



Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 16. Januar 2012 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung - Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der landwirtschaftlichen Sozialversicherung (LSV-Neuordnungsgesetz - LSV-NOG) BT-Drucksache 17/7916

Bundesrechnungshof

1 Zusammenfassung

Der landwirtschaftlichen Sozialversicherung ist es nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes bislang nicht gelungen, ihre Verwaltungskosten dem Rückgang an Versicherten und Beiträgen anzupassen.

Die Organisationsreform der landwirtschaftlichen Sozialversicherung im Jahr 2001 verringerte die ehemals 20 Verwaltungsgemeinschaften auf neun, ohne allerdings die Grundstrukturen der landwirtschaftlichen Sozialversicherung zu verändern. Die im Jahr 2007 der landwirtschaftlichen Sozialversicherung gesetzlich auferlegte Einsparvorgabe, ihre Verwaltungskosten bis zum Jahr 2014 um 20 % zu senken, wird die landwirtschaftliche Sozialversicherung verfehlen.

Der vorliegende Gesetzentwurf zur Neuordnung der Organisation der landwirtschaftlichen Sozialversicherung sieht die Schaffung eines Bundesträgers unter Aufsicht des Bundes vor. Der Zeitraum für die gesetzliche Einsparquote von 20 % der Verwaltungskosten wird um zwei Jahre bis zum Jahr 2016 verlängert. Zwar ist die Neustrukturierung ein erster wichtiger Schritt. Jedoch gibt der Gesetzentwurf weder zusätzliche Einsparziele vor noch macht er konkrete Vorgaben zur Anzahl vorzuhaltender Standorte und zu Personalzielgrößen. Der Bundesrechnungshof sieht daher die Gefahr, dass die im Gesetzentwurf skizzierten Organisationsstrukturen es unmöglich machen werden, die Verwaltungskosten im vom Gesetzentwurf erwarteten und gebotenen Maße einzusparen. Es ist deshalb absehbar, dass der Gesetzgeber sich ab dem Jahr 2017 ein weiteres Mal mit der Neuordnung der Organisation der landwirtschaftlichen Sozialversicherung befassen müssen.

2 Bund federt die sozialen Folgen des Strukturwandels in der Landwirtschaft mit jährlich 3,7 Mrd. Euro ab

Der anhaltende Strukturwandel in der Landwirtschaft hat dazu geführt, dass die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe und damit verbunden der in der Landwirtschaft Tätigen beständig zurückgehen. Vom Jahr 2011 bis zum Jahr 2019 wird sich die Anzahl der landwirtschaftlichen Unternehmen nach einer Prognose der Bundesregierung (Lagebericht der Bundesregierung über die Alterssicherung der Landwirte 2009, BT-Drs. 17/55 vom 20.11.2009) um weitere 17 % verringern. Auch die Anzahl der in der Landwirtschaft Tätigen wird sich weiter deutlich vermindern. Die Zahl der Leistungsempfänger in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung wird deutlich langsamer sinken. Diese Entwicklung führt schon seit vielen Jahren in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung zu einem zunehmenden Ungleichgewicht zwischen Beitragszahlern und Leistungsempfängern. Insbesondere in der Alterssicherung der Landwirte reichen die Beiträge der derzeit rund 257 000 Beitragszahler bei weitem nicht aus, die Leistungen an rund 618 000 Rentner zu finanzieren. Um die Folgen dieses Strukturwandels (entweder Defizit in den Sozialversicherungen oder notwendige Beitragssteigerungen) in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung aufzufangen, gewährt der Bund daher umfangreiche Hilfen. Für das Haushaltsjahr 2012 wird er aus dem Haushalt des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, der 5,3 Mrd. Euro umfasst, alleine 3,7 Mrd. Euro (70 % des Haushalts des Bundesministeriums) für die landwirtschaftliche Sozialversicherung aufbringen. Der wesentliche Anteil der Unterstützung des Bundes fließt in die Alterssicherung der Landwirte. Die aktuellen Gesamtausgaben von 3 Mrd. Euro dieses Alterssicherungssystems

deckt der Bund zu mehr als zwei Dritteln ab (2,3 Mrd. Euro, mithin 77 %).

3 Die landwirtschaftlichen Sozialversicherungsträger erfüllen nicht die gesetzliche Einsparvorgabe

Die Strukturen der landwirtschaftlichen Sozialversicherung wurden aufgrund des Gesetzes zur Organisationsreform in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung (vom 17. Juli 2001, BGBl. I 2001 S. 1600) verändert. Durch freiwillige Fusionen verringerte sich die Zahl der Verwaltungsgemeinschaften von ehemals 20 auf neun (bestehend aus den Trägern – landwirtschaftliche Alterskasse, landwirtschaftliche Krankenkasse, landwirtschaftliche Pflegekasse und landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft –). Die Reform zielte auf eine Verschlinkung der Verwaltungsstrukturen und auf eine Senkung der Verwaltungskosten. Das Gesetz zur Modernisierung des Rechts der landwirtschaftlichen Sozialversicherung (LSVMG vom 18.12.2007, BGBl. I S. 2984) schrieb den Trägern im Jahr 2007 konkrete Einsparungen hinsichtlich ihrer Verwaltungskosten vor: Bis zum Jahr 2014 sollten sie diese um 20 % der Ausgaben des Jahres 2004 vermindern.

Seit vielen Jahren begleitet und prüft der Bundesrechnungshof die Umsetzung von Reformen der Organisation der landwirtschaftlichen Sozialversicherung sowie die Entwicklung ihrer Verwaltungskosten.

Der landwirtschaftlichen Sozialversicherung ist es bislang nicht gelungen, ihre Verwaltungskosten dem Rückgang an Versicherten und Beiträgen anzupassen. Erstmals im Jahre 1999 hatte der Bundesrechnungshof empfohlen, einen Bundesträger mit vier regionalen Verwaltungsstellen zu schaffen (vgl. zuletzt Bericht des Bundesrechnungshofes gem. § 99 BHO über die Umsetzung und Weiterentwicklung der Organisationsreform in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung vom 30. Juli 2007, Bundestagsdrucksache 16/6147).

Die bisherige Entwicklung der Verwaltungskosten zeigt, dass die Träger der landwirtschaftlichen Sozialversicherung die gesetzliche Einsparvorgabe nicht erfüllen werden. Noch heute ist die landwirtschaftliche Sozialversicherung an insgesamt 32 Standorten mit 5 700 Beschäftigten vertreten. Auch gibt es weiterhin neun landwirtschaftliche Berufsgenossenschaften die für 3,5 Mio. Versicherte in der Landwirtschaft zuständig sind. Im Vergleich dazu sind neun gewerbliche Berufsgenossenschaften für 47 Mio. Versicherte zuständig und sie betreuen je Mitarbeiter durchschnittlich 90 % mehr Versicherte als die landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften. Bei den neun landwirtschaftlichen Krankenversicherungen lag der Verwaltungskostenanteil je Mitglied im Jahr 2008 um 19 % über demjenigen der gesetzlichen Krankenversicherung. Erwähnenswert ist, dass die Verwaltungskosten der landwirtschaftlichen Krankenversicherung im Jahr 2011 um 10 Mio. Euro höher sind als im Basisjahr 2004, das als Bezugsgröße für die Einsparquote von 20 % dient.

In der Altersversicherung der Landwirte betreuen neun Träger 257 000 Versicherte. In der allgemeinen gesetzlichen Rentenversicherung betreuen 16 Träger 56,3 Mio. Versicherte. In der allgemeinen gesetzli-

chen Rentenversicherung betreut jeder Mitarbeiter 350 % mehr Versicherte als in der Altersversicherung der Landwirte.

Zwar hat die landwirtschaftliche Sozialversicherung die Anzahl ihrer Regionalträger verringert und bestimmte Aufgaben an einen Spitzenverband der landwirtschaftlichen Sozialversicherung übertragen; es ist ihr aber nicht aus eigener Kraft gelungen, ihre im Vergleich zu anderen Sozialversicherungsträgern hohen Verwaltungskosten deutlich zu reduzieren.

4 Gesetzesentwurf gibt keine Zielgrößen für Standorte und Personal vor

Der nunmehr von der Bundesregierung dem Bundestag zur Beratung und Entscheidung vorgelegte Gesetzesentwurf zur Neuordnung der Organisation der landwirtschaftlichen Sozialversicherung (LSV-NOG) greift eine zentrale Empfehlung des Bundesrechnungshofes auf, nämlich einen einheitlichen Bundesträger zu gründen, der unter Aufsicht des Bundes steht. Der Gesetzesentwurf ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Er reicht aber nicht aus, die Verwaltungskosten in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung nachhaltig zu senken. Nach dem Gesetzesentwurf soll der im Jahr 2007 vorgegebene Zeitrahmen zur Erfüllung der Einsparvorgabe bis zum Jahr 2014 auf das Jahr 2016 ausgedehnt werden. Für den über diesen neuen Zeitrahmen hinausgehenden Zeitraum verzichtet der Gesetzesentwurf darauf, weitergehende Einsparvorgaben für die Verwaltungskosten vorzugeben. Auch eine Begrenzung der Zahl regionaler Geschäftsstellen oder die Vorgabe von Personalzielgrößen sieht der Gesetzesentwurf nicht vor. Entscheidungen über Standort, Organisation und Personalausstattung sollen nach dem Gesetzesentwurf einem von Vorstand und Vertreterversammlung des Spitzenverbandes der landwirtschaftlichen Sozialversicherung zu bildenden Errichtungsausschuss und der Selbstverwaltung überlassen bleiben. Vorschläge des Bundesrechnungshofes zur Abschaffung der derzeitigen Verbandszulage und zum Ausschluss neuer Dienstordnungsverhältnisse hat der Gesetzesentwurf nicht aufgegriffen.

Auch die Abgrenzung von Zuständigkeiten der landwirtschaftlichen Sozialversicherungsträger und der Bauernverbände zur Auskunft und Beratung von Versicherten legt der Gesetzesentwurf nicht fest. Trotz der Notwendigkeit, eine umfassende Auskunft und Beratung der Versicherten zu gewährleisten, die auch der Bundesrechnungshof für notwendig hält, erachtet er die nebeneinander existierenden Beratungsstrukturen für ineffizient. Auch die dezentrale Sachbearbeitung in einer Vielzahl von Regionalstellen von Versicherungsangelegenheiten steht einer wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung entgegen. Eine Aufrechterhaltung des derzeitigen Netzes von Regionalstellen wird dazu führen, dass bereits im Vergleich mit anderen Sozialversicherungszweigen höhere Verwaltungskosten dauerhaft fortgeschrieben werden.

5 Ohne gesetzliche Zielvorgaben wird die Organisationsreform nicht zu durchgreifenden Einsparungen führen

Aus eigener Kraft hat die Selbstverwaltung der landwirtschaftlichen Sozialversicherung die strukturell bedingten hohen Verwaltungskosten der Träger über einen längeren Zeitraum nicht nennenswert vermindert. So ist bereits jetzt erkennbar, dass sie die gesetzlich festgelegte Einsparquote bei den Verwaltungskosten nicht einhalten wird. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes hat sie den ihr von der Politik gewährten Handlungsspielraum nicht genutzt.

Das von den Bundesministerien für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz sowie für Arbeit und Soziales im Zusammenhang mit der beabsichtigten Schaffung eines neuen Bundesträgers vorgetragene Argument, eine Bundesaufsicht werde für eine angemessene Senkung der Verwaltungskosten sorgen, überzeugt nicht. Denn auch derzeit stehen zwei Verwaltungsgemeinschaften mit insgesamt acht Trägern bereits unter Bundesaufsicht. Es ist dieser Bundesaufsicht bislang nicht gelungen, die ihr unterstehenden Verwaltungsgemeinschaften zu einer deutlichen Senkung ihrer Verwaltungskosten zu bewegen.

Sollten überdies noch die Vorschläge des Bundesrates für eine dauerhafte Einrichtung von ständigen Regionalbeiräten und für eine Übertragung von Budget- und Personalverantwortung auf die Geschäftsstellen in das LSV-NOG aufgenommen werden, würde dies nach Überzeugung des Bundesrechnungshofes die überkommenen regionalen Strukturen zusätzlich festigen und insofern den Bemühungen des Bundesgesetzgebers nach einer Neuordnung der landwirtschaftlichen Sozialversicherung zuwider laufen.

6 Gesetzentwurf wird nicht zu einer nachhaltigen Reduktion der Verwaltungskosten führen und damit wesentliche Ziele verfehlen

Der Gesetzentwurf verzichtet auf konkrete Vorgaben zur Anzahl der Standorte, auf die Vorgabe verbindlicher Personalzielgrößen sowie auf Vorgaben für eine sachgerechte Aufteilung von Auskunft und Beratung zwischen den Trägern der landwirtschaftlichen Sozialversicherung und den Bauernverbänden. Nach

Überzeugung des Bundesrechnungshofes wird so das mit dem Gesetzentwurf verfolgte Ziel der Reorganisation der landwirtschaftlichen Sozialversicherung, hin zu einer Organisation, die den fortschreitenden Strukturwandel in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung angemessen zu bewältigen im Stande ist, verfehlt. Die derzeitigen Strukturen der landwirtschaftlichen Sozialversicherung sind, insbesondere im Vergleich zu den Strukturen anderer Sozialversicherungszweige, in hohem Maße unwirtschaftlich und nicht dazu angetan, aus eigener Kraft den Fortbestand dieses Sozialversicherungsträgers zu sichern. Der Strukturwandel in der Landwirtschaft setzt sich derweil ungebremst fort. Damit steigt der Druck auf die landwirtschaftliche Sozialversicherung zu umfassenden und durchgreifenden Reformen. Verzichtet der Gesetzentwurf demgegenüber auf konkrete Vorgaben, so kommt auf die landwirtschaftliche Sozialversicherung nach Überzeugung des Bundesrechnungshofes unausweichlich der nächste Reformschritt ab dem Jahr 2017 zu. Dann wird auch zu prüfen sein, inwieweit eine Eingliederung der landwirtschaftlichen Sozialversicherung in die allgemeine Sozialversicherung eine wirtschaftliche Alternative ist.

Der Bundesrechnungshof ist sich der Bedeutung der Aufgaben der landwirtschaftlichen Sozialversicherung bewusst. Damit der neue Träger diese Aufgaben künftig effektiv wahrnehmen kann, schlägt er vor, in dem Gesetz zur Neuordnung der Organisation der landwirtschaftlichen Sozialversicherung

- die Zahl der Regionalstellen auf vier festzulegen und
- für die landwirtschaftliche Sozialversicherung konkrete Personalzielgrößen für das Jahr 2016 vorzusehen.
- Das Gesetz sollte die Abgrenzung von Zuständigkeiten der landwirtschaftlichen Sozialversicherungsträger und der Bauernverbände für Auskunft und Beratung von Versicherten klar regeln.