

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

Dr. Peter Mehl, Braunschweig

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Ernährung,
Landwirtschaft u. Verbraucherschutz

Ausschussdrucksache
17(10)793-C

58. Sitzung 16. Januar 2012

10. Januar 2012

I Kernaussagen der Stellungnahme

Die Konzentration der Organisationsstrukturen der landwirtschaftlichen Sozialversicherung (LSV) ist schon aufgrund der strukturwandelbedingt stetig abnehmenden Zahl der aktiv Versicherten in der LSV notwendig. Mit der Errichtung eines Bundesträgers wird zudem der Widerspruch aufgelöst, dass der Bund die LSV in erheblichem Umfang mitfinanziert (3,7 Mrd. Euro im Bundeshaushalt 2011, das sind ca. 59 % der Gesamtausgaben), er aber aufgrund der Länderzuständigkeit in der Rechtsaufsicht nur begrenzte Einwirkungsmöglichkeiten auf die landesunmittelbaren Träger hat. Schließlich werden durch die Schaffung eines Bundesträgers bestehende regionale Beitragsunterschiede zwischen vergleichbaren Betrieben schrittweise verkleinert und bis 2018 beendet.

Der Gesetzentwurf legt die zentralen Kompetenzen zur Umsetzung des Bundesträgers in die Zuständigkeit der Selbstverwaltungsgremien. Daher werden mit den vorgeschlagenen Regelungen über deren Zusammensetzung und die geltenden Entscheidungsregeln wichtige Weichen für den künftigen Bundesträger gestellt. Trotz ihrer unterschiedlichen Größe verfolgt der Entwurf einen Ansatz, der jedem der bestehenden LSV-Träger eine gleiche Vertretung in den Gremien sichert. Die im Entwurf vorgeschlagene Regelung der formalen Gleichbehandlung erscheint vertretbar, erhöht allerdings auch im Zusammenhang mit anderen Vorgaben des Entwurfs (Erfordernis qualifizierter Mehrheiten; Mitbestimmungsmöglichkeiten von Beiräten) den Konsensbedarf für Entscheidungen.

Das Erfordernis, unter diesen Rahmenbedingungen mehrheitsfähige Lösungen in einem engen Zeitplan zu entwickeln, wird hohe Anforderungen an die Konsensfähigkeit der Selbstverwaltung stellen, was in besonderem Maße für die Entwicklung mehrheits-

fähiger Beitragsmaßstäbe des neuen Bundesträgers gelten wird. Vom Gesetzgeber wird lediglich der schrittweise Anpassungsprozess zum bundeseinheitlichen Beitragsmaßstab festgelegt.

Die Obergrenze der Verwaltungs- und Verfahrenskosten des neugeschaffenen Bundesträgers wird gegenüber den bislang geltenden Bestimmungen, die durch das Gesetz zur Modernisierung des Rechts der landwirtschaftlichen Sozialversicherung (LSVMG) 2007 geschaffen wurden, nicht nur zeitlich gestreckt, wie im Entwurf angegeben, sondern auch erhöht. Ungeachtet dieser umstellungsbedingten Erhöhung der Obergrenzen ist der Entwurf des LSV-NOG insoweit uneingeschränkt positiv zu beurteilen, als dem Bund mit der Errichtung eines Bundesträgers im Unterschied zur bisherigen Regelung nun deutlich verbesserte Mittel und Möglichkeiten an die Hand gegeben werden, die Umsetzung der von ihm vorgegebenen Auflagen bei den Verwaltungs- und Verfahrenskosten auch durchzusetzen.

Die vorgesehenen Modifizierungen der Hofabgabeklausel werden nur begrenzte Auswirkungen haben. Sie werden nur in einem Teil der Fallgestaltungen, die bei der öffentlich geäußerten Kritik am Abgabefordernis vorgetragen werden, Abhilfe schaffen. Vermutlich werden sich daher die Diskussionen über die Hofabgaberegelung in der Alterssicherung der Landwirte auch nach Umsetzung der vorgeschlagenen Änderungen fortsetzen. Darauf deutet auch die Landwirtschaftszählung 2010 hin. Sie ergab, dass nur knapp 31 % der Betriebsleiter über 45 Jahren in Einzelunternehmen die Nachfolge in ihrem Betrieb als gesichert ansehen.

II Ausführliche Stellungnahme

Die folgende Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Neuordnung der Organisation der landwirtschaftlichen Sozialversicherung (LSV-NOG) konzentriert sich auf zentrale Punkte der Or-

ganisationsreform sowie auf die vorgeschlagenen Veränderungen beim Hofabgabebefordernis in der Alterssicherung der Landwirte (AdL).

