

Landwirtschaftliche Krankenkassen in Deutschland

Bestandsaufnahme und Erfahrungen für die Entwick- lungszusammenarbeit

Jens Holst

Stand: Oktober 2005

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	2
2.	Historische Entwicklung	2
3.	Grundlegende Funktionsweisen	4
2.1	Mitglieder	4
2.2	Finanzierung	5
2.3	Leistungen, Leistungserbringung	8
2.4	Gesetzliche Rahmenbedingungen	8
4.	Aktuelle Herausforderungen und Probleme	9
5.	Erfahrungen für die Entwicklungszusammenarbeit	11
5.1.	Soziale Krankenversicherung für Selbständige	11
5.2.	Antwort auf Einnahmeschwankungen	11
5.3.	Angepasste Beitragsbemessung	11
5.4.	Steuersubvention in der sozialen Krankenversicherung	12
5.5.	Verknüpfungsansätze mit dem Gesamtsystem	12
6.	Literatur	13

1. Einleitung

Gemeinhin gelten soziale Krankenversicherungen als eine an abhängige Arbeitsverhältnisse gekoppelte Pflichtversicherung für abhängig beschäftigte ArbeitnehmerInnen in der formalen Wirtschaft. Die Finanzierung erfolgt nach dem Solidarprinzip mit einkommensabhängigen Beiträgen, die sich als Prozentwerte des individuellen Verdienstes errechnen und zudem paritätisch zwischen ArbeitgeberIn und Beschäftigten aufgeteilt sind. Nach diesem Kriterium funktionieren in der Tat alle europäischen Sozialversicherungen in den Ländern mit einem Bismarck-Modell. Allerdings in verschiedenen Ländern nicht für die Gesamtheit der sozial abgesicherten BürgerInnen. In Deutschland, Österreich, Belgien und anderswo bieten Sozialversicherungen bestimmten Bevölkerungsgruppen alternative Systeme mit abweichenden Charakteristika. Ein Beispiel dafür sind die Landwirtschaftlichen Krankenkassen in Deutschland (LKK), die zum System der Gesetzlichen Krankenversicherung gehören, aber ganz andere Finanzierungsgrundlagen und –mechanismen aufweisen.

Auch die bestehenden sozialen Krankenversicherungen in Entwicklungsländern sind nach diesem Prinzip gestaltet, wobei vielfach auf die Unternehmen ein höherer prozentualer Abgabenteil entfällt als auf die ArbeitnehmerInnen. In den allermeisten Entwicklungs- und selbst in vielen Schwellenländern erfassen die Sozialversicherungssysteme allerdings meistens nur einen kleinen Bevölkerungsanteil. Die Mehrheit bleibt aufgrund instabiler Arbeitsverhältnisse und kaum quantifizierbarer Einkommen von diesen Systemen ausgeschlossen. Gängige Kritik an entwicklungspolitischen Ansätzen zum Aufbau (universeller) sozialer Krankenversicherungen in armen Ländern stellt denn auch heraus, dass Sozialversicherungen keine gangbare Option für die arme Bevölkerungsmehrheit darstellt, die in informellen Arbeitsverhältnissen leben muss.

Dies gilt sicherlich in besonderem Maße dort, wo die individuelle Absicherung von Personen oder Haushalten erforderlich ist, weil berufsständische, kooperative oder andersartige Solidarstrukturen nicht einmal im Ansatz bestehen. Doch einer vergleichbaren Herausforderung musste sich auch die Landwirtschaftliche Krankenversicherung (LKV) stellen. Ein Blick auf diese Sonderform der von Sozialversicherungen in Mitteleuropa dürfte daher nicht zuletzt im Hinblick auf mögliche Erkenntnisse für die Entwicklungszusammenarbeit und technische Beratung auf dem Gebiet der sozialen Sicherung von Interesse sein.

2. Historische Entwicklung

Die landwirtschaftlichen Krankenkassen (LKK) sind der jüngste Zweig der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) in Deutschland. Sie entstanden erst am 1. Oktober 1972, und damit fast 90 Jahre nach dem Beginn der Einführung sozialer Krankenkassen in Deutschland unter Bismarck. Somit war selbst in Deutschland, dem Ursprungsland des Sozialversicherungssystems, erst nach mehreren Jahrzehnten schrittweiser Ausweitung das Ziel einer universellen Absicherung erreicht. Wie bei vielen anderen Zweigen der deutschen Sozialversicherung gab es auch vor 1972 als Vorläufer die Landkrankenkassen für selbständige Landwirte und abhängig in der Landwirtschaft Beschäftigte, allerdings war der Beitritt freiwillig. Seit der Einführung der landwirtschaftlichen Krankenversicherung (LKV) besteht auch für alle in der Landwirtschaft tätigen BürgerInnen Sozialversicherungspflicht.

Die LKV ergänzte die bestehenden Säulen der sozialen Absicherung in der Agrarwirtschaft, nämlich die landwirtschaftliche Unfallversicherung (LUV) und die Alterssicherung der Landwirte (AdL). Gemeinsam mit der an die Krankenversicherung angekoppelten Pflegeversicherung bilden sie das landwirtschaftliche Sozialversicherungssystem (LSV), in dem die Zweige der LSV organisatorisch eng verknüpft sind und deren Verwaltung zentral beim Bun-

desverband der landwirtschaftlichen Sozialversicherung mit Sitz in Kassel angesiedelt ist.¹ Als Alternative zum Aufbau einer berufsgruppenspezifischen Versicherung wie der LKV bot sich in der Entscheidungsphase auch die Öffnung bestehender gesetzlicher Krankenkassen und insbesondere der allgemeinen Ortskrankenkassen (AOK) an. Letztlich kamen politische EntscheidungsträgerInnen und VertreterInnen des Berufsstandes zu dem Schluss, dass allein eine eigenständige Lösung den besonderen Verhältnissen in der Landwirtschaft gerecht werden konnte (vgl. Siebert 2005, S. 78).²

Entscheidende gesamtgesellschaftliche Faktoren für die Einführung der LKV in Deutschland waren der fortschreitende volkswirtschaftliche Strukturwandel, das über den Durchschnitt der Gesamtbevölkerung hinausgehende Maß der Alterung in der Gruppe der Landwirte und die sich aus beiden Entwicklungen ergebende Belastung der öffentlichen Budgets durch die Verarmung dieser sozialen Gruppe. Im Zuge der Reindustrialisierung der Bundesrepublik Deutschland nach dem Ende des 2. Weltkrieges ging der Anteil landwirtschaftlicher Güter am Bruttosozialprodukt kontinuierlich zurück, die Zahl der landwirtschaftlichen Unternehmen sank beständig. Gleichzeitig mangelte es der Landwirtschaft an Nachwuchs, da alternative Erwerbsquellen für die nachfolgenden Generationen zunehmend attraktiver wurden. Im Unterschied zu früheren Jahrhunderten war das Auskommen der alternden Landbevölkerung als „Altenteiler“ auf den früher von ihnen bewirtschafteten Höfen immer seltener gewährleistet. Der Strukturwandel brachte somit zu einem wachsenden Anteil von Personen im Rentenalter und Arbeitslosen mit sich, die auf Sozialhilfe angewiesen waren. Mit dem Sozialhilfespruch waren erhebliche Belastungen für die öffentlichen Haushalte nicht allein für den Lebensunterhalt der Betroffenen, sondern auch für ihre gesundheitliche und pflegerische Versorgung verbunden.

Entsprechend groß war das Interesse des Staates an einer sozialen Absicherung der sozial schutzbedürftigen Gruppe der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung. Trotz erheblicher Widerstände auf Seiten der Betroffenen – viele empfanden die LKK als „von der Politik übergestülpt“ - führte die Bundesrepublik Anfang der 70er Jahre die Sozialversicherungspflicht für diese Berufsgruppen ein. Dies war zweifellos auch ein Beispiel für die Bedeutung von klaren Vorgaben und Stewardship in der Sozialpolitik, jedoch gleichzeitig an die Bereitstellung erheblicher Mittel gebunden. So finanziert der Staat bis heute den Gesamthaushalts der LKV mit knapp zwei Drittel aus Subventionen – spart andererseits aber erhebliche Mittel für ansonsten anfallende Sozialhilfe.

¹ Bereits seit 1886 gibt es die LUV als ältesten Zweig der landwirtschaftlichen Sozialversicherung, zuständig sind die regional gegliederten landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften (LBG). Jede berufsgenossenschaftliche Regionalstelle errichtete im Jahr 1957 je eine landwirtschaftliche Alterskasse (LAK) für die Alterssicherung der Landwirte, zunächst unter dem Namen „Altershilfe für Landwirte“. Schließlich sind seit 1972 dort auch die landwirtschaftlichen Krankenkassen (LKK) als eigenständige Körperschaft des öffentlichen Rechts angesiedelt, zu denen ab 1995 je eine Pflegekasse hinzukam.

² Im Detail unterscheidet sich die LKK von den übrigen Kassen der GKV in folgenden Punkten:

- (1) Versicherung für selbstständige Unternehmer, nicht für ArbeitnehmerInnen
- (2) Unzureichender Generationenausgleich aufgrund des demographischen Profils
- (3) Folgen des Strukturwandels: eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe
- (4) Einkommenspolitische Komponente
- (5) Leistungen zur Aufrechterhaltung des Betriebes
- (6) Synergieeffekte der Verwaltungsgemeinschaft mit LBG und LAK
- (7) Besetzung der Selbstverwaltung

3. Grundlegende Funktionsweisen

2.1 Mitglieder

Zielgruppe der LKK sind alle landwirtschaftlichen UnternehmerInnen und ihre Angehörigen. Damit unterscheiden sich die LKK in einem grundlegenden Punkt von der übrigen GKV in Deutschland bzw. vom allgemein bekannten Modell sozialer Krankenversicherungen: Sie sind die einzigen gesetzlichen Krankenversicherungen, die nicht abhängig Beschäftigte, sondern Selbständige versichern. Dies hat natürlich bestimmte Auswirkung auf die Erfassung der Versicherungsberechtigten bzw. -pflichtigen und auf die Beitragserhebung (s.u.).

UnternehmerInnen im Sinne des Gesetzes über die Krankenversicherung der Landwirte (KVLG 1972/89) EigentümerInnen, die einen Betrieb selber führen, PächterInnen und ErbpächterInnenNießbraucherInnen und alle anderen, denen die Nutzung eines Unternehmens und zufallen die Aufwendungen zur Last fallen (Noell/Deisler 2001, S. 107). Neben bäuerlichen Landwirten im engeren Sinne zählen zu dieser Gruppe auch Forst- und TeichwirtInnen, BetreiberInnen von Fischzuchtbetrieben sowie Weinba(e)uerInnen sowie BesitzerInnen von Gartenbaubetrieben, deren Unternehmen auf Bodenbewirtschaftung beruht und eine bestimmte Mindestgröße erreicht (ibid., S. 109)³.

Die Versicherungspflicht erstreckt sich neben landwirtschaftlichen UnternehmerInnen auf mitarbeitende Familienangehörige, RentnerInnen und RentenantragstellerInnen der Landwirtschaftlichen Alterskasse (LAK), sonstige über 65-jährige Personen sowie deren überlebende Ehegatten und eingetragene Lebenspartner, Studenten und Arbeitslose (BLK 2005a, S. 9). Die Familienmitversicherung erfasst wie bei den anderen GKV-Kassen die EhegattInnen, bis zum vollendeten 18. Lebensjahr,⁴ Stief- und Pflegekinder und sonstige Angehörige, die mit dem Hauptversicherten in häuslicher Gemeinschaft leben und ganz oder überwiegend von diesem abhängig sind⁵ (BLK 2005a, S. 19, BLK 2005b, S. 3f).

Von der Versicherungspflicht in der LKK ausgenommen sind alle in der Landwirtschaft im weiteren Sinne Beschäftigten, die wegen einer außerlandwirtschaftlichen Beschäftigung oder

³ Grundlage der landwirtschaftlichen Unternehmen ist das landwirtschaftliche Vermögen. Hierzu gehören alle Wirtschaftsgüter, die einem Betrieb der Landwirtschaft dauernd zu dienen bestimmt sind. Das sind insbesondere der Grund und Boden, die Wohn- und Wirtschaftsgebäude, die stehenden Betriebsmittel und ein normaler Bestand an umlaufenden Betriebsmitteln. Darüber hinaus erstrecken sich die landw. Unternehmen ihrem Umfang nach aber Duell auf die landw. Unternehmen i. S. d LUV, allerdings nur in dem durch § 2 Abs. 1 abgesteckten Rahmen der Bodenbewirtschaftung (Noell/Deisler 2001, S. 109)

Die Mindestgröße im Sinne des Gesetzes über die Alterssicherung der Landwirte ist erfüllt, wenn das Unternehmen nachfolgende Werte erreicht:

- Landw. Flächen mit einem durchschnittlichen Hektarwert bis 500 DM ~ 8 ha, bis 800 DM = 6 ha, bis 1.200 DM = 5 ha, über 1.200 DM = 4 ha. Die Werte beruhen auf dem Bewertungsgesetz und werden weiterhin in DM ermittelt.
- Forstwirtschaftliche Flächen: 60 ha, Imkerei: 100 Völker, Schafhaltung: 240 Großtiere, Binnenfischer: 120 Arbeitstage jährlich.
- Staatlich anerkannte Alpen bis zu einer Höhenlage von 1.000 m - 33,33 ha, Mittelalpen bis zu einer Höhenlage von 1.400 m = 50 ha, über 1.400 m Höhenlage *= 100 ha.
- Erreicht bei Gemischtunternehmen eine Kulturart nicht die Mindestgröße, sind die einzelnen Unternehmensteile im Verhältnis zum Gesamtunternehmen zu bewerten. (BLK 2005a, S. 9).

⁴ Die Familienmitversicherung verlängert sich bis zum vollendeten 23. Lebensjahr, wenn die Kinder nicht erwerbstätig sind, bis zum vollendeten 25. Lebensjahr, wenn sie sich in einer Schul- oder Berufsausbildung befinden, und ggf. über das vollendete 25. Lebensjahr hinaus, wenn die Ausbildung durch eine gesetzliche Dienstpflicht verzögert oder verlängert wurde.

⁵ Voll verwaiste Geschwister sowie behinderte Verwandte des Mitglieds und seines/r EhegattInn oder LebenspartnerIn bis zum 3. und Verschwägerete bis zum 2. Grad.

des Bezugs von Vorruhestandsgeld bei einer anderen Kasse des GKV-Systems versichert oder hauptamtlich selbständig außerhalb der Land- oder Forstwirtschaft erwerbstätig sind. Versicherungsfreiheit bei der LKK können alle landwirtschaftlichen UnternehmerInnen und ihre Angehörigen in Anspruch nehmen, wenn sie als Arbeiter oder Angestellte beschäftigt sind und ihr Einkommen aus dieser Tätigkeit über der Versicherungspflichtgrenze (46.800 € im Jahr 2005) liegt, sowie Beamte und Angehörige des öffentlichen Dienstes und öffentlich-rechtlicher Institutionen. Von der Versicherungspflicht befreit sind Landwirte, wenn der Wirtschaftswert ihres Unternehmens 60.000 DM (30.677,51 €) übersteigt.⁶

Anfang 2005 versorgten die insgesamt 14 regionalen LKK insgesamt etwa 207.000 Mitglieder sowie gut 350.000 Familienversicherte; hinzu kamen 34.000 freiwillig Versicherte sowie 347.000 Altenteiler. Einschließlich der RentnerInnen zählen die LKK in Deutschland zurzeit etwa 600.000 Mitglieder und versorgen mit knapp 950.000 Versicherten etwa 1,14 % der BundesbürgerInnen.

2.2 Finanzierung

Bei der Finanzierung unterscheiden sich die LKK ebenfalls grundsätzlich von den übrigen GKV-Kassen und üblichen sozialen Krankenversicherungen. Zum einen erfolgte die Beitragbemessung nicht einkommensabhängig, zum anderen erhalten die LKK sogar erhebliche öffentliche Zuschüsse für Leistungsaufwendungen in den Bereichen Rente, Gesundheit, Pflege und Arbeitslosigkeit.

Da die LKK selbständige Landwirte im weiteren Sinne versichert, entfällt die in der GKV übliche paritätische Beitragsfinanzierung, der/die Versicherte ist allein für die Aufbringung der Abgaben verantwortlich. Andererseits unterliegen die LKK wie alle anderen Kassen der deutschen GKV dem Solidarprinzip, das sich aus der Verbindung risikounabhängiger kraftangepasster Beiträge mit bedarfsabhängigem Versorgungsanspruch ergibt. Das bedeutet zum einen, dass auch die LKK die Beitragssätze nicht vom individuellen Gesundheits- und Risikoprofil abhängig machen darf. Andererseits muss die Höhe der Abgabenbelastung in einer sinnvollen Beziehung zur wirtschaftlichen Lage des Versicherten stehen.

Im Unterschied zu abhängig Beschäftigten, die im Prinzip von voraussehbaren, stabilen Einkünften ausgehen können, zeichnet sich der Verdienst von Landwirten und ähnlichen Berufsgruppen durch stärkere Schwankungen aus, die klimatisch, durch Katastrophen und Plagen sowie andere äußere Einflüsse verursacht sein können. Derartige Unwägbarkeiten haben zum einen dazu geführt, dass die landwirtschaftlichen Sozialversicherungen regelhaft in enger Anbindung an vornehmlich genossenschaftliche Strukturen und Finanzierungsinstitutionen entstanden sind, die besondere Härten ausgleichen, als Risikoabsicherer fungieren und potenziell sogar als Rückversicherung wirken können.

Andererseits haben die Einkommensbedingungen in der Landwirtschaft eine andere Grundlage für die Beitragsbemessung in der LKV entstehen lassen, die sich nicht am aktuellen oder tatsächlichen Einkommen bemisst, sondern das landwirtschaftliche bzw. Betriebsvermögen eines Unternehmens. Dieses ist definiert als die insgesamt bewirtschaftete Fläche, allerdings unter Berücksichtigung unterschiedlicher Kulturarten und regionaler Besonderheiten.⁷ Die

⁶ Aufgrund des Bewertungsgesetzes ermitteln die LKK den DHW und somit den Flächenwert weiterhin in der Berechnungseinheit DM. Umrechnungen und alle Transfers erfolgen auf der Grundlage des Wechselkurses von 1,00 € = 1,95583 DM.

⁷ Zu den landwirtschaftlichen Unternehmen gehören im Sinne des Gesetzes auch Tierzucht- und Tierhaltungsbetriebe, Viehmästereien, Abmelkställe, Geflügelfarmen, Vartierhaltungen, Schäfereien und ähnliche Unterneh-

Beitragsbemessung erfolgt - was in dieser Form nur in einem entwickelten Land mit einem differenzierten Katastersystem wie der BRD möglich sein dürfte – nach einem recht komplexen und komplizierten Verfahren, dass die verschiedenen Gegebenheiten an landwirtschaftlicher Produktion, Bodenqualität, Höhenlage und ähnlichen Faktoren angemessen abzubilden versucht. So wird zur Festsetzung der Beiträge, die in Beitragsklassen eingruppiert sind, für jedes landwirtschaftliche Unternehmen ein Flächenwert gebildet. Für Unternehmen der Landwirtschaft errechnet sich der modifizierte Flächenwert durch Vervielfältigung des angepassten Durchschnittshektarwertes (DHW) mit der Größe der landwirtschaftlich genutzten Flächen (Eigen- und Pachtland), wobei die Abweichungen von einem festgelegten Durchschnittswert nicht linear, sondern abgefedert zu Ausprägung kommen.⁸ In Abhängigkeit von der Nutzfläche gruppieren die LKK die landwirtschaftlichen Unternehmen bzw. ihre Betreiber in 20 verschiedene Beitragsklassen ein. In Abhängigkeit von den jeweiligen regionalen Gegebenheiten variieren die zugrunde liegenden Flächen zwischen den 14 Regional-LKK (einschließlich der Krankenkasse für den Gartenbau) teilweise erheblich.⁹ Diese Art der Beitragsbemessung soll eine möglichst faire Abgabenbelastung der Mitglieder und Beitragsgerechtigkeit ermöglichen sowie soziale Härten vermeiden.

Allerdings sehen die Satzungen der verschiedenen LKK unterschiedliche Beitragsbemessungsmaßstäbe vor. Während die LKK Schleswig-Holstein und Hamburg einen Wert für den Arbeitsbedarf zu Grunde legt, verwenden sieben Kassen den „Flächenwert“ bzw. „den korrigierten Flächenwert“ und die Krankenkasse für den Gartenbau einen „korrigierten Jahresarbeitswert“ als Maßstab (Siebert 2005a, S. 141f). Doch selbst zwischen den sieben LKK, die den Flächenwert als Beitragsmaßstab verwenden, kommt es zu unterschiedlichen Beitragsfestsetzungen, die sich aus Abweichungen zwischen dem kassenindividuell ermittelten (korrigierten) Flächenwert und variablen Spannen der Flächenwerte für die einzelnen Beitragsklassen ergeben. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die durchschnittliche Abgabenhöhe in den verschiedenen Regional-LKK:

men, wenn zu ihrem Betrieb wesentlich Erzeugnisse verwendet werden, die im landwirtschaftlichen Unternehmen gewonnen werden. Zu landwirtschaftlichen Unternehmen gehören zudem Hilfsunternehmen wie Gutsschmieden, Gutsstellmachereien und Gutsgrößereien sowie Nebenunternehmen (Noell/Deisler 2001, S. 109).

⁸ Im Detail errechnet sich der durchschnittliche Hektarwert (DHW) aus der landwirtschaftlichen Vergleichszahl mit der landwirtschaftlichen Nutzungszahl 37,26. Weicht der DHW um mehr als 15 % von dem finanzamtlich festgestellten Hektarwert ab, so wird auf Antrag auf diesen Wert angeglichen. Weicht der so ermittelte Hektarwert vom Durchschnittswert 1.100 DM ab, wird bei übersteigenden Werten die Hälfte des Differenzbetrages abgezogen. Der DHW beträgt maximal 2.000 DM. Für anderweitig genutzte Flächen - z. B. Weinbau, Spezialkulturen, Teiche - sowie bei extensiven Flächen wie Geringsland und Alpenregionen gelten gesonderte Bestimmungen. Bei forstwirtschaftlich genutzten Flächen liegt der Beitragsbemessung ein einheitlicher Hektarwert von 100 DM zu Grunde. Bei Seen-, Bach- und Flussfischern sowie der Fischzucht ist pro Arbeitstag und bei Imkereien pro Bienenvolk ein Wert von 100 DM angesetzt. Bei Wanderschäfern schlägt jedes Großtier mit 20 DM und jedes Lamm mit 10 DM zu Buche (BLK 2005a, S. 40).

⁹ So setzt die LKK Schleswig-Holstein und Hamburg für ihre Beitragsklasse 10 einen Flächenwert von 251 und 300 und einen Monatsbeitrag von 183 € an, während dieselbe Klasse im benachbarten Niedersachsen Betriebe mit einem Flächenwert von 32.301 bis 36.200 erfasst und mit einem Beitrag von 219 € belegt. Für die LPG-Nachfolgeunternehmen in Mittel- und Ostdeutschland liegen Betriebe mit einem Flächenwert von 40.001 bis 50.000 in dieser Beitragsklasse, und ihre Betreiber sind mit einem monatlichen Beitrag von 243 € belegt.

L K K	Landw. Unternehmer / freiw. Vers.	Zusatz- beträge	insgesamt
LKK SCHL.-HOLST. U. HAMBURG	214,33	28,07	242,40
LKK NIEDERSACHSEN-BREMEN	219,37	28,85	248,22
LKK NORDRHEIN-WESTFALEN	230,87	31,20	262,07
LKK HESSEN, RHEINLAND-PFALZ UND SAARLAND	213,28	31,74	245,02
LKK FRANKEN UND OBERBAYERN	251,06	32,05	283,11
LKK NIEDERBAYERN-OBERPFALZ UND SCHWABEN	236,20	28,07	264,27
LKK BADEN-WÜRTTEMBERG	234,90	30,64	265,54
KK FÜR DEN GARTENBAU	243,84	28,98	272,82
LKK MITTEL- U. OSTDEUTSCHL.	188,42	19,12	207,54
Durchschnitt	228,05	29,38	257,43

Quelle: Siebert 2005, S. 140

Neben der Bemessungsgrundlage für die Versicherungsbeiträge unterscheiden sich die LKK von der übrigen GKV dadurch, dass sie einen Teil ihrer Leistungsausgaben aus Bundesmitteln bestreiten. In der BRD beteiligt sich der Fiskus zwar im Rahmen der dualen Finanzierung an der Gesundheitsversorgung der Bevölkerung, allerdings grundsätzlich nur in Form von Infrastruktur- und Investitionsmaßnahmen. Die laufenden Kosten der Gesundheitsversorgung tragen die gesetzlichen Krankenkassen im Rahmen des angewandten Umlageverfahrens im Prinzip vollständig selber. Dies ist zwar formal auch bei den LKK gewährleistet, doch erhält sie die erforderlichen Ressourcen zweckgebunden aus Steuermitteln.

Aufgrund des beschriebenen Strukturwandels in der Landwirtschaft trägt der Bund mit mehr als 1 Milliarde Euro über 60 % des Gesamtbudgets. Damit finanziert der Staat die Leistungsausgaben für RuheständlerInnen, soweit sie nicht durch Beiträge gedeckt sind. Bei einem durchschnittlichen Beitragssatz von monatlich 239,82 Euro im Jahr 2003 (Siebert 2005, S. 110) bringen die Beitrag zahlenden LKV-Mitglieder jährlich rund 650.000.000 € auf. Diese Mittel reichen allerdings nicht zur Deckung des Bedarfs der nicht mehr erwerbstätigen Landwirte bzw. Angehörigen vergleichbarer Berufe aus. Ursache ist das besonders ungünstige Verhältnis zwischen erwerbstätigen, Beitrag zahlenden und nicht (mehr) erwerbstätigen und folglich beitragsfrei bzw. zu geringfügigen Beiträgen versicherten Mitgliedern in der LKV.

Um den wachsenden Druck auf einen zunehmend knappen Staatshaushalt zu verringern, bietet sich die Einbeziehung der LKK in den Risikostrukturausgleich (RSA) der GKV an. Schließlich ist auch eine andere Kassenart, die ebenso von strukturell bedingter Verschiebung von aktiver zu passiver Mitgliedschaft betroffen ist, an diesem System beteiligt: Die Bundesknappschaft als Verband des geschlossenen KV-Systems der Bergleute ist am RSA beteiligt und erhält darüber jährliche Ausgleichszahlungen von mehr als 2 Mrd. Euro. Abgesehen von einer höheren Belastung der aktiven LKK-Versicherten böte die Einbeziehung der LKK in den RSA mittelfristig eine Möglichkeit, die Lasten für die ungedeckten Leistungsaufwendungen der RuheständlerInnen auf alle beitragspflichtigen Mitglieder der gesetzlichen Krankenkassen zu verteilen. Dies könnte entweder nur durch Einbeziehung aktiver Versicherter und

zukünftiger RentnerInnen oder durch Veranlagung aller LKK-Versicherten in den RSA mit teilweisem oder völligem Wegfall der Bundesmittel geschehen (vgl. Siebert 2005, S. 116).

2.3 Leistungen, Leistungserbringung

Die LKV ist Teil der gesetzlichen Sozialversicherung, und ihr Leistungsrecht folgt den Grundlagen der gesamten GKV. Folglich sind Leistungsspektrum und -umfang der LKV eng an das der allgemeinen GKV gekoppelt. Besonderheiten gibt es im Wesentlichen beim Krankengeld und bei der Kostenübernahme für Betriebs- und Haushaltshilfen. Somit bietet die LKV quasi integralen Krankenversicherungsschutz und deckt das im 5. Sozialgesetzbuch (SGB V) umrissene Leistungsspektrum der deutschen GKV ab. Dazu gehören Präventionsmaßnahmen wie Impfungen, Früherkennungsuntersuchungen und andere Vorbeugungsmaßnahmen ebenso wie alle vertragsärztlichen und vertragszahnärztlichen Leistungen, die erforderlich sind, eine Krankheit zu erkennen, zu heilen, ihre Verschlimmerung zu verhüten oder Beschwerden zu lindern, Arznei-, Verband-, Heil- und Hilfsmittel sowie weitere therapeutische und gesundheitsbezogene Versorgungsmaßnahmen. Zudem haben LKK-Versicherte Anspruch auf Kranken-, Mutterschafts- und Erziehungsgeld.¹⁰

Erwähnenswert ist vor allem die Übernahme der Kosten für Betriebs- und Haushaltshilfen im Krankheitsfall, da es sich hier um eine am Bedarf einer bestimmten Versichertengruppe ausgerichtete Leistung der Subsistenzsicherung handelt. Erhält ein/e landwirtschaftliche/r UnternehmerIn Leistungen für ambulante, stationäre oder Rehabilitationsbehandlung, kann er/sie zusätzlich für einen Zeitraum bis zu drei Monaten eine Betriebshilfe zur Aufrechterhaltung des landwirtschaftlichen Unternehmens beantragen; Gleiches gilt für bescheinigte Arbeitsunfähigkeit und Schwangerschaft. Ebenso haben die LKK-Versicherten Anspruch auf eine Haushaltshilfe, wenn die Weiterführung eines landwirtschaftlichen Haushaltes unter den gleichen Voraussetzungen nicht möglich ist.

Ebenso haben die LKK von den Satzungsermächtigungen im Zuge des Gesundheitsmodernisierungsgesetzes (GMG) von 2003 Gebrauch gemacht und eröffnen ihren Versicherten die Möglichkeit von beitragsenkend wirkenden Eigenbeteiligungen und Beitragsrückzahlungen. Alle LKK haben Bonusprogramme eingeführt und bieten auf der Grundlage von Kooperationsvereinbarungen die Vermittlung privater Zusatzversicherungsverträge zwischen ihren Versicherten und privaten Krankenversicherungsunternehmen an. Außerdem haben sie sich an Modellversuchen zum Nachweis der Wirksamkeit von Akupunktur und zur Einführung von Disease-Management-Programmen (DMP) beteiligt, obwohl sie nach dem Gesetz nicht dazu verpflichtet sind.

2.4 Gesetzliche Rahmenbedingungen

Die Einführung der LKV erfolgte mit dem Gesetz über die Krankenversicherung der Landwirte (KVLG) vom 10. August 1972, das bis zur Durchsetzung des Gesetzes zur Strukturreform im Gesundheitswesen (GRG) vom 20. Dezember 1988 nur geringfügige Ergänzungen erfuhr. Ab dem 1. Januar 1989 traten die ergänzenden Gesetze KVLG 1989 bzw. KVLG

¹⁰ Krankengeld ist in der LKV nicht auf den/die BeitragszahlerIn beschränkt, sondern kommt bei Bedarf Auszubildenden, EmpfängerInnen von Arbeitslosen- und Unterhaltsgeld, versicherungspflichtigen landwirtschaftlichen UnternehmerInnen sowie unter bestimmten Voraussetzungen auch freiwillig Versicherten insbesondere auch mitarbeitenden Familienangehörigen zu Gute.

1972/89¹¹ in Kraft, die in der Folgezeit durch eine Vielzahl weiterer Bestimmungen weiter ausgeführt, präzisiert oder an veränderte gesamtgesellschaftliche Bestimmungen angepasst wurden.¹² Neben den spezifischen gesetzlichen Regelungen für die LKV unterliegen die LKK allen Bestimmungen und Vorgaben, die für die GKV in Deutschland gelten, insbesondere das SGB V. Dies hat u.a. zur Folge, dass die fortdauernden Einsparbemühungen im Gesundheitsbereich auch in der LKV wirksam werden. Dies gilt sowohl für gesetzliche Regelungen (z.B. GMG) als auch das Ausschöpfen von Einsparpotenzialen als Folge der Zusammenarbeit mit den anderen Kassenarten.

Zugleich arbeiten die LKK bzw. ihre bundesweite Vereinigung, der Bundesverband der Landwirtschaftlichen Krankenkassen (BLK), in allen Verbänden, Gremien und Arbeitskreisen mit, in denen die GKV vertreten ist. Insbesondere sind sie an der Verbände übergreifenden Zusammenarbeit mit den zuständigen Ministerien sowie den Vertretungen der Leistungserbringer – kassenärztliche Vereinigungen und Krankenhäuser bzw. Krankenhausgesellschaften – beteiligt.

Eine gewisse Sonderstellung nimmt die LKV innerhalb der GKV dadurch ein, dass sie bisher nicht in den Risikostrukturausgleich (RSA) eingebunden ist. Wesentliche Gründe dafür sind neben den finanziellen Auswirkungen auch verfahrensrechtliche Probleme, insbesondere im Hinblick auf mit dem Krankengeld verbundene Sonderleistungen der LKV und die Erfordernis einer Reihe von Sonderregelungen.

4. Aktuelle Herausforderungen und Probleme

In Anbetracht der schwindenden Versichertenzahlen der LKV bestehen Überlegungen in die Richtung, das auf Landwirte beschränkte Sondersystem zu öffnen und den versicherten Personenkreis auf alle Versicherungspflichtigen und Versicherungsberechtigten der GKV auszuweiten. Eine generelle Öffnung für abhängig Beschäftigte und eine Teilnahme am Kassennettbewerb erscheint in Anbetracht der Besonderheiten des landwirtschaftlichen Sozialversicherungssystems schwierig und wenig sinnvoll. Um die langjährigen Erfahrungen der LKV als eigenständige Krankenversicherung für selbstständige Unternehmer für das Gesamtsystem nutzbar zu machen, käme in erster Linie die Stabilisierung des LKV-Systems durch Öffnung für bestimmte Versichertengruppen in Betracht, in erster Linie Nebenerwerbslandwirt und Selbständige außerhalb der Landwirtschaft (vgl hierzu Siebert 2005, S. 156f).

Im Zuge des erwähnten Strukturwandels ist die numerische Bedeutung von Nebenerwerbslandwirten deutlich gewachsen, die entweder neben der Landwirtschaft einer anderen Beschäftigung nachgehen oder ihren Betrieb für ein anderweitiges Gewerbe nutzen, beispielsweise Fremdenverkehr. Die LKK ließe sich auf alle BetreiberInnen von landwirtschaftlichen Unternehmen mit Mindestgröße bewirtschaften, unabhängig davon, ob die Bewirtschaftung des landwirtschaftlichen Unternehmens oder die Beschäftigung saisonal oder auf Dauer (unbefristet) ausgeübt wird. Eine Einbeziehung der Nebenerwerbslandwirte in die LKV erscheint auch aus leistungsrechtlicher Sicht sachgerecht, weil die Leistung Betriebs- und Haushaltshil-

¹¹ Die vollständigen Namen lauten: KVLG 1989 = Zweites Gesetz über die Krankenversicherung der Landwirte i. d. F. des Artikels 8 GRG; KVLG 1972/89 = Gesetz über die Krankenversicherung der Landwirte (8252 - 1) i. d. F. des Artikels 6 GRG.

¹² Als ein Beispiel, wie sich die allgemeine Gesetzgebung auf die LKK auswirkt, sei an dieser Stelle das Gesetz zur Beendigung der Diskriminierung gleichgeschlechtlicher Gemeinschaften vom 1.8.2001 genannt: Alle Broschüren der LKK bzw. des BLK weisen ausdrücklich die Leistungsansprüche „eingetragener Lebenspartner“ aus, obgleich sich die Gruppe der LandwirtInnen ja in der gesellschaftlichen Debatte bzw. Wahrnehmung nicht als Speerspitze der entsprechenden Bewegung erkennbar war (s. z.B. BLK 2005a, S. 9).

fe auch bei Nebenerwerbslandwirten erforderlich ist. Dabei wären wie bei allen pflichtversicherten Landwirten zunächst die Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft als Grundlage für die Beiträge heranzuziehen. Da sich mit diesen Mitteln allein keine adäquaten Beitragseinnahmen erzielen ließen, wäre auch das Entgelt aus abhängiger Beschäftigung zu berücksichtigen. Unter Berücksichtigung der Beiträge aufgrund des land- und forstwirtschaftlichen Einkommens wäre im Hinblick auf das Prinzip der (nahezu) paritätischen Finanzierung in der allgemeinen GKV zu erwägen, die Abgaben für nicht-landwirtschaftliches Einkommen auf den Arbeitgeberanteil zu beschränken (vgl. Siebert 2005, S. 156).¹³

Selbstständige außerhalb der Landwirtschaft unterliegen zurzeit zwar grundsätzlich nicht der Versicherungspflicht und sind somit nicht von der gesetzlichen Krankenversicherung erfasst; zudem besteht nur ein sehr eingeschränktes Zutrittsrecht im Wege einer Weiterversicherung. Der aktuelle Strukturwandel in der Volkswirtschaft könnte - ebenso wie bisher bei landwirtschaftlichen UnternehmerInnen - zu einem wachsenden Bedarf von Selbstständigen aus anderen Sparten, insbesondere von InhaberInnen kleinerer Handwerks- und Gewerbebetriebe, an sozialer Absicherung im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung führen. Die LKK bieten sich als TrägerInnen einer derartigen Pflichtversicherung für Selbstständige an, weil sie als einzige Kassenart der gesetzlichen KV bereits heute vorwiegend selbstständige UnternehmerInnen versichern.

Die Einbeziehung der LKK in den RSA erscheint insbesondere aus fiskalpolitische Sicht interessant. Allerdings haben teilweise widersprüchliche Berechnungen des Bundesverbands für Versicherungsaufsicht (BVA) die Schwierigkeiten einer adäquaten Einordnung deutlich gemacht, die bei Einführung des Morbi-RSA tendenziell weiter steigen würden. Offen ist z.B. die Frage, ob der RSA alle oder nur die aktiven Mitglieder der LKK berücksichtigen soll. Unklarheit besteht auch im Hinblick auf die Vergleichbarkeit der Beitragssätze, die ja in der LKV allein die Versicherten aufbringen müssen. Nicht zu unterschätzen sind auch die Auswirkungen auf die allgemeine Akzeptanz des RSA bei Einbeziehung eines weiteren potenziellen Nettoempfängers. Wegen fehlender entsprechender Datenbestände wäre die Zuordnung der LKK-Mitglieder in die Risikozellen des RSA zudem erheblich schwieriger und komplizierter als in den übrigen Kassen der GKV (Siebert 2005, S. 120ff). Eine Entlastung des Bundes durch Einbeziehung der LKV in den RSA der GKV scheint weder für das GKV insgesamt noch für die LKV von Vorteil zu sein.

Doch bereits innerhalb des LKV-Systems bestehen nicht unerhebliche Verwerfungen bei der Beitragsbemessung und der Belastung der landwirtschaftlichen Unternehmen. Weder die Beitragsklassen noch die monatlichen Eurobeträge in den einzelnen Beitragsklassen sind miteinander vergleichbar. Die Betriebsgröße spiegelt nur bedingt die Einkommenssituation und damit die wirtschaftliche Situation eines Landwirts wider, aus der seine Beitragsverpflichtung folgt. Es bestehen große Unterschiede in der Beitragsbelastung, und einige LKK haben kaum Versicherte in den oberen Beitragsklassen. Mit Ausnahme der KK für den Gartenbau, wo ein auf die Fläche bezogener Maßstab nicht ausreicht, sind im LKV-System ein einheitlicher Beitragsmaßstab und eine einheitliche Ausgestaltung desselben erforderlich, um mehr Beitragsgerechtigkeit zu erreichen.

¹³ Eine Beitragsberechnung sowohl aus landwirtschaftlichem Einkommen als auch aus einem Beschäftigungsverhältnis in einem gewerblichen Unternehmen ist im übrigen dem der LKV nicht fremd. Ein landwirtschaftlicher Unternehmer hat für den mitarbeitenden Familienangehörigen grundsätzlich 50 % seines eigenen Beitrags an die LKK abzuführen. Steht der versicherungspflichtige Familienangehörige gleichzeitig in einem anderen Beschäftigungsverhältnis, erhebt die LKK die auf das Beschäftigungsverhältnis entfallenden Beiträge nach dem gesetzlichen Schlüssel (Siebert 2005, S. 155).

Als Alternative kommt natürlich auch immer eine Umstellung des bisherigen Beitragsbemessungsverfahrens auf einkommensabhängige Beiträge wie in der übrigen GKV in Betracht. Diese brächte vor allem im Hinblick auf die Erfassung von NebenlandwirtInnen sowie vor allem der nicht-landwirtschaftlichen Einkünfte der Mitglieder Vorteile, die sich bisher der Beitragspflicht entziehen. Zudem erlaubte sie auch die Berücksichtigung von einkommensmindernden Ausgaben im Sinne von Abschreibungen, wie sie bei Selbständigen in der GKV üblich sind. Insgesamt wird die Frage einer Neuordnung der Beitragsbemessung spätestens mit der Umsetzung einer der beiden alternativen Reformstrategien der großen Volksparteien in Deutschland akut, da sowohl beim Kopfpauschalens- als auch beim Bürgerversicherungsmodell die Besonderheiten bei Mitgliedschaft und Finanzierung hinfällig würden. Doch dann sind die LKK insgesamt in ihrer Existenz in Frage gestellt.

5. Erfahrungen für die Entwicklungszusammenarbeit

5.1. Soziale Krankenversicherung für Selbständige

Als Sozialversicherung für Selbständige liefert die LKV wichtige Erfahrungen insbesondere für die Entwicklungs- und Schwellenländer, die einen hohen Anteil selbständiger Kleinba(e)uerInnen und aufweisen und in denen eine relevante Bevölkerungsgruppe von der ländlichen Subsistenzwirtschaft lebt. Diese Zielgruppe stellt die Länder beim Aufbau sozialer Krankenversicherungen oft vor noch größere Herausforderungen als der städtische informelle Sektor. Die LKK in Deutschland zeigen aber zum einen, dass Sozialversicherungen auch für selbständige Landwirte möglich ist und funktionieren kann. Voraussetzung ist allerdings die konzeptionelle Loslösung von der klassischen Zielgruppe der abhängig Beschäftigten und einer an regelmäßige Lohnzahlungen gekoppelten Finanzierung.

5.2. Antwort auf Einnahmeschwankungen

Ein weiteres Problem besteht in Abhängigkeit vom Stand der Entwicklung eines funktionierenden Allgemeinwesens in der Erfassung beitragsberechtigter oder ggf. versicherungspflichtiger Mitglieder. Bei unvollständigem Meldewesen und hoher Informalität ist dies sicherlich schwierig, zumal die Widerstände vor allem gegen eventuelle Pflichtmitgliedschaften erwartungsgemäß hoch sein werden – so wie übrigens auch in Deutschland zu Beginn der 1970er Jahre. Hier sind verschiedene Erfassungsmöglichkeiten zu kombinieren, die Gemeindestruktur, genossenschaftliche Organisationen, Sparfonds und ähnliches. Letztere können – ebenfalls vergleichbar mit den landwirtschaftlichen und genossenschaftlichen Banken in Deutschland – die Finanzkraft entstehender Versicherungen stärken und stabilisieren, die Effekte von Schwankungen auffangen oder auch als Rückversicherungen eintreten. Die Suche nach fairer Belastung und gerechterer Erfassung der Zahlungsfähigkeit kann ihrerseits den lokalen Organisationsrad positiv beeinflussen, zur Formalisierung unregelmäßiger Verhältnisse beitragen und Ansätze für ein Katastersystem liefern.

5.3. Angepasste Beitragsbemessung

Eine der wichtigsten Lehren, die sich aus der deutschen Erfahrung mit einer Pflichtversicherung für selbständige LandwirtInnen ziehen lässt, beruhen auf den Erfahrungen mit alternativen Methoden der Beitragsbemessung. Die Anpassung des Bewertungsmaßstabs an die jeweilige Wirtschafts- bzw. Kulturform liefert eine Vielzahl flexibler und differenzierter Möglichkeiten einer vom Lohn unabhängigen Erhebung von Sozialversicherungsbeiträgen. Die meisten Entwicklungs- und auch viele Schwellenländern dürften mit einem Beitragsbemessungssystem nach dem Modell des LKV in Deutschland sicherlich erheblich überfordert sein. Angepasste Formen der Beitragsbemessung auf der Grundlage von Wirtschafts- und Kaufkraft

sind aber in vielen Fällen denkbar und möglich, um zumindest eine näherungsweise Anbindung der Beitragsbelastung an die Einkommenssituation zu erreichen. Dies wird zumeist nur auf der Ebene sehr schlichter Staffelungen möglich sein, doch Ansätze zu einer fairen, solidarischen Gesundheitsfinanzierung sind auch unter sehr einfachen Bedingungen möglich. So hat auch die LKV in Deutschland aufgrund der praktischen Schwierigkeiten einer exakten Beitragsanpassung keine lineare, sondern eine stufenweise Form der Beitragsbemessung gewählt.

5.4. Steuersubvention in der sozialen Krankenversicherung

Die LKK in Deutschland arbeiten zum einen ohne paritätische Finanzierung, und zugleich erhalten sie einen erheblichen Zuschuss aus Steuermitteln. Auch dieses Modell kann für Entwicklungsländer von Bedeutung sein, wenn der Staat bereit ist, den Aufbau sozialer Sicherungssysteme durch Subventionen aus dem Haushalt zu unterstützen. Dies kommt, wie in Deutschland, in erster Linie zur Förderung benachteiligter Bevölkerungsgruppen in Betracht, die sich bisher von der sozialen Sicherung ausgeschlossen waren. Wichtig ist dabei die Abwicklung der Finanzströme über die Sozialversicherung, um die Vorteile in Bezug auf Transparenz, Autonomie und Ressourcenallokation zu wahren und zugleich ohne soziale Diskriminierung Leistungsansprüche zu gewährleisten. Die Kombination von Steuermitteln und Beitragseinnahmen bietet in unterschiedlicher, jeweils angepasster Ausprägung weiter gehende Chancen auf nachhaltige Finanzierung als die strikte Trennung verschiedener Ressourcen.¹⁴

5.5. Verknüpfungsansätze mit dem Gesamtsystem

Im Hinblick auf den Aufbau sozialer Sicherungssysteme verdienen zwei weitere Erfahrungen der sozialen Sicherung von landwirtschaftlichen UnternehmerInnen in Deutschland Beachtung. Zum einen erfolgte der Aufbau der LKK in enger organisatorischer und verwaltungstechnischer Anbindung an die anderen Zweige der Sozialversicherung. Dies vereinfachte nicht allein die Erfassung und Einstufung der Mitglieder, sondern erlaubt bis heute einen weit reichenden und vor allem Kosten sparenden Synergismus. In den meisten Entwicklungsländern erfolgt der Aufbau von Renten- und Krankenversicherung indes vielfach völlig unabhängig voneinander und obliegt zudem unterschiedlichen Zuständig- und Verantwortlichkeiten (z.B. Gesundheitsministerium versus Arbeitsministerium).

Des Weiteren stellt die deutsche LKV auch ein erfolgreiches Beispiel für die Verknüpfung von sozialen Krankenversicherungen für verschiedene Zielgruppen in einem einheitlichen System dar. Die LKK sind Bestandteil der GKV, unterliegen im Prinzip allen dort geltenden Bestimmungen, und gewährleisten doch einige auf ihre Mitglieder speziell zugeschnittene Besonderheiten sowohl bei den Einnahmen als auch bei den Leistungen. Zugleich sind sie an allen die GKV betreffenden Entscheidungsprozesse beteiligt und haben Mitspracherecht. Eine solche Situation setzt zwar ohne Zweifel ein Mindestmaß an Staatsordnung und Stewardship voraus, zeigt aber, dass unterschiedliche Subsysteme durchaus unter einem gemeinsamen Dach bestehen können und dass ein Nebeneinander verschiedener sozialer Krankenversicherungen eine bessere gruppenspezifische Absicherung erlauben kann, als sie bei einem Einheitssystem zu erreichen ist.

¹⁴ Ein entwicklungspolitisch bedeutsames Beispiel für die Kanalisierung von Steuermitteln für die Gesundheitsversorgung eines mittellosen Bevölkerungsanteils liefert das chilenische Gesundheitswesen, wo die Sozialversicherung zu erheblichen Teilen aus dem Staatshaushalt finanziert wird, der wiederum diese Mittel über die Versicherungsstruktur kanalisiert.

6. Literatur

Bundesverband der landwirtschaftlichen Krankenkassen (BLK) (2005a). Landwirtschaftliche Krankenversicherung. Versicherung, Leistungen, Beiträge. Kassel.

Bundesverband der landwirtschaftlichen Krankenkassen (BLK) (2005b). Die Kranken- und Pflegeversicherung der Altenteiler (Rentner) in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung. Kassel.

Noell, Kurt; Deisler, Harald (2001). Die Krankenversicherