ende geschafft hat, dann geht es demjenigen, der diese Sau treibt, hinterher doch erheblich schlechter, ohne dass man zu irgendeinem sinnvollen Ziel gekommen sei. Das ist einer der Mängel, die die Diskussion über die Reform der landwirtschaftlichen Sozialversicherung in den letzten Monaten und Jahren in Deutschland hat erleben müssen. Ich habe den Eindruck, dass sehr schnell mit großen Forderungen gearbeitet wird. Aber die Überprüfung dieser Forderungen führt dann dazu, dass von ihnen abgesehen werden muss - ob das die Einführung der Kapitaldeckung, ob das die Privatisierung oder die Aufgabe der Eigenständigkeit ist. Es bleibt zu hoffen, dass man gemeinsam dazu kommt, Ideen auszutauschen und Fragen zu beantworten. Und dass sie dann nach einer entsprechenden Prüfung gemeinsam in den politischen Raum eingebracht werden können. Deutlich gekennzeichnet als gemeinsame Initiative der betroffenen Berufsgruppen, um das System weiterzuentwickeln. Der Vertreter des Berufsstandes macht seit Jahren deutlich, dass die Beitragsentwicklung für die Landwirte ein ganz zentrales Problem und ein ganz wichtiges Anliegen ist. Es entsteht der Eindruck, dass die Politik diesen Hilferuf nicht deutlich genug wahrnimmt. In der Folge fängt der Berufsstand an, radikale Einschnitte vorzuschlagen, die darin enden können, die soziale Basis des sozialen Sicherungssystems zu gefährden.

Ich habe in der Vergangenheit - dafür stehe ich ein - für die Gruppe der Arbeitnehmer die radikalen Kürzungsvorschläge des Deutschen Bauernverbandes am sozialen Sicherungssystem der Landwirtschaft weitgehend ablehnen müssen. Insbesondere gilt das dort, wo entgegen den Äußerungen, dass von diesen Leistungskürzungen selbstverständlich keine Arbeitnehmer betroffen sind, erkennbar abgerückt wurde. Denn die präjudizierende Wirkung derartiger Leistungseinschnitte lässt eine mittelbare Auswirkung auf Arbeitnehmer nicht ausschließen. Deshalb sind wir unserem Grundsatz gefolgt, Strukturentwicklungen und die Lösung von Strukturproblemen

im eigenständigen System nur systemkonform mit der gesetzlichen und allgemeinen Sozialversicherung zu entwickeln. Wir haben zu einer guten Art des Austausches dieser Gedanken zurückgefunden. Wir sind dazu gekommen, gemeinsame Positionspapiere auszutauschen. Der Deutsche Bauernverband hat mit dem Arbeitgeberverband ein Positionspapier entwickelt und seine Vorstellungen dargelegt. Wir als Arbeitnehmer haben ebenfalls ein Positionspapier mit unseren Ideen entwickelt, das ganze auf der Grundlage eines Vorschlags unseres betreuenden Ministeriums, das in guter Zusammenarbeit mit dem deutschen Bundesrechnungshof einen solchen allgemeinen Vorschlag vorgelegt hatte. Das sind Strukturdiskussionen, die dazu führen können, politische Entscheidungen über die Ausrichtung der Zukunft dieses Systems vorzubereiten. Es ist schon erstaunlich, wenn von den sechs über die Personengruppen gemeinsam hinweg entwickelten Vorschlägen zur Strukturveränderung dann nur zwei vom Gesetzgeber aufgegriffen wurden. Manchmal hat man das Gefühl, dass bestimmte Ergebnisse der Diskussionen der unmittelbar Betroffenen nicht wirklich positiv aufgegriffen werden, sondern ad acta gelegt werden, um vielleicht andere Interessen zu versorgen. Ob das Interesse gewesen sein könnte, mit der Einführung einer Bürgerversicherung die Zukunft des eigenständigen Systems zu begrenzen, mag dabei ein Gedanke gewesen sein. Vielleicht ist es aber auch die Unzufriedenheit der Politik mit den Ergebnissen der in den letzten Jahren sehr schmerzhaft durchgeführten Reformen. Auch dazu gibt es einiges zu sagen. Das soziale Sicherungssystem ist in den vergangenen Jahren von der deutschen Politik nur in eine Richtung gedrängt worden. Alle Aktivitäten mussten sich auf die Frage der Steigerung der inneren Effizienz konzentrieren. Das heißt Modernisierung, Einführung von elektronisch gestützten Informationsstrukturen, Umbau der Arbeitsorganisation. Konzentration der Träger von 21 selbständigen regionalen Sicherungssystemen im Jahr 2000 auf heute neun eigenständige regionale Träger. Mit dieser Arbeit wurde im Kern das Finanzvolumen in einer Größenordnung von etwa 20 Prozent des gesamten Verwaltungsaufwandes, der bei der landwirtschaftlichen Sozialversicherung insgesamt 5 Prozent der zu verwaltenden Summe ausmacht, bewegt. Das bedeutet, dass über die anderen 99 Prozent der gesamten Mittel in dieser Zeit nicht diskutiert wurde. Konkret bedeutet das, selbst wenn die landwirtschaftliche Sozialversicherung vor Ort ohne Personal arbeiten würde, würden auch künftig die Verwaltungskosten steigen. Die Verwaltungskosten werden in den nächsten Jahren steigen - auch bei größter Effizienz und Sparsamkeit. Jeder, der glaubt, dass in fünf Jahren noch weiterhin mit derartigen vergleichsweise kostengünstigen Verwaltungsaufwänden gearbeitet werden kann, muss sich vorhalten lassen, dass er sich nicht informiert hat. Die Verwaltungskosten - egal wie effizient sie künftig gestaltet werden - , insbesondere natürlich die Kosten pro verwaltetem Mitglied, werden ansteigen. Denn die Zahl der Mitglieder wird

kontinuierlich zurückgehen. Der Rückgang kann auch nicht durch die weitere Zunahme der Anzahl der Arbeitnehmer im System aufgefangen werden. Die fünf Prozent, die auf Seiten der selbständigen Landwirte jedes Jahr verloren gehen, sind mit den jährlichen ein bis zwei Prozent Effizienzsteigerungen nicht aufzuhalten. Insgesamt werden die Verwaltungskosten auch durch die Nutzung moderner Technologien und der darin liegenden neuen Chancen steigen. So wird die Übernahme von Aufgaben aus der allgemeinen Sozialversicherung, ob in Form der elektronischen Krankenkarte oder der Einrichtung von Antikorruptionsstellen auch in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung, sowie die allgemeine Entwicklung, steigende Kosten mit sich bringen, sodass sich auch das deutsche System damit auseinandersetzen sollte, den Nachweis über höchste Wirtschaftlichkeit und Effizienz auch im europäischen Vergleich zu führen. Jeder Versuch, die Effizienzentwicklung und Steigerung der Wirtschaftlichkeit im System aufzuhalten, würde natürlich auf massiven Widerstand aller Beteiligten stoßen. Die Selbstverwalter haben ein eigenes Interesse, die Verwaltung darauf hinzuweisen, nicht nur größer und machtvoller zu werden, sondern auch zu prüfen, wie man die Qualität der Verwaltung verbessern kann. Das heißt, destruktive Strukturen abzuschaffen und konstruktive Strukturen in der Verwaltung zu fördern. Dem Arbeitnehmer ist es doch allemal lieber, er hat einen Aufsichtsbeamten, der draußen in den Betrieben vor Ort frühzeitig auf Gefahrenquellen hinweist, die dann abgestellt werden, als irgendwelche Menschen, die Beiträge dadurch vernichten, dass dann das dritte und vierte Kontrollprotokoll irgendeines Vorganges gemacht wird, über dessen sinnlichen Inhalt sich niemand ernsthaft sachkundig gemacht hat. Das wäre sicherlich ein Beitrag zur Entbürokratisierung und Stärkung der Wirtschaft des Landes. Es gibt aber auch noch weitere Besonderheiten. Dazu muss man grundsätzliche Fragen stellen, wenn man Systeme vergleicht. Der Agrarstrukturwandel setzt sich weiter fort. Die entsprechenden Folgerungen schlagen direkt auf unser System ein. Aber jeder, der einen Unfall in diesem Sozialsicherungssystem erlitten hat und dann erfahren hat, wie kompetent dieser Unfall bearbeitet wurde, denkt positiv über die Zukunft dieses Systems.

Gestern thematisierten mehrere Redner, wie denn eigentlich neue Arbeitnehmergruppen wie Saisonarbeiter aus Osteuropa in die Sicherungssysteme integriert sind. Das ist ein wichtiger Ansatz, der diskutiert wird. Wie wird der sich verändernde Arbeitsmarkt der landwirtschaftlichen Uerzeugung in die Systeme eingebettet? Sind denn wirklich alle Personengruppen in die landwirtschaftliche Sozialversicherung integriert? Es gibt Überlegungen in der Politik, im Rahmen der Weiterentwicklung der landwirtschaftlichen Sozialversicherung dafür zu sorgen, dass der mittlerweile auch durch inter-

nationale Konventionen geforderte Ausbau der landwirtschaftlichen Sozialversicherung, also der Sozialversicherung für die ländliche Bevölkerung für Landwirte und Landarbeiter auch adäquat umgesetzt wird. Kann denn die Nichtberücksichtigung von Rentenanwartschaften hunderttausender Landarbeiter in Deutschland im landwirtschaftlichen Sozialversicherungssystem, also ein Ausschluss von wichtigen Bereichen der Sozialversicherung, akzeptiert werden?

Selbstverständlich muss auch über die Strukturen diskutiert werden, die weitergeführt werden sollen unter Fortsetzung des Agrarstrukturwandels. Wenn die Zahl der Unternehmer abnimmt und die Zunahme der Arbeitnehmer diesen Rückgang nicht aufhalten kann, dann muss darüber diskutiert werden, ob denn die Beibehaltung der Säulen sinnvoll und notwendig ist. Wäre es nicht besser, was die landwirtschaftliche Sozialversicherung seit Jahren propagiert, alle Leistungen aus einer Hand zu erbringen? Aber bevor diese Forderungen an die Politik herangetragen werden, müssen jetzt erstmal diese Vorschläge und Interessen geprüft und ihre Auswirkungen festgestellt werden.

Wichtig ist im Rahmen des internationalen Austausches auch die Frage nach der Rolle des Staates und der Gesellschaft - wie weit haben Staat und Gesellschaft die Aufgabe, diesen Strukturwandel durch Transferleistungen zu begleiten? Es ist interessant, dass international mit der Frage des Ausbaues der Sozialversicherungsstrukturen für die ländliche Bevölkerung ein eindeutiger Trend zur Stärkung dieser staatlichen Integration in den Agrarstrukturwandel beschrieben wird. Diejenigen, die heute in dieser Landwirtschaft arbeiten und leben, ob als Landwirte oder als Landarbeiter, müssen die Möglichkeit haben, dass diese Systeme sie im Notfall versorgen. Und wenn es dort dann eben aufgrund dieses Strukturwandels eine adäquate und zunehmende Lücke gibt, dann muss man mit der Politik diskutieren, ob diese Lücke nicht vollständig oder anteilmäßig von der Gesellschaft übernommen wird. Die Diskussion wird zurzeit in Deutschland geführt. Herr Professor Schlagheck hat dazu gesagt, an der Frage der Bundeszuschüsse für die landwirtschaftlichen Sozialversicherung hänge auch die Frage, ob Deutschland die Maastricht-Kriterien mit drei Prozent Verschuldung einhalten kann.

Abschließend kann ich feststellen, insbesondere nach den gestrigen Ausführungen des Staatssekretärs Thönnies, wären wir in einem anderen Ressort, in einem anderen Ministerium in Deutschland, wären wir deutlich sichtbar quasi als einzige Gruppe herausgenommen von den stabilen Beiträgen aller anderen Sozialversicherungssysteme. Und das kann doch gar nicht ernsthaft

eine Ressortfrage sein, ob man der landwirtschaftlichen Sozialversicherung als einzigem Sozialversicherungszweig in Deutschland die Lohnnebenkosten aufbürden kann. Und es kann nicht angehen, dass die Landwirtschaft einseitig und überproportional zur Kasse gebeten wird.

Verfasser:

Arnd Spahn

Agrarsekretär des EFAT –

Europäische Föderation der Gewerkschaften

des Lebens-, Genussmittel-, Landwirtschafts-

und Tourismussektors und verwandter Branchen

Brüssel



## PERSÖNLICHES

### **Dr. iur. hc. Kurt-Wilhelm Noell wurde 85**



Der als kurhessischer Bauernsohn in Holzhausen bei Homberg geborene Kurt-Wilhelm Noell, Nestor der deutschen landwirtschaftlichen Sozialversicherung, vollendete am 22. Dezember 2004 sein 85. Lebensjahr.

Basierend auf der Kaiserlichen Botschaft zur Schaffung der Sozialversicherung vom 17. November 1881, hat er von 1952 bis 1973 unter Beteiligung gleichgesinnter Mitstreiter in Selbstverwaltung und Verwaltung, der Bundesregierung und dem Bundestag die umfassende soziale Grundsicherung der landwirtschaftlichen Bevölkerung geschaffen und ausgebaut. Beginnend mit der landwirtschaftlichen Unfallversicherung, der Alterssicherung der Landwirte, der landwirtschaftlichen Krankenversicherung und der Zusatzversorgung für Arbeitnehmer in der Land- und Forstwirtschaft wurde teilweise gegen starke Widerstände die soziale Sicherung aus einer Hand hervorgebracht. Die Begründung der Landseniorenbewegung mit heute etwa hundert Landseniorenvereinigungen in fast allen Gebieten Deutschlands ist die erfolgreiche und konsequente Weiterentwicklung der Ziele einer umfassenden agrarsozialen Sicherung gewesen. Das jahrzehntelange Engagement des ersten Hauptgeschäftsführers der Spitzenverbände hinterlässt einprägsame Kapitel deutscher Agrar- und Sozialgeschichte. Der Bundespräsident hat ihm dafür das große Bundesverdienstkreuz mit Stern verliehen.

Dr. Noell war immer Motor und Lenker für maßgebliche wegweisende Aktivitäten im Agrarsozialbereich. Das Schnittfeld von agrarsozialen und juristischen Themen hat den Lebensweg von Kurt Noell entscheidend geprägt. Die akribische, wissenschaftliche Arbeit und sein überragender persönlicher Einsatz für die in der Landwirtschaft tätigen Menschen haben ein stabiles Fundament für die agrarsoziale Sicherung bereitet. Die Universität Göttingen hat ihn als „Vater des Agrarsozialrechts“ zum Ehrendoktor ernannt.

Seine Aktivitäten sind auch im internationalen Rahmen hoch geschätzt. Der Einsatz und die Leistung von Kurt Noell haben dazu beigetragen, den Strukturwandel in der Landwirtschaft im Rahmen des Generationenvertrages sozialverträglich zu gestalten. In vielen publizistischen Veröffentlichungen hat Kurt Noell sein Lebenswerk bis in die Gegenwart dargestellt - zuletzt in seinen kürzlich in Buchform erschienenen Lebenserinnerungen.

**Dr. iur. Christian Borkowsky wurde 80 Jahre**

Ende Januar 2005 vollendete der langjährige stellvertretende Hauptgeschäftsführer des Bundesverbandes der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften, Dr. jur. Christian Borkowsky, sein 80. Lebensjahr. Von 1957 bis 1988 war Dr. Borkowsky in verschiedenen Führungspositionen der Spitzenverbänden der landwirtschaftlichen Sozialversicherung aktiv. Besondere Erfolge sind ihm bei der grundlegenden Neukonzeption der Unfallverhütungsvorschriften in der Landwirtschaft zuzurechnen. Dabei hat er neue wegweisende Ansätze in der Prävention im Hinblick auf die sich wandelnde Struktur in der Landwirtschaft umgesetzt. Die bereits Anfang der siebziger Jahre beschlossene verpflichtende Einführung von Umsturzschutzvorrichtungen für Ackerschlepper ist in wesentlichen Teilen auf sein beharrliches Wirken zurückzuführen. Die Zahl der tödlichen Arbeitsunfälle konnte dadurch deutlich gesenkt werden.



Dr. Borkowsky hat die Sozialpartner in der Selbstverwaltung engagiert und mit klugem Rat unterstützt. Sein überragendes Engagement wurde mit dem Verdienstkreuz Erster Klasse des Verdienstordens der Bundesrepublik Deutschland gewürdigt. Neben dem nationalen Engagement hat sich Dr. Borkowsky auch jahrzehntelang auf internationaler Ebene für den Arbeits- und Gesundheitsschutz in der Landwirtschaft mit Aufgaben der Arbeitssicherheit erfolgreich eingesetzt.