1 Einordnung und Ziele des Gesetzentwurfs

Der vorliegende Gesetzentwurf ist innerhalb kurzer Zeit der nunmehr dritte Anlauf, die Organisationsstrukturen der landwirtschaftlichen Sozialversicherung (LSV) zu reformieren. Der Gesetzgeber zeigt damit, dass der von ihm wahrgenommene Reformbedarf mit dem Gesetz zur Organisationsreform in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung (LSV OrgG) von 2001 und dem Gesetz zur Modernisierung des Rechts der landwirtschaftlichen Sozialversicherung (LSVMG) 2007 offenbar nicht hinreichend gedeckt werden konnte.

Die mehrfachen Reformanläufe in diesem Bereich sind darauf zurückzuführen, dass die Organisationsstruktur der LSV während der zahlreichen Umgestaltungen und Weiterentwicklungen des materiellen Rechts der agrarsozialen Sicherung in den 1970er, 1980 und 1990er Jahren weitgehend unberücksichtigt geblieben war. Der kumulative Reformansatz ist aber auch daraus erklärbar, dass die beiden o. g. ersten Anläufe im LSV OrgG und LSVMG auf großen Widerstand der Betroffenen trafen, der vom Interesse der Bundesländer an der Beibehaltung landesunmittelbarer Träger wirkungsvoll unterstützt wurde, sodass die Erwartungen des Bundes an die ersten beiden Reformschritte in der Umsetzung nicht erfüllt wurden.

Dabei scheint das Ziel, die Organisationsstrukturen der LSV weiter zu straffen und zu konzentrieren, schon aufgrund der strukturwandelbedingt stetig abnehmenden Zahl der aktiv Versicherten wohl begründet. Weiterhin vollzog und vollziehen sich in den Organisationsstrukturen der korrespondierenden allgemeinen gesetzlichen Renten, Kranken- und Unfallversicherungssysteme seit einiger Zeit deutlich schnellere und umfassendere Umgestaltungs- und Konzentrationsprozesse, ohne dass diese Systeme vergleichbaren Schrumpfungsprozessen wie die LSV ausgesetzt waren und sind. Daher ist die erneute Reform der Organisationsstrukturen der LSV und insbesondere die Gründung eines Bundesträgers zu befürworten.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht vor, mit der Errichtung eines Bundesträgers

- die Organisationsstruktur der LSV zu modernisieren und diese so an den fortschreitenden Strukturwandel anzupassen,
- die Solidargemeinschaft zu stärken und Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen,
- sowie die Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes zu stärken.

Weiterhin sind im Gesetzentwurf Modifizierungen der sogenannten Hofabgabeklausel vorgesehen, die eine Voraussetzung für den Bezug einer Rente aus der Alterssicherung der Landwirte (AdL) bildet.

2 Bewertung der vorgeschlagenen Organisationsreform

Ziele der Organisationsreform

Die Errichtung eines Bundesträgers erscheint gerechtfertigt und wird daher befürwortet:

Angesichts des fortdauernden landwirtschaftlichen Strukturwandels einerseits und der enormen Konzentrationsprozesse in den Organisationsstrukturen der Sicherungsinstitutionen für abhängig Beschäftigte in allen Sicherungsbereichen andererseits erscheint die Errichtung eines Bundesträgers erforderlich, um eine effiziente und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung gewährleisten zu können.

Insbesondere wird mit der Errichtung eines Bundesträgers der bestehende grundlegende Widerspruch aufgelöst, dass der Bund die LSV zwar in erheblichem Maße durch seine Mittel finanziert (3,7 Mrd. Euro im Bundeshaushalt 2011, das sind ca. 59 % der Gesamtausgaben), er aber aufgrund der Länderzuständigkeit in der Rechtsaufsicht kaum Einwirkungsmöglichkeiten auf die Organisationsstrukturen insbesondere der landesunmittelbaren Träger hat.

Weiterhin werden die regionalen Beitragsunterschiede zwischen vergleichbaren Betrieben durch die Schaffung eines Bundesträgers bzw. einer bundesweiten Solidargemeinschaft schrittweise verkleinert und bis 2018 beendet. Dass hierfür Anlass besteht, belegt beispielsweise die jährlich erscheinende vergleichende Auflistung des Deutschen Bauernverbandes über die Unfall- und Krankenversicherungsbeiträge von 29 typischen Betrieben bei allen landwirtschaftlichen LSV-Trägern. Der Vergleich zeigt, dass zwischen den Betrieben je nach regionalem Träger erhebliche Beitragsunterschiede insbesondere in der Unfallversicherung, aber auch in der landwirtschaftlichen Krankenversicherung bestehen. Diese Unterschiede belegen die Notwendigkeit, wettbewerbsverzerrende Beitragsunterschiede zu beseitigen und zeigen Spielräume auf für ein Mehr an innerlandwirtschaftlicher Solidarität. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip ist zunächst die innerlandwirtschaftliche Solidarität einzufordern, bevor die Solidarität der Steuerzahler herangezogen werden kann. Bereits mit dem LSVMG wurde eine größere innerlandwirtschaftliche Solidarität durch Einführung eines Lastenausgleichs im Bereich der LUV verwirklicht. Mit der Schaffung eines Bundesträgers wird dieser Lastenausgleich nun durch eine Lösung ersetzt, die auch den Bereich der Krankenversicherung einbezieht. Gleichzeitig wird die Verteilung der LUV-Bundesmittel nach dem sogenannten 79er-Schlüssel zwischen den regionalen Trägern bzw. der Gartenbau-BG obsolet.

Vorgaben bei der Umsetzung

Der Gesetzentwurf legt die zentralen Kompetenzen zur Umsetzung des Bundesträgers in die Zuständigkeit der Selbstverwaltung bzw. in die Verantwortung der übergangsweise bis zu den nächsten Sozialwahlen gebildeten Gremien. Zu diesen zentralen Gestaltungsbefugnissen der Selbstverwaltung zählen die Ausarbeitung eines Personal-, Organisations- und Standortkonzepts sowie die Festlegung der neuen Beitragsmaßstäbe des Bundesträgers in der landwirt-

schaftlichen Krankenversicherung und der landwirtschaftlichen Unfallversicherung. Die im Entwurf vorgesehene Delegation zentraler Umsetzungsbefugnisse im Organisations- und Beitragsbereich an die Selbstverwaltung ist ordnungspolitisch richtig.

Der Bund begnügt sich damit, wichtige Rahmenbedingungen vorzugeben, u. a. in Bezug auf die Zusammensetzung der Entscheidungsorgane, den Rahmen für die Beitragsgestaltung in der landwirtschaftlichen Unfallversicherung (LUV) und in der landwirtschaftlichen Krankenversicherung (LKV) und deren Anpassung sowie die Obergrenzen für die Verwaltungsausgaben des neuen Bundesträgers. Der Bund ist zudem durch die Bundesunmittelbarkeit des neuen Trägers deutlich stärker als bei der alten Struktur in der Lage, einen ständigen Kontroll- und Steuerungseinfluss auszuüben. Bislang waren nur die landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft Mittel- und Ostdeutschland (MOD) und die Gartenbau-Berufsgenossenschaften bundesunmittelbare Träger. Die restlichen sieben Träger unterstanden der Aufsicht der Bundesländer.

Zusammensetzung der Selbstverwaltungsorgane

Dem Errichtungsausschuss und den Selbstverwaltungsorganen wird eine zentrale Rolle bei der Ausgestaltung des neuen Bundesträgers zugewiesen. Daher werden mit den im Entwurf des LSV-NOG vorgeschlagenen Regelungen über die Zusammensetzung von Errichtungsausschuss und Selbstverwaltungsorganen sowie deren Entscheidungsbefugnisse und Entscheidungsregeln wichtige Weichen für den künftigen Bundesträger gestellt.

Vorgesehen dabei sind:

- Die Bildung eines Errichtungsausschusses, der wichtige Entscheidungen zur Errichtung der Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau (SVLFG) (u. a. Entwurf von Satzung, Dienstordnung, eines Personal-, Organisations- und Standortkonzepts) vorzubereiten hat (§ 8). In ihm ist jede der bisherigen Berufsgenossenschaften (BGen) mit zwei Mitgliedern vertreten.

- In der Vertreterversammlung sind alle bisherigen BGen mit 9 Mitgliedern vertreten, wobei die Mitglieder von jeder Vertreterversammlung aus dem Kreis der bisherigen Vertreterversammlungen und Vorstände gewählt werden. Für finanzwirksame und organisatorisch bedeutsame Beschlüsse der Vertreterversammlung wird ein Quorum von 60 % festgelegt. Damit sind 49 von 81 Stimmen erforderlich, um Entscheidungen treffen zu können. Verweigern die Vertreter von 4 BGen geschlossen ihre Zustimmung, kommt ein Beschluss nicht zustande.

- Im Vorstand werden zu den amtierenden 9 Mitgliedern des Vorstandes des Spitzenverbandes der LSV 18 weitere Vorstandsmitglieder von der Vertreterversammlung gewählt. Dabei ist festgelegt, dass alle bisherigen BGen mit drei Sitzen im Vorstand der SVLFG vertreten sein müssen und dass die Drittelparität gewahrt ist.

- Bei den Geschäftsstellen der bisherigen Träger werden Regionalbeiräte bzw. ein Beirat für den Gartenbau gebildet, die u. a. ein Vorschlagsrecht in wichtigen Bereichen (Umlage in LUV, Beitragsfestsetzung in LKV, Entnahme Sondervermögen) erhalten. Von den Vorschlägen der Beiräte dürfen die Selbstverwaltungsorgane der SVLFG nur mit einem Quorum von 60 % der Stimmen der satzungsmäßigen Mitglieder abweichen (§ 7).

Trotz der unterschiedlichen Größe der bestehenden regionalen landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften und der Gartenbau-BG, die etwa in der unterschiedlichen Zahl der Mitgliedsunternehmen oder in der Höhe des Beitragsaufkommens zum Ausdruck kommt (vgl. Tabelle 1), verfolgt der Entwurf damit einen Ansatz, der jede der bestehenden BGen in der LSV eine gleiche Vertretung in den Gremien Errichtungsausschuss, Vorstand und Vertreterversammlung sichert.

Tabelle 1: Mitglieder- und Ausgabenanteile der LSV-Träger nach Sicherungsbereichen und ihr Stimmgewicht in den Entscheidungsorganen der Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau

Träger	LUV Mit- glieder %	LUV Netto- umlage %	AdL Aus- gaben %	AdL aktive Versicherte %	LKV Ausgaben LKK %	LKV aktive Ver- sicherte %	Anteil in Organen SVLFG %
Schleswig-Holstein u. Hamburg	2,14	3,69	4,75	5,44	5,49	6,57	11,11
Niedersachsen-Bremen	6,73	10,96	16,04	16,38	16,20	16,76	11,11
Nordrhein-Westfalen	6,88	8,72	11,67	11,22	13,10	11,97	11,11
Hessen, Rheinland-Pfalz u. Saarland	13,61	10,31	16,05	11,01	13,39	10,22	11,11
Franken u. Oberbayern	16,92	11,64	17,60	16,91	17,34	15,12	11,11
Niederbayern, Oberpfalz u. Schwaben	11,95	9,32	14,67	15,20	15,05	14,19	11,11
Baden-Württemberg	22,87	10,48	14,70	11,60	11,30	11,24	11,11
Gartenbau	6,45	16,08	3,52	6,88	5,77	8,33	11,11
Mittel- u. Ostdeutschland	12,45	18,80	1,01	5,35	2,36	5,60	11,11

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Daten des LSV-Spitzenverbands.

Die zahlenmäßig gleiche Repräsentation aller BGen in Errichtungsausschuss, Vorstand und Vertreterversammlung mit 11,11 % der Anteile, führt dazu, dass eine vergleichsweise kleine BG wie die LBG Schleswig-Holstein überrepräsentiert ist. Andere BGen sind hingegen, gemessen etwa an ihrer Mitgliederzahl (LBG Baden-Württemberg) oder ihrer Nettoumlage (LBG Mittel- und Ostdeutschland), unterrepräsentiert. Die von verschiedener Seite vorgeschlagene Alternative, die Stimmenanzahl anhand der Mitgliederzahlen der LBG oder anhand der Nettoumlage zur LUV zu gewichten, wäre jedoch auch nicht unproblematisch. Eine solche Regelung würde dazu führen, dass den -gemessen an den Parametern BG-Mitgliederzahl oder LUV-Nettoumlage- „großen“ BGen ein Gewicht verliehen würde, welches wiederum dem ihrer Anteile in den Bereichen LKV und AdL nicht entsprechen würde:

- Gemessen an der Nettoumlage der LUV erscheinen beispielsweise die LBG Mittel- und Ostdeutschland oder die Gartenbau-BG unterrepräsentiert.
- Gemessen an ihren Anteilen an der Anzahl aktiver Mitglieder oder den Ausgabenvolumen der AdL oder LKV wären diese beiden Träger dagegen überrepräsentiert.

Insofern erscheint die im Entwurf vorgeschlagene Regelung der formalen Gleichbehandlung vertretbar. Ungeachtet der Regelungen ihrer Zusammensetzung wird allein schon die Heterogenität der Interessenlagen, die aus den unterschiedlichen agrarstrukturellen Gegebenheiten einerseits und den Unterschieden zwischen Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Gartenbau andererseits resultieren, zu schwierigen Entscheidungsprozessen führen.

Vorgaben Beitragsgestaltung

Heterogene Interessenlagen im neuen Bundesträger werden im Verbund mit den vorgegebenen Abstimmungsvorgaben und Mitbestimmungsregelungen der Beiräte dazu führen, dass an die Fähigkeit der Selbstverwaltungsorgane, konsens- bzw. mehrheitsfähige Lösungen zu entwickeln, hohe Anforderungen gestellt werden. Dieses gilt in besonderem Maße für die originäre Aufgabe der Selbstverwaltung, mehrheitsfähige Beitragsmaßstäbe für den neuen Bundesträger zu entwickeln. Da als Arbeitsgrundlage für die Ausarbeitung der neuen einheitlichen Maßstäbe ein wissenschaftliches Gutachten erforderlich sein wird, erscheinen die im Gesetz festgelegten Zeitvorgaben (LKV-Maßstäbe bis 31.10.2013; LUV-Maßstäbe bis 31.12.2013) ambitioniert.

Im Entwurf des LSV-NOG wird vom Gesetzgeber lediglich die Übergangsregelung zum bundeseinheitlichen Beitragsmaßstab festgelegt. Grundlage der Beitragsberechnung sind bereits in der Übergangszeit 2014 bis 2017 die Vorschriften des neuen Maßstabs,

wobei eine gleitende Anpassung vorgesehen ist. Hierzu wird aus der Differenz von Ausgangsbeitrag (im Jahr 2012 gezahlter Nettobeitrag) und Zielbeitrag (fiktiver Beitrag, der sich für 2012 beim neuen Maßstab ergeben hätte) ein Angleichungssatz ermittelt, mit dem die Angleichungsschritte gleichmäßig auf die Übergangszeit von 2014 bis 2017 verteilt werden. Die gefundene Lösung hat den Vorteil, dass kein interner Lastenausgleich mehr vorgenommen werden muss und auch eine Bundesmittelverteilung auf die früheren Zuständigkeitsbereiche entfallen kann.

Deckelung der Verwaltungsausgaben

In der Begründung des Gesetzentwurfs wird ausgeführt, die durch das LSVMG geschaffene Obergrenze bei den Verwaltungs- und Verfahrenskosten werde „im Wesentlichen fortgeführt und beitragsmäßig beibehalten“ (S. 51). Lediglich der Zeitraum, bis zu dem die Vorgaben einzuhalten ist, sei von 2014 auf 2016 verlängert worden. Diese Verlängerung wird nachvollziehbar mit den ablauf- und umbauorganisatorischen Herausforderungen bei der Bildung eines Bundesträger begründet.

Das LSVMG 2007 schrieb vor, dass der Spitzenverband der landwirtschaftlichen Sozialversicherung darauf hinwirkt, dass die Verwaltungskosten bis 2014 um 20 % gegenüber den Ausgaben im Jahr 2004 zu verringern seien, wobei Ausgaben für die Ausbildung und Versorgungsaufwendungen unberücksichtigt bleiben sollen. Demgegenüber sind die Vorgaben zur Reduzierung der Kosten für Verwaltung und Verfahren im LSV-NeuordG wie folgt: Nach Art 3, Nr. 30 dürfen die Verwaltungs- und Verfahrenskosten im Jahr 2016 in der LUV nicht mehr als 95 Mio. Euro betragen, in der AdL liegt die Obergrenze bei 66 Mio. Euro und in der LKV nach Art 5, Nr. 11 bei 91 Mio. Euro. Wie schon beim LSVMG bleiben bei der Ermittlung der Verwaltungs- und Verfahrenskosten die Versorgungsaufwendungen unberücksichtigt. Lediglich die im LSVMG ebenfalls unberücksichtigten Kosten für Ausbildung und Ausgaben für die Weiterbildung, soweit sie der Umsetzung der Maßnahmen zur Modernisierung des Rechts der landwirtschaftlichen Sozialversicherung dienen, werden im LSV-NOG nicht ausgenommen.

Im Ergebnis wird durch das LSV-NOG die Obergrenze der Verwaltungs- und Verfahrenskosten des neugeschaffenen Bundesträgers nicht nur von 2014 auf 2016 zeitlich gestreckt, sondern auch erhöht (vgl. Tabelle 2). Dies liegt offenbar daran, dass bei den im Referentenentwurf des LSV-NOG gesetzten Obergrenzen Bruttoverwaltungskosten ohne Abzugsspositionen vorgesehen waren (die vorgegebenen Beträge entsprechen 80 % der Bruttoverwaltungskosten 2004) und dann im Kabinettsentwurf wiederum ein Abzug der Versorgungsbezüge zugelassen wurde, ohne jedoch die im Gesetz festgelegten Beträge zu ändern.

Tabelle 2: Verwaltungskostenobergrenzen nach dem Gesetz zur Modernisierung des Rechts der landwirtschaftlichen Sozialversicherung (LSVMG) 2007 und nach dem Entwurf des LSV-Neuordnungsgesetzes 2011

	LSV-Verwaltungsausgaben 2004 (abzüglich Vorsorgekosten, Altersrückstellungen, Ausbildungskosten)	Obergrenze Verwaltungskosten LSVMG für 2014 (80 % Spalte 1)	Obergrenze Verwaltungskosten laut Entwurf LSV-NOG für 2016	Differenz
Landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft	105,93	84,74	95	10,26
Landwirtschaftliche Krankenkasse	103,03	82,43	91	8,57
Landwirtschaftliche Alterskasse	74,99	59,95	66	6,05
Insgesamt	283,95	227,12	252	24,88

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Daten des LSV-Spitzenverbands.

Ungeachtet dieser umstellungsbedingten Erhöhung der Obergrenzen ist der Entwurf des LSV-NOG insoweit uneingeschränkt positiv zu beurteilen, als dem Bund mit der Errichtung eines Bundesträgers im Unterschied zur bisherigen Regelung nun deutlich verbesserte Mittel und Möglichkeiten an die Hand gegeben werden, die Umsetzung der von ihm vorgegebenen Auflagen bei den Verwaltungs- und Verfahrenskosten auch durchzusetzen.

3 Bewertung der Modifizierungen beim Hofabgabeverfordernis in der Alterssicherung der Landwirte

Die vorgeschlagenen Modifizierungen der Hofabgabeklausel in Art 4, Nr. 5 des LSV-NOG stehen nicht mit der Schaffung eines Bundesträgers im Zusammenhang und sind daher gesondert zu bewerten. Daher ist auch das vorgesehene Inkrafttreten der veränderten Regelungen bereits ein Tag nach Verkündung des Gesetzes sachgerecht und im Interesse der Betroffenen.

Die jetzt im Entwurf vorgeschlagenen Änderungen bei der Hofabgabeverpflichtung fügen sich an in eine ganze Reihe früherer Gesetzesänderungen, mit dem das Hofabgabeverfordernis seit 1957 verändert und um verschiedene Ersatztatbestände erweitert wurde. Dabei werden Teile der Vorschläge des Deutschen Bauernverbandes (Stellungnahme des Präsidiums 2010) aufgegriffen und Änderungen weitergeführt, die bereits mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch vom 5. August 2010 eingeführt wurden. Diese Änderungen betreffen in den Buchstaben a) und b) (gewerbliche Tierhaltung generell nicht abgabeschädlich) und c) (Erleichterung des Ausscheidens aus dem Unternehmen auch für Gesellschafter von Personenhandelsgesellschaften und Mitglieder von juristischen Personen) nur wenige Fallgestaltungen. In der landwirtschaftlichen Alterskasse MOD sind lediglich 707 oder 5,37 % der 13.175 beitragspflichtigen Versicherten in entsprechenden Unternehmen tätig.

Bedeutender ist die Freigabe der Möglichkeit, den Betrieb ohne die bisher geltende Altersbeschränkung (bis 03/2008 Ehegatte mindestens 62 Jahre; seit 03/2008 Ehegatte mindestens 55 Jahre alt) an den Ehegatten abzugeben. Zwar ist diese Änderung in ihren Auswirkungen weniger weitreichend als die früher bereits beschlossenen Ausnahmen vom Grundsatz, dass eine Hofabgabe unter Eheleuten keine Abgabe im Sinne des Gesetzes sei. Mit der jetzt

vorgeschlagenen Änderung wird dieser Grundsatz aber nun vollständig aufgegeben, sodass der Betrieb rentenunschädlich an den Ehegatten abgegeben werden kann.

Ursprünglich war eine Abgabe an den Ehegatten nach dem Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte von 1957 nicht zulässig. Mit dem Agrarsozialreformgesetz 1994 wurde diese Vorgabe im Grundsatz beibehalten. Im Gefolge der Einführung der eigenständigen Sicherung des Ehegatten des landwirtschaftlichen Unternehmers schienen jedoch Ausnahmebestimmungen notwendig. So wurde im Interesse eines nahtlosen Übergangs in die Rente die Möglichkeit einer Abgabe vom landwirtschaftlichen Unternehmer an den Ehegatten geschaffen, sofern der übernehmende Ehegatte das 62. Lebensjahr vollendet hatte oder der abgebende Landwirt voll erwerbsgemindert ist. Diese Abgabe gilt aber nur solange, bis auch der übernehmende Ehegatte das 65. Lebensjahr vollendet hat. Mit dem Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze von 2007 (BGBl. I S. 3024) wurde diese Abgabemöglichkeit dann dahingehend erweitert, dass nunmehr der übernehmende Ehegatte das 55. Lebensjahr erreicht haben musste.

Mit der jetzt im Entwurf des LSV-NOG vorgesehenen Möglichkeit, künftig eine Abgabe an den Ehegatten ohne Altersvorgabe zu erlauben, wird die skizzierte Entwicklung abgeschlossen. Die jetzige Vorgabe ermöglicht also nun auch Abgaben an den Ehegatten ohne Altersbegrenzung. Der Handlungsspielraum der Betriebsleiterehepaare bei Hofabgaben wird also umso stärker erhöht je größer der Altersunterschied zwischen landwirtschaftlichem Unternehmer und Ehegatte ist. Im Vergleich zu der Gesetzesänderung von 2007, mit der die Altersgrenze von 62 auf 55 Jahre gesenkt wurde, ist der von der im LSV-NOG vorgesehenen Änderung betroffene Personenkreis deutlich kleiner:

- Zum Jahresende 2009 waren 45 % der Ehegatten der in der AdL versicherten Landwirte zwischen 1 und 3 Jahre jünger als ihr Partner,
- 34 % waren zwischen 3 und 10 Jahren jünger und
- lediglich 3 % oder 3.374 Ehegatten waren mehr als 10 Jahre jünger als ihr in der AdL versicherter Partner. Bei diesen 3 % der Ehegatten würde die im LSV-NOG vorgesehene erweiterte Hofabgabemöglichkeit zusätzlich greifen.

Bei 16 % der Ehepaare war der Ehegatte älter als der landwirtschaftliche Unternehmer.

Abgeschafft werden soll auch die Vorgabe der 60monatigen Vorversicherungszeit für Landwirte nach § 1 Abs. 3, mit der ein kurz vor Erreichen des Rentenalters durchgeführter Statuswechsel zwischen materiellem Landwirt nach § 1, Abs. 2 ALG und fiktivem Unternehmer nach § 1, Abs. 3 ALG verhindert werden sollte.

Die Abgabemöglichkeit an den Ehegatten gilt weiterhin nur solange, bis auch dieser das 65. Lebensjahr vollendet oder erwerbsunfähig wird. Wird zu diesem Zeitpunkt nicht anderweitig abgegeben, entfällt der Rentenanspruch.

Insgesamt werden die vorgeschlagenen Änderungen des Hofabgabepflichtens nur begrenzte Auswirkungen haben. Die in der Begründung des Entwurf vorgetragene Auffassung, die Modifizierung der Hofabgabevorschriften würde allenfalls zu geringen Mehrausgaben führen, erscheint daher plausibel. Durch die vorgeschlagenen Änderungen wird der Zielkonflikt zwischen sozialer Sicherungsfunktion und agrarstrukturpolitischer Steuerungsfunktion der AdL nicht aufgehoben, das System aber stärker zu Gunsten der sozialen Funktionen ausgerichtet.

Die Lockerungen des Hofabgabepflichtens nach der Agrarsozialreform 1994 erscheinen auch deshalb folgerichtig, weil der Abstand von Landwirten bei der Beitrags-/Leistungsrelation gegenüber Versicherten der deutschen Rentenversicherung lediglich noch 10 % beträgt, dieser Abstand aber schon aus Unterschieden in den Leistungssystemen begründet wird. Auch das DBV-Präsidium hat in Bezug auf den 10 %igen Abstand der AdL zur Deutschen Rentenversicherung angemerkt, die einschneidende Regelung der Hofabgabeklausel werde „nicht in ausreichendem Maße durch Bundesmittel gewürdigt“.

Dass die AdL insgesamt an Attraktivität verloren hat, lässt sich an der hohen Zahl der Befreiungen ablesen. Im Jahr 2010 sind knapp 50 % der potentiell Versicherten von der AdL befreit. Mittlerweile übertrifft die Zahl der aktiv versicherten Landwirte in der Landwirtschaftlichen Krankenversicherung sogar die Zahl der in der AdL versicherten landwirtschaftlichen Unternehmer nach § 1 Abs. 2 ALG um 3 %. Dies zeigt, dass sich zunehmend auch Haupterwerbslandwirte von der AdL befreien lassen.

Dieser Trend zum Ausstieg aus der AdL gefährdet sowohl deren agrarstrukturelle Steuerungsabsicht wie deren agrarsoziale Sicherungsfunktion.

- Der Trend zur Befreiung beeinträchtigt in erster Linie die sozialpolitischen Funktionen der AdL. Landwirte, die sich aufgrund von Einkünften aus selbstständiger gewerblicher Tätigkeit von der AdL befreien lassen, unterliegen bislang keiner anderen Versicherungspflicht für das Alter und das Risiko der Erwerbsminderung. Für von der AdL befreite Landwirte, die einer abhängigen Er-

werbstätigkeit nachgehen und dann Beiträge zur Deutschen Rentenversicherung entrichten, gilt, dass mit Beiträgen auf ein Gehalt knapp über der Geringfügigkeitsgrenze von 400 Euro nur sehr geringe Rentenanwartschaften erworben werden.

- Von der Versicherungspflicht befreite Landwirte werden aber auch vom agrarstrukturell motivierten Steuerungsversuch des Hofabgabepflichtens nicht erfasst, sofern sie nicht vor der Befreiung größere Rentenanwartschaften erworben haben. Außerdem beeinträchtigt das gegenüber anderen Alterssicherungssystemen rigide Leistungsvoraussetzung Hofabgabe die Attraktivität der AdL und könnte daher die Tendenz weiter befördern, bestehende Befreiungsmöglichkeiten auch wahrzunehmen.

Die im Entwurf vorgeschlagenen Änderungen beim Hofabgabepflichtens werden nur in einem Teil der Fallgestaltungen, die bei der öffentlich geäußerten Kritik am Abgabepflichtens vorgetragen werden, Abhilfe schaffen. Bei anderen, häufig genannten Problemfällen greifen sie dagegen nicht:

- Dies gilt beispielsweise für häufig berichtete Fälle, bei denen Bäuerinnen keine Rente wegen teilweiser Erwerbsminderung beziehen können, weil hier die Abgabefiktion im Unterschied zur Altersrente oder zur vollen Erwerbsminderungsrente bei Ehegatten nicht greift. Hier wird weiterhin der Bezug einer Rente vom Verhalten eines Dritten abhängig gemacht, was dem Grundgedanken des Agrarsozialreformgesetzes von 1994 zuwiderläuft, eine eigenständige Alterssicherung des Ehegatten des landwirtschaftlichen Unternehmers zu schaffen.
- Diese Abhängigkeit vom Verhalten Dritter gilt auch für Fälle, in denen der übernehmende Ehegatte die Regelaltersgrenze erreicht. Dieser muss dann das landwirtschaftliche Unternehmen abgeben, damit der andere Ehegatte weiterhin seine Rente beziehen kann. Wird das Unternehmen nicht abgegeben, endet die bestehende Rente.
- Weiterhin bieten die vorgeschlagenen Änderungen keine Lösung für Regionen, in denen die Abgabe dadurch erschwert wird, dass regional keine Nachfragen nach Weinbau- oder Grenzertragsflächen bestehen bzw. Schwierigkeiten vorliegen, bei einer Fremdverpachtung die nachhaltige und bestandssichernde Bewirtschaftung von Forstflächen sicherstellen zu können.

Die Ergebnisse der Landwirtschaftszählung 2010 zeigen, dass nur knapp 31 Prozent der Betriebsleiter über 45 Jahren in Einzelunternehmen die Nachfolge in ihrem Betrieb als gesichert ansehen. Dabei war jeder fünfte Inhaber ohne Hofnachfolger bereits 60 Jahre und älter. Es ist daher davon auszugehen, dass sich die Diskussionen über die Hofabgaberegulierung in der Alterssicherung der Landwirte auch bei Umsetzung der im LSV-OrgG vorgeschlagenen Änderungen fortsetzen werden.