

Haushaltsausschuss
15. Wahlperiode

Ausschuss-
drucksache: **1802 (neu)**

(Neufassung durch gekennzeichnete Änderungen der BRH-Stellungnahme veranlasst. Die 1. Ergänzung zur A-Drs. 1802 bleibt davon unberührt.)

Stellungnahmen der Sachverständigen
für die öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses
am 6. September 2004
zum Haushaltsbegleitgesetz 2005 (BT-Drucksache 15/3442)

- Dr. Jörg-Volker Schrader
- Deutscher Bauernverband e. V.
Dipl. Volkswirt Udo Hemmerling
- Bundesverband der landwirtschaftlichen Krankenkassen
Geschäftsführer Dr. Harald Deisler
- Bundesrechnungshof, Prüfungsgebiet Rentenversicherung,
Soziale Sicherung der Landwirte
MR BRH Dr. Dirk-Michael Rexrodt
- Deutscher Bauernverband e. V.
Dipl. Ing. agr. Burkhard Möller

Stellungnahme zum Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2005 anlässlich einer Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 6. September in Berlin

von
Dr. Jörg-Volker Schrader
Institut für Weltwirtschaft, Kiel

Der Gesetzentwurf betrifft

1. Eine Änderung des Mineralölsteuergesetzes und der Mineralölsteuer – Durchführungsverordnung.
2. Eine Änderung des Zweiten Gesetzes über die Krankenversicherung der Landwirte.

Beide vorgeschlagenen Gesetzesänderungen zielen auf eine Reduzierung der Ausgaben (bzw. des Einnahmeverzichts) des Bundes für den landwirtschaftlichen Sektor. Bei der Beurteilung des Gesetzentwurfs werden, bevor auf die beiden Entwürfe eingegangen wird, zunächst prinzipielle volkswirtschaftliche Überlegungen in den Vordergrund gestellt.

Rechtfertigung staatlicher Hilfen

Zahlungen an Unternehmen, Personen oder Personengruppen oder ein selektiver Einnahmeverzicht des Staates (hier kurz: Subventionen) können in einer Marktwirtschaft unter Effizienzgesichtspunkten dann gerechtfertigt sein, wenn es um die Überwindung von Marktversagen geht. Dieses kann seine Ursache insbesondere im Vorliegen externer Effekte oder öffentlicher Güter haben. Zudem können übergeordnete Rahmenbedingungen oder Pfadabhängigkeiten unter Umständen vorübergehende punktuelle Eingriffe rechtfertigen.

Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft sind über Jahrzehnte durch eine hohe Eingriffsintensität und einen hohen Produzentenschutz gekennzeichnet. Das Maßnahmenbündel reicht von einem punktuell immer noch hohen Außenschutz auf EU-Ebene, mit der Folge überhöhter inländischer Preise, über Direktzahlungen, punktuelle Interventionen im Rahmen ländlicher Entwicklungspolitik bis hin zu massiven Zuschüssen im Bereich der landwirtschaftlichen sozialen Sicherungssysteme. Die öffentlichen Hilfen für den Agrarsektor in Deutschland (einschließlich Forst und Fischerei) werden sich laut Agrarbericht für 2004 auf etwa 14,3 Mrd. € belaufen, wovon 7,6 Mrd. Bundes- und Landesmittel und 6,7 Mrd. € EU Finanzmittel sind. Das Ausmaß der Alimentierung des Sektors wird deutlich, wenn man diesen Hilfen – mit den gemachten Einschränkungen – die sektorale Nettowertschöpfung von lediglich 8,3 Mrd. € gegenüberstellt. Nur ein äußerst geringer Teil der Subventionen, so z.B. im Umweltbereich, kann damit begründet werden, dass externe Effekte internalisiert oder öffentliche Güter bereitgestellt werden. Die Folge der massiven Hilfen für die Landwirtschaft ist ein überhöhter Faktoreinsatz. Ein

genereller Abbau der Subventionen würde demnach nicht nur eine gesamtwirtschaftlich angezeigte Entlastung des Bundeshaushalts erbringen, sondern die intersektorale Allokation und damit das Wirtschaftsergebnis des Landes insgesamt verbessern. Da weder die Dieselölbeihilfe noch die Zuschüsse zur landwirtschaftlichen Krankenversicherung mit externen Effekten oder der Bereitstellung öffentlicher Güter begründet werden können, gelten diese grundsätzlichen Überlegungen auch für die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen. Allerdings bedarf es noch der näheren Überprüfung der Ausgestaltung der Maßnahmen und der Einwände gegen dieses vorläufige Ergebnis, die für die beiden Gesetzesänderungen getrennt abgehandelt werden.

Zu 1: Änderung des Mineralölsteuergesetzes und der Mineralölsteuer – Durchführungsverordnung

Die mit dem Gesetzentwurf durch eine Reduzierung der Mineralölsteuervergünstigung für die Landwirtschaft im Bundeshaushalt geplanten Einsparungen sind aus den zuvor angesprochenen Gründen (Subventionsabbau) positiv zu bewerten. Gegen den Abbau der Vergünstigung werden im wesentlichen zwei Gründe vorgebracht:

- a) In anderen Mitgliedsländern der EU ist der Bezugspreis für Landwirte – unter Einrechnung von Steuervergünstigungen oder Beihilfen – deutlich niedriger. Dies führt innerhalb der EU zu intrasektoralen Wettbewerbsverzerrungen zuungunsten der deutschen Landwirtschaft.
- b) Die Mineralölsteuereinnahmen dienen dem Straßenbau. Da der Mineralölverbrauch der Landwirtschaft nur zu einem geringen Teil zur Straßenbelastung führt, ist eine Steuervergünstigung zu rechtfertigen.

Zu a:

Dieses Argument ist zutreffend. Allerdings folgt hieraus nicht, dass Deutschland der Subventionspraxis anderer Länder folgen sollte. Vielmehr profitiert Deutschland gesamtwirtschaftlich gesehen von einer verbesserten intersektoralen Allokation und dadurch, dass es die hierdurch im Ausland tendenziell bewirkte Produktionsverbilligung und –ausweitung, die auch zu Produktpreissenkungen führen kann, nutzt. Diese Überlegung entspricht derjenigen, dass Exportsubventionen des Auslands nicht mit gleichen Maßnahmen oder einer Erhöhung des Importschutzes beantwortet werden sollten. Die first-best-Lösung würde allerdings darin bestehen, dass derartige sektorale Sonderregelungen auf EU-Ebene etwa durch die Europäische Beihilfekontrolle verhindert würden.

Zu b:

Zwar trifft es zu, dass die Landwirtschaft, bezogen auf die verbrauchte Treibstoffmenge, die Straßen weniger nutzt als andere Sektoren. Allerdings geht die Mineralölsteuer in den allgemeinen Haushalt ein und nur ein relativ geringer Teil von etwa 4 v.H. geht zweckgebunden an die Kommunen. Die first-best-Lösung würde deshalb in einer Ablösung der Steuer durch eine zweckgebundene Straßenbenutzungsgebühr bestehen. Die vorgebrachten Argumente können deshalb nicht als Begründung für Steuervergünstigungen dienen. Am Rande sei

bemerkt, dass die Landwirtschaft noch direkte Finanzhilfen für den Wirtschaftswegebau erhält.

Die vorgeschlagene Ausgestaltung des Abbaus der Steuervergünstigung erscheint allerdings ökonomisch schwer begründbar. Zwar ist nachvollziehbar, dass aus Gründen einer Verwaltungsvereinbarung eine de-minimis Regel gilt und dass in Zukunft Lohnbetriebe nur über ihre Kunden, die Landwirte, die Steuervergünstigung erhalten sollen. Ökonomisch aber kaum begründbar sind der vorgesehene Einbehalt von 350 € und die Höchstgrenze von 10.000 Litern/Jahr. Insbesondere die Begründung, dass größere Betriebe diesen Subventionsabbau leichter tragen könnten, führt ökonomisch in die Irre. Betriebe wachsen, um die Kosten zu senken. Diese Effizienzgewinne sollten nicht durch „strafende“ Regeln bei indirekten Steuern konterkariert werden. Zudem dürften solche Grenzwerte einen starken Anreiz zu Umgehungsversuchen darstellen. Der bessere Weg wäre eine lineare Kürzung der Vergünstigung, wobei das Ziel – entsprechend obiger Ausführungen – ein vollständiger Abbau sein sollte.

Zu 2: Änderung des Zweiten Gesetzes über die Krankenversicherung der Landwirte

Die Zuschüsse zu den landwirtschaftlichen Sozialversicherungen beanspruchen inzwischen etwa 70 v.H. des Haushalts des BMVEL und sind in der Vergangenheit durch kaum begründbare Leistungsausweitungen zu einem eher unauffälligen Subventionskanal für die Landwirtschaft geworden. Die vorgeschlagene Kürzung der Bundeszuschüsse zur landwirtschaftlichen Krankenkasse, die die zuvor vollständige Übernahme der Beitragszahlungen der Altenteiler durch den Bund einschränken, weisen in die richtige Richtung. Die daraus resultierende Zusatzbelastung der aktiven Landwirte führt nach vorliegenden Vergleichskalkulationen von Experten im Durchschnitt nicht zu einer höheren Belastung als für Mitglieder in der GKV. Insofern handelt es sich mit Sicherheit um einen Subventionsabbau. Diese Vergleiche sind allerdings u.a. deshalb schwierig, weil die Beitragsbemessungsgrundlagen kaum vergleichbar sind und sich zudem zwischen den verschiedenen landwirtschaftlichen Landeskassen unterscheiden.

Zu begrüßen sind die zeitliche Befristung der Regelung und der Hinweis, dass das Gesamtsystem im Rahmen einer Reform der allgemeinen Krankenversicherung grundsätzlich zur Debatte gestellt werden soll. Dabei sollte vor allem geprüft werden, inwieweit ein abgeschottetes berufsständisches System, noch dazu eines stark schrumpfenden Sektors, Bestand haben sollte und/oder wie die derzeit existierenden Landesmonopole der LKV's durch eine Öffnung gegenüber anderen Kassen, dem Wettbewerb ausgesetzt werden können.

DEUTSCHER BAUERNVERBAND

09. Aug. 2004

**Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zu dem
Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen "Entwurf eines
Haushaltsbegleitgesetzes 2005" am 6. September 2004
Stellungnahme zu den Artikeln 1 und 2 Änderung des Mineralölsteuergesetzes bzw. der
Mineralölsteuer - Durchführungsverordnung**

Fakten

Seit 1998 hat sich der Mineralölsteuersatz für in der Landwirtschaft eingesetzten Dieselmotoren mehr als verdoppelt.

1998:	10,7Cent/l
1999:	13,7 Cent/l
2000:	22,5 Cent/l
seit 2001:	25,56 Cent/l

Diese Verteuerung eines der wichtigsten landwirtschaftlichen Produktionsmittel durch die Ökosteuer, hat seit 1999 rund 1 Milliarde Euro in die Staatskassen fließen lassen und die deutsche Landwirtschaft in gleichem Umfang belastet.

Der Gesetzentwurf

Mit den in Artikel 1 aufgeführten Änderungen des Mineralölsteuergesetzes würden den Bauernfamilien in Deutschland jährlich zusätzliche Kosten in Höhe von 287 Millionen Euro aufgebürdet werden. Die geplante Einführung einer unteren Selbstbehaltsumme von 350 Euro und die Deckelung des ermäßigten Steuersatzes auf eine maximale Menge von 10.000 Litern, käme einem faktischen Steuersatz von rund 40 Cent pro Liter gleich. Dies entspräche einer weiteren Steuererhöhung von 56 %.

Darstellung im EU-weiten Wettbewerb

Bereits der zurzeit für die deutsche Landwirtschaft gültige Mineralölsteuersatz stellt keine Subvention, sondern eine erhebliche Wettbewerbsbenachteiligung gegenüber den EU-Nachbarn in einem offenen Binnenmarkt dar (s.u. Grafik und Tabelle). So wird der Agrardiesel gemäß der entsprechenden EU-Richtlinie beispielsweise in England und Frankreich mit rund 6

Cent pro Liter besteuert. Auch die Bauern in den neuen EU-Staaten können mit wesentlich geringeren Produktionskosten wirtschaften. Darüber hinaus hat jüngst die Österreichische Regierung eine Absenkung des Agrardieselsteuersatzes auf 10 Cent pro Liter ab Anfang 2005 beschlossen.

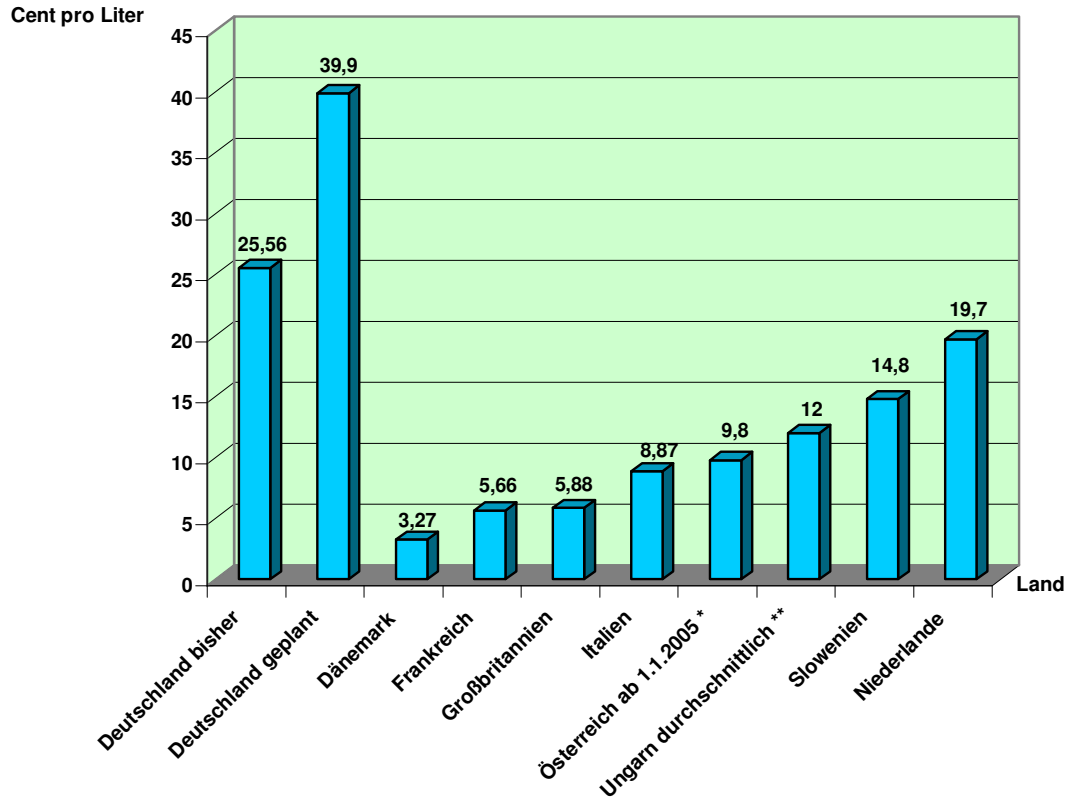
Die im Februar 2004 veröffentlichte Studie "Produktionsmittelbesteuerung der Landwirtschaft in ausgewählten EU-Partnerländern" des ifo Institutes für Wirtschaftsforschung in München bestätigt die erhebliche Wettbewerbsbenachteiligung der deutschen Landwirtschaft. In dieser Untersuchung heißt es: "Dabei führen die deutschen Vorschriften, neben den steuerlichen Regelungen in Dänemark und Schweden, zu vergleichsweise hohen Belastungen...".

Diese Aussage bezieht sich auf den derzeit gültigen Steuersatz. Eine weitere Steuererhöhung wäre deshalb ein Schritt in die vollkommen falsche Richtung. Vielmehr ist eine Harmonisierung der Produktionsmittelbesteuerung im EU-Binnenmarkt dringend notwendig. Wie die Wissenschaftler des ifo Institutes in ihrer Konklusion richtig feststellen, ist es an der Zeit, "...durch eine Anpassung nationaler Regelungen den durch steuerliche Wettbewerbsverzerrungen bedingten Druck auf die deutsche Landwirtschaft zu verringern".

Ablehnung weiterer Produktionsmittelverteuerungen

Diese einseitige und überproportionale Belastung des Sektors Landwirtschaft ist für die landwirtschaftlichen Unternehmer in Deutschland nicht mehr tragbar und inakzeptabel. Daher lehnt der Deutsche Bauernverband die im Haushaltsbegleitgesetz 2005 vorgesehene weitere Verteuerung des Dieselmotorkraftstoffs in der Landwirtschaft vehement ab. Er fordert eine Gleichbehandlung z.B. mit den Luftverkehrs- und Schifffahrtsunternehmen, die aus Wettbewerbsgründen von der Besteuerung des Treibstoffs gänzlich ausgenommen sind.

Grafik: Vergleich der Mineralölsteuer auf Dieselkraftstoff für landwirtschaftliche Nutzfahrzeuge in verschiedenen EU-Staaten



Quelle: ifo Institut, München; Deutscher Bauernverband

* Österreich bisher 28,2 Cent/l, ab 1.1.2005: 9,8 Ct/l bis 50 Mio. €

** Je nach Landwirtschaftsbetrieb Mineralölsteuer von 8 bis 16 Ct/l

Tabelle: Dieselbesteuerung in der Landwirtschaft Kostenvergleich Deutschland / Frankreich

	Deutschland		Frankreich
	bisher	geplant	
Steuersatz ¹⁾ je l Dieselkraftstoff	0,26 €	0,40 €	0,057 €
„Steuerbelastung“ je ha bei 120 l Verbrauch	31,20 €	48,00 €	6,84 €
„Steuerbelastung“ je dt Getreide bei Ø 65 dt / ha	0,48 €	0,74 €	0,11 €

¹⁾ gerundeter Mineralölsteuersatz auf Agrardiesel

Quelle: Deutscher Bauernverband

Bundesverband der landwirtschaftlichen Krankenkassen

- Körperschaft des öffentlichen Rechts -
Postfach 41 03 56 • 34114 Kassel



Stellungnahme vom 19.08.2004 zum Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2005 - Bundestags-Drucksache 15/3442 -

1. Inhalt von Artikel 3 Haushaltsbegleitgesetz 2005

Nach Artikel 3 des Entwurfs des Haushaltsbegleitgesetzes 2005 vom 29.06.2004 soll u.a. die Defizitdeckung durch den Bund bei den Leistungsaufwendungen für die Altenteiler in der Krankenversicherung der Landwirte reduziert werden. Danach sollen in den Jahren 2005 bis 2008 die aktiv Versicherten der LKKen an den Leistungsaufwendungen für Altenteiler mit 82, 84, 87 und 91 Mio. Euro im Jahr beteiligt werden. Das sind insgesamt 344 Mio. Euro.

2. Zeitliche Befristung der Regelung

Nach dem Gesetzentwurf handelt es sich bei der Mitfinanzierung der Leistungsaufwendungen für Altenteiler in den Jahren 2005 bis 2008 um einen zeitlich befristeten Eingriff in das Recht der LKV. Dies ergibt sich sowohl aus dem Wortlaut von Artikel 3 § 66 Abs. 1 des Entwurfs als auch aus der Begründung. Im Gegensatz zu den vorgesehenen Regelungen des Artikel 11 Haushaltsbegleitgesetz 2004 wird vermieden, die Grundvorschrift des § 37 KVLG 1989 zu ändern und damit dauerhaft in die Finanzierungsregelung der LKV einzugreifen. Die Höhe des Solidarbeitrags der aktiven Landwirte orientiert sich allerdings an den im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 2004 errechneten Größenordnungen, die sich ergeben hätten, wenn der Bund nur noch 93 % der Leistungsaufwendungen für Altenteiler getragen hätte. Der Gesetzentwurf konterkariert folglich das Ergebnis der Beratungen im Vermittlungsausschuss im Jahr 2003.

3. Verteilmodus des Minderungsbetrags

Durch den vorgeschlagenen Verteilungsmodus werden diejenigen LKKen mit einem hohen Rentneranteil bzw. Rentnern mit hohen Beiträgen (wie bei der KK für den Gartenbau) höher belastet werden als LKKen mit geringem Altenteileranteil. Dies ergibt sich aus der Bestimmung, wonach die gesamten Beitragseinnahmen, d.h. einschl. der Einnahmen aus Renten der Altenteiler, als Maßstab für die Aufteilung des Solidarbeitrags gilt. Die Aussage in der Begründung zu dem Gesetzentwurf, wonach die Leistungsfähigkeit einer LKK in der Höhe und dem Anteil ihrer Beitragseinnahmen an der Summe aller Beitragseinnahmen der LKKen ihren Ausdruck findet, ist daher nicht haltbar. Ebenso wenig werden regionale Unterschiede in der Belastung durch die Absenkung der Bundesmittel vermieden.

4. Anteil am derzeitigen Beitrag

Nach Berechnungen des BLK auf Grundlage der Beitragseinnahmen im Jahr 2003 betrüge die durchschnittliche Beitragssteigerung bei landw. Unternehmern und freiwillig Versicherten 12,44 % im Jahr 2005, wenn der Betrag in Höhe von 82 Mio. Euro allein durch höhere Beiträge aufzubringen wäre. Die Spanne reicht von 10,32 % bei der LKK Berlin und 13,67 % bei der LKK Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland (HRS). Blieben die freiwillig Versicherten unberücksichtigt, betrüge die Spanne 10,7 % bei der LKK Ber-

lin und 16,15 % bei der LKK HRS. Das ungünstige Verhältnis bei der LKK HRS wird sich vorhersehbar weiter verschlechtern, weil diese LKK als einzige im Jahr 2004 Beitragserhöhungen vornehmen musste, während nahezu alle anderen LKKen die Beiträge zum Teil erheblich (bis 15 %) gesenkt haben. Die Beitragseinnahmen des Jahres 2004 und nicht die des Jahres 2003 sind für die Verteilung der 82 Mio. Euro im Jahr 2005 maßgebend. Die Einnahmen im Jahr 2004 werden gegenüber 2003 niedriger sein, so dass die durchschnittliche Mehrbelastung bei über 13 % liegen dürfte.

5. Einsparungen durch das GMG lassen sich nur bedingt gegenrechnen

Die Einsparungen durch das GMG im Haushaltsjahr 2004 sind von den LKKen bereits beitragsenkend an die Versicherten der LKKen weitergegeben worden, sodass nur noch zusätzliche Einsparungen stabilisierend wirken können. Diese Einsparungen, die mit reduzierten Leistungen einhergehen und zum Teil bei Erhaltung (Zahnersatz) einen zusätzlichen Beitrag bewirken, können nur einen Teil der Zusatzbelastungen auffangen.

6. Möglichkeiten zum Einsatz von Betriebsmitteln

Mehrfach wird in der Begründung zu dem Gesetzentwurf darauf hingewiesen, dass durch Verringerung des Betriebsmittelbestandes für die Selbstverwaltungsorgane der LKKen Spielräume bestünden, unzumutbare Beitragsmehrbelastungen zu vermeiden. Der Bestand an Betriebsmitteln betrug zum 31.12.2003 nach den Rechnungsergebnissen insgesamt ca. 224 Mio. Euro gegenüber ca. 281 Mio. Euro Ende 2002. Dieser Bestand wird im Jahr 2004 den Forderungen der Politik und des federführenden Ministeriums entsprechend weiter abgebaut. Außerdem sind in den Betriebsmitteln auch die Außenstände der LKKen enthalten, die trotz ständiger Einzugsbemühungen vorhanden sind. Unter Berücksichtigung des weiter nach unten korrigierten Betriebsmittelsolls von ca. nur noch 120 Mio. Euro verfügen die LKKen insgesamt über ca. 60 Mio. Euro, die verteilt auf 4 Jahre zur „Abfederung“ eines Betrages von insgesamt 344 Mio. Euro eingesetzt werden können. Einige LKKen können überhaupt keine Betriebsmittel zur Stützung der Beiträge einsetzen.

7. Auswirkungen auf den Beitrag zur Pflegeversicherung

Nach § 57 Abs. 3 SGB XI wird bei landwirtschaftlichen Unternehmern sowie bei mitarbeitenden Familienangehörigen auf den LKV-Beitrag ein Zuschlag erhoben. Beitragssteigerungen in der LKV haben demnach im Gegensatz zur allgemeinen KV unmittelbar Beitragssteigerungen in der Pflegeversicherung zur Folge. Diese Zusatzbelastungen sind in der Berechnung vorstehend unter 4. nicht berücksichtigt worden. Der Pflegeversicherungsbeitrag beträgt zurzeit 11,9 % des KV-Beitrags, er wird sich im Jahr 2005 voraussichtlich sogar erhöhen. Dies bedeutet, dass zusätzlich zu dem „Solidarbeitrag“ in Höhe von 82 bis 91 Mio. Euro ca. weitere 10 Mio. Euro jährlich zur Pflegeversicherung zu zahlen wären. Auf diese Folge muss eindringlich hingewiesen werden. Die durchschnittliche Mehrbelastung stiege von ca. 13 % (s. unter 4.) auf ca. 14,5 %.

8. Zeitpunkt des Vermögenseinsatzes der LKKen

Kritisch zu sehen ist in § 66 Abs. 1 KVLG 1989-E die Formulierung „sobald nach der Entwicklung der Leistungsaufwendungen für die in § 2 Abs. 1 Nr. 4 und 5 genannten Personen absehbar ist, dass ...“. Absehbar ist nämlich bereits heute, dass die Bundesmittel nicht ausreichen werden. Von den knapp kalkulierten voraussichtlichen Leistungsaufwendungen für Altenteiler des Jahres 2005 in Höhe von 1,175 Mrd. Euro sind nämlich die 82 Mio. Euro abgezogen worden, sodass der Bund nur 1,093 Mrd. Euro für das Jahr 2005 einplant. Es sollte wohl zum Ausdruck gebracht werden, dass die eigenen Mittel der LKKen erst zum Jahresende zur Verfügung gestellt werden müssen und

nicht, dass anteilig das ganze Jahr über Bundesmittel gekürzt werden. Deshalb müssen die Anteile an der Umlage überwiegend erst im Monat Dezember von den LKKen bereit gehalten werden.

9. Auswirkung auf die Haushalte der LKKen

Der vorgesehene Verteilmodus für die Umlage zum Ausgleich des Minderungsbetrages ist auch aus haushaltsrechtlicher Sicht zu sehen. Zum Zeitpunkt der Haushaltsplanungen stehen die Beitragseinnahmen des Vorjahres noch nicht fest. Damit können den einzelnen LKKen die auf sie entfallenden Anteile nur hochgerechnet bekannt gegeben werden.

10. Schlussbemerkungen

Unabhängig von möglichen Einsparungen durch das GMG und der Möglichkeit eines Einsatzes von Betriebsmitteln (bei einigen LKKen) steht fest, dass die LKKen nicht umhin kommen werden, die Beiträge beträchtlich zu erhöhen, um den vorgesehenen gesetzlichen Verpflichtungen nachkommen zu können. Beitragssenkungen als Folge des GMG sind für landw. Unternehmer nicht möglich. Weiterhin hätte in den nächsten Jahren eine geringer werdende Zahl von aktiven Mitgliedern einen höheren „Solidarbeitrag“ aufzubringen. Das Verhältnis von Beitragseinnahmen der aktiv Versicherten zur Höhe des Solidarbeitrags wird immer ungünstiger werden, sodass 91 Mio. Euro im Jahr 2008 bereits mehr als 20 % der Beiträge der aktiv Versicherten ausmachen dürfte. Blieben bei künftigen Beitragssteigerungen die freiwillig Versicherten aus Konkurrenzgründen außen vor und gelingt es nicht, die Auswirkungen auf die Beiträge zur Pflegeversicherung abzuwenden, sind bei einigen LKKen in einzelnen Beitragsklassen auch schnell 30 % und mehr erreicht. Es stellt sich damit auch die Frage nach der Verfassungskonformität des Gesetzentwurfs, zumal den stark steigenden Beiträgen verringerte Versorgungsansprüche der aktiven Landwirte gegenüberstehen.

Hohe zusätzliche Belastungen kommen auf die Aktiven der LKKen auch durch die Einführung der elektronischen Gesundheitskarte zu. Die Kosten für die Einführung (LKV-Anteil ca. 20 Mio. Euro) und die laufenden Betriebskosten (ca. 5 Mio. Euro jährlich) sind - weil keine Leistungsaufwendungen - auch für die Altenteiler allein von den Landwirten zu tragen. Mit steigender Tendenz bringen die Aktiven der LKKen damit bereits heute über 13 % ihrer Beiträge zur Mitfinanzierung der Altenteilerversicherung auf. Mit den im Haushaltsbegleitgesetz vorgesehenen Belastungen addieren sich diese Prozentsätze mit den im vorstehenden Absatz errechneten. Die aktiven Landwirte würden daher mehr zur Altenteilerfinanzierung beitragen als die aktiv Versicherten in der allgemeinen KV für die Rentner. Es ist daher mehr als fragwürdig, wenn in der Begründung zum Gesetzentwurf zu lesen ist, dass die Mehrbelastung der Landwirte, gemessen an der aktiven Belastung der Mitglieder in der allgemeinen Krankenversicherung, sozialpolitisch vertretbar sei.

Zu berücksichtigen in einer Gesamtbetrachtung ist auch die im Bundeshaushalt für das Jahr 2005 vorgesehene Reduzierung der Bundesmittel im Bereich der landwirtschaftlichen Unfallversicherung in Höhe von 50, möglicherweise (unter Berücksichtigung der globalen Minderausgaben von ebenfalls 50 Mio. Euro) 100 Mio. Euro und die vorgesehene Reduzierung der Vergütung der Mineralölsteuer in Höhe von jährlich 287 Mio. Euro. Alle Maßnahmen zusammen addieren sich zu einer beträchtlichen Summe von über 1,6 Mrd. Euro in den kommenden 4 Jahren, die von den aktiven Landwirten aufzubringen ist.

**Stellungnahme zu Artikel 3 des Entwurfs eines Haushaltsbegleitgesetzes 2005
(Haushaltsbegleitgesetz 2005 - HBeglG 2005)
Reduzierung der Defizitdeckung des Bundes bei den Leistungsaufwendungen
für die Altenteiler in der Krankenversicherung der Landwirte**

Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages
am 6. September 2004

Die landwirtschaftliche Krankenversicherung (LKV) als Pflichtversicherung der landwirtschaftlichen Unternehmerinnen und Unternehmer nimmt innerhalb des Systems der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) eine Sonderstellung ein. Die Träger der LKV erhalten als einziger Zweig der GKV einen Bundeszuschuss zur Defizitdeckung für die nicht durch deren Beiträge gedeckten Leistungsaufwendungen für die landwirtschaftlichen Rentnerinnen und Rentner (Altenteiler). Aufgrund der absolut und im Verhältnis zur Zahl der aktiven Mitglieder zunehmenden Zahl von Altenteilern und des Kostenanstiegs im Gesundheitswesen wuchs der Bundeszuschuss von rund 430 Mio. DM (rund 220 Mio. Euro) im Jahr 1973 auf rund 1,25 Mrd. Euro im Jahr 2003. Dieser Anstieg und der Umstand, dass die Zahl der aktiven Mitglieder der landwirtschaftlichen Krankenkassen seit Jahren rückläufig ist, waren für den Bundesrechnungshof Anlass zu prüfen, ob das seit nunmehr 30 Jahren bestehende Sonder-system der LKV aufrechterhalten bleiben kann bzw. ob und in welchem Umfang mittel- und langfristige Einsparungen beim Bundeszuschuss möglich sind.

Artikel 3 des vorliegenden Gesetzentwurfs sieht vor, die Defizitdeckung des Bundes für die Leistungsaufwendungen der Altenteiler in den Jahren 2005 bis 2008 jeweils um einen festen Minderungsbetrag zu reduzieren. Der Bundesrechnungshof befürwortet, dass auf diese Weise der solidarische Generationenausgleich innerhalb der LKV ausgeweitet wird, der sich bislang auf die Übernahme der Verwaltungskosten für die Altenteiler durch die Aktiven beschränkt. Die vollständige Übernahme des Leistungsaufwendungsdefizits der Altenteiler durch den Bund bedeutet eine unter heutigen Bedingungen nicht mehr zu rechtfertigende Besserstellung der aktiven Mitglieder der LKV gegenüber denen der übrigen GKV, und dies nicht nur angesichts des Zwangs zur Konsolidierung des Bundeshaushalts, sondern auch vor dem Hintergrund der Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der GKV in den letzten drei Jahrzehnten.

Bei Einführung der LKV im Jahr 1972 / 73 waren die Leistungsaufwendungen in der GKV für die Rentnerinnen und Rentner noch zu über 70 % durch Beitragszahlungen für diese

Gruppe gedeckt.¹ Die aktiven Mitglieder mussten etwa im Jahr 1975 nur 11,7 % ihrer Beitragsleistung aufbringen, um das Leistungsaufwendungsdefizit bei der Krankenversicherung der Rentner (KVdR) in Höhe von 5,3 Mrd. DM (rund 2,7 Mrd. Euro) auszugleichen.² Im Jahr 2003 betragen die Beitragseinnahmen der GKV (ohne LKV) bei den Rentnerinnen und Rentnern 29,7 Mrd. Euro, während für diese Gruppe an Leistungsaufwendungen (ohne Verwaltungskosten) 64,7 Mrd. Euro anfielen.³ Somit waren lediglich 46 % der Leistungsaufwendungen durch entsprechende Beiträge gedeckt, so dass von den Beiträgen der aktiven Mitglieder inzwischen über 30 % auf die Defizitdeckung in der KVdR entfallen, während die Landwirte nach wie vor von dieser Belastung vollständig freigestellt werden.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass sich die aktiven Landwirte an der Defizitdeckung für die Altenteiler-Leistungsausgaben in gleichem Maße beteiligen sollten, wie dies heute in der KVdR der Fall ist, und zwar aus folgenden Gründen: Die Übernahme des Altenteiler-Leistungsaufwendungsdefizits durch den Bund gilt als Maßnahme zur Bewältigung des Strukturwandels in der Landwirtschaft, die eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe darstellt und nicht allein der Solidargemeinschaft der Landwirte überlassen bleiben kann. Dennoch lässt sich der Anteil des Defizits auszeichnen, der nicht strukturwandelbedingt ist, sondern Folge der allgemeinen wirtschaftlichen, sozialen und demographischen Entwicklung in Deutschland. Er entspricht der Belastung, die alle übrigen gesetzlich Krankenversicherten trifft.

Würde man in diesem Sinne eine Angleichung herbeiführen, das heißt die Beitragsleistung der aktiven Landwirte in der Weise anheben, dass auch sie künftig mit 30 % ihrer Beiträge zur Deckung des Leistungsausgabedefizits der Altenteiler herangezogen würden, so könnte der Bundeszuschuss *um etwa ein Fünftel, nämlich bis zu 290 Mio. Euro jährlich*, verringert werden.⁴ Selbstverständlich müsste eine solche Angleichung schrittweise über mehrere Jahre erfolgen, da sie mit deutlichen Beitragssteigerungen für die aktiven Landwirte verbunden wäre. *Sie hätte jedoch den Vorteil, die Reduzierung des Bundeszuschusses an ein neutrales Kriterium zu knüpfen, das für alle gesetzlich Versicherten gleich ist, im Gegensatz zur letztlich rein betragsmäßigen Einsparung, wie sie der jetzt vorliegende Gesetzentwurf vorsieht.*

¹ Antwort der Bundesregierung auf die Frage des Abgeordneten Dr. Bauer, BT-Drs. 15/2552, Frage 36.

² Vgl. Die gesetzliche Krankenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1975 bis 1978 – Statistischer und finanzieller Bericht, Bonn 1980, Tabelle 8.

³ Vgl. Endgültige Rechnungsergebnisse der gesetzlichen Krankenversicherung nach der Statistik KJ 1 – 2003 vom 16.07.2004.

⁴ Die Beiträge der aktiven Landwirte beliefen sich ohne diese Belastung im Jahr 2003 auf rund 686,4 Mio. Euro (laut Endgültigem Rechnungsergebnis der gesetzlichen Krankenversicherung 2003). Setzt man diese Zahl als 70 %, ergibt sich für 30 % ein Betrag von 294,2 Mio. Euro.

Dies steht dem erklärten Anliegen des Gesetzentwurfs nicht entgegen, „bei den in den kommenden Jahren zu treffenden Entscheidungen über die künftige Finanzierung der solidarischen Krankenversicherung auch die Finanzierung der LKV auf den Prüfstand zu stellen“ (Begründung zu Artikel 3, Absatz 1). Beide in der Diskussion stehenden Modelle für eine künftige Reform des Gesundheitswesens, sowohl die Einbeziehung von Beamten und Selbstständigen unter Berücksichtigung anderer Einkünfte als nur des Arbeitsentgelts (Stichwort „Bürgerversicherung“) als auch die Erhebung eines für alle Versicherten gleichen Beitrags mit steuerfinanziertem Solidarausgleich (Stichwort „Gesundheitsprämie“) lassen keinen Raum für ein Sondersystem mit einer relativ kleinen Zahl von Versicherten. Weder ist ersichtlich, warum gerade eine kleine Gruppe Selbstständiger von einer Bürgerversicherung ausgenommen bleiben sollte, noch wäre ein gesonderter Bundeszuschuss für die LKV-Träger, der letztlich die Funktion einer Beitragssubventionierung ihrer aktiven Mitglieder hat, sinnvoll neben einem Ausgleich für Geringverdiener aus Steuermitteln, die die pauschale Gesundheitsprämie nicht aufbringen können. Gerade um diesen Übergang, der angesichts der Finanzsituation der solidarischen Krankenversicherung in der einen oder anderen Weise unvermeidlich erscheint, für die Versicherten in der LKV vorzubereiten, wäre eine Angleichung an die aktuellen Verhältnisse der übrigen GKV hilfreich.

Die nach dem Gesetzentwurf vorgesehene Beteiligung der einzelnen LKV-Träger an der zum Ausgleich für den Minderungsbetrag beim Bundeszuschuss aufzubringenden Umlage nach Maßgabe der Leistungsfähigkeit ihrer Versichertengemeinschaft ist angesichts der großen strukturellen Unterschiede zwischen den Trägern geeignet und erforderlich, um die unangemessene und ungleiche Belastung einzelner Träger bzw. ihrer aktiven Mitglieder auszuschließen. Die konkrete Ausgestaltung, wie die Umlage erhoben werden soll, kann der Selbstverwaltung überlassen bleiben.

Die Belastung der Aktiven kann nicht nur durch Einsparungen im Zuge der Umsetzung des Gesetzes zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GMG) kompensiert werden, sondern auch durch das Abschmelzen der Betriebsmittel und Rücklagen. Derzeit gelten für das von den LKV-Trägern vorzuhaltende Vermögen höhere Obergrenzen als für die übrige GKV.⁵ Eine Angleichung könnte hier den Beitragsanstieg abfedern, zumal die LKV wegen des nach wie vor hohen Anteils des Bundeszuschusses an der Finanzierung der Gesamtausgaben keinen so hohen Sicherungsbedarf gegen Einnahmeschwankungen hat.

⁵ Während die übrigen gesetzlichen Krankenkassen gemäß §§ 260 Abs. 2, 261 des Fünften Buches Sozialgesetzbuch (SGB V) gehalten sind, Betriebsmittel bis zum Eineinhalbfachen der planmäßigen Monatsausgabe und eine Rücklage von mindestens einem Viertel bis zum Einfachen der auf den Monat entfallenden Ausgaben vorzuhalten, betragen diese Vorgaben für die LKV gemäß § 51 KVLG 1989 bei den Betriebsmitteln bis zum Zweifachen des Monatsbetrages und bei der Rücklage mindestens die Hälfte bis höchstens das Zweifache des auf den Monat entfallenden Betrages der Ausgaben, letzterer ohne Berücksichtigung der Leistungsaufwendungen für die Altenteiler.

DEUTSCHER BAUERNVERBAND

22. Juli 2004

**Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen „Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2005“ am 6. September 2004
Stellungnahme zu Artikel 3: Änderung des Zweiten Gesetzes über die Krankenversicherung der Landwirte (KVLG 1989)**

1. Fakten zur Entwicklung

Der „Ernährungs- und agrarpolitische Bericht der Bundesregierung“ weist folgenden Rückgang der Einkommen der landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetriebe aus.

Wirtschaftsjahr	Gewinn je Unternehmen in Euro
2000/2001	35.962
2001/2002	33.593
2002/2003	26.957
2003/2004	

Das BMVEL geht von einem weiteren Rückgang im Wirtschaftsjahr 2003/2004 von 3-8 % aus.

→ Seit vier Jahren erleben die Haupterwerbsbetriebe erhebliche Einkommenseinbußen.

- ◆ In der Alterssicherung der Landwirte erhalten Landwirte bzw. Ehegatten mit niedrigem Einkommen (Summe der positiven Einkünfte) nach Einkommensklassen gestaffelte Zuschüsse zum Beitrag. Dabei wird bei Ehegatten das Einkommen beider Ehegatten addiert und jedem hälftig zugeordnet.

Von den insgesamt 327.504 Ende 2003 anspruchsberechtigten Versicherten hatten 128.017 Personen bis zu einem Grenzeinkommen (alle Einkünfte) von 15.500 Euro im Jahr einen Anspruch auf Beitragszuschuss.

Ca. 40.000 Personen wiesen ein Einkommen von weniger als 8.220 Euro/Jahr aus.

→ Die Daten belegen die äußerst schlechte Einkommenssituation in der Landwirtschaft.

- ◆ Der Strukturwandel in der Landwirtschaft schreitet voran. Die Anzahl der zur LKV beitragspflichtigen landwirtschaftlichen Unternehmer betrug zum 1. April 2004 202.043. Vor sieben Jahren waren es zum Stichtag 1. April 1997 noch 250.031. Dies bedeutet einen Rückgang von 47.988 in sieben Jahren. Auch in den nächsten Jahren ist mit einem jährlichen Rückgang der Anzahl der beitragszahlenden landwirtschaftlichen Unternehmer von ca. 6.000 auszugehen.

→ Eine Kürzung der Bundesmittel muss von einer immer geringer werdenden Anzahl landwirtschaftlicher Unternehmer getragen werden. Dadurch ergibt sich eine jährlich steigende Einkommensbelastung durch Beiträge zur LKV.

2. Ablehnung zusätzlicher Belastungen

Der Deutsche Bauernverband hat die allgemeinen Kürzungen und Einsparungen im Sozialbereich mitgetragen, auch wenn sie zu erheblichen Belastungen der Versicherten geführt haben. Die im Gesetzentwurf vorgesehene zusätzliche Belastung der Landwirte durch eine Kürzung der Bundesmittel zur landwirtschaftlichen Krankenversicherung um 82 Mio. € im Jahre 2005 und steigend auf 91 Mio. € im Jahre 2008 lehnen wir entschieden ab. Berechnungen aufgrund der Beitragseinnahmen des Jahres 2003 ergeben eine durchschnittliche rechnerische Beitragssteigerung von ca. 12,5 % für die landwirtschaftlichen Unternehmer im Jahre 2005. Die Schwankungsbreite bei den landwirtschaftlichen Krankenkassen liegt rechnerisch zwischen 10,3 und 13,7 %. Die zusätzliche Mehrbelastung der Landwirte ist nicht vertretbar, da sie an dem Einkommen gemessen werden muss. Unter Punkt 1 wurde die Entwicklung des Einkommens der Haupterwerbslandwirte dargestellt. Die Einsparungen in Folge des GKV-Modernisierungsgesetzes führen bei den anderen gesetzlichen Krankenkassen zu Beitragssenkungen, in der landwirtschaftlichen Krankenversicherung werden durch die Reduzierung der Bundesmittel jedoch Beitragserhöhungen notwendig. Die immer kleiner werdende Solidargemeinschaft muss die Reduzierung der Bundesmittel ausgleichen, dies führt zu fortdauernden Beitragserhöhungen.

3. Solidargemeinschaft

Zu Recht führen das BMVEL und BMGS in ihrer gemeinsamen Stellungnahme zur Mitteilung des Bundesrechnungshofes über die Prüfung der Verwendung von Bundeszuschüssen in der LKV vom 5. November 2002 aus:

„Auch in der LKV gelten die Grundsätze der solidarischen Finanzierung, z. B. die Beteiligung an den Kosten der Versicherung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit oder die beitragsfreie Mitversicherung von Familienangehörigen. Allerdings wurde schon bei Einführung der eigenständigen Krankenversicherung für Landwirte festgelegt, die versicherten Landwirte dauerhaft von den Leistungsaufwendungen für die Altenteiler zu entlasten. Bereits das damalige Verhältnis zwischen aktiven Versicherten und Altenteilern ließ einen derartigen Generationenausgleich nicht zu. Absehbar war auch, dass der Strukturwandel in der Landwirtschaft weiter voranschreiten und sich die Zahl der versicherten Landwirte und mitarbeitenden Familienangehörigen weiter verringern würde. Diese daraus entstehende finanzielle Belastung der aktiven Landwirte wäre sozialpolitisch nicht vertretbar. Hier muss die Solidargemeinschaft der Steuerzahler, d. h. in diesem Fall der Bund, eintreten. Es besteht seit über 30 Jahren der politische Konsens, dass in der LKV die Aktiven mit ihrem Krankenkassenbeitrag neben ihren eigenen Leistungsaufwendungen lediglich die Verwaltungskosten für die Krankenversicherung der Altenteiler tragen. Die nicht durch eigene Beiträge der Altenteiler gedeckten Leistungsaufwendungen hingegen sollten durch Bundesmittel finanziert werden.“

Unverständlich ist, dass der Gesetzentwurf die Auffassung von BMVEL und BMGS ignoriert.

Die Bundesmittel sind notwendig, um den Strukturwandel in der Landwirtschaft zu begleiten. Viele Nachkommen der Landwirte arbeiten außerhalb der Landwirtschaft und finanzieren mit ihren Beiträgen die gesetzlichen Krankenversicherungssysteme. Ohne die Abwanderung aus der Landwirtschaft gäbe es die finanziellen Probleme in der landwirtschaftlichen Krankenversicherung nicht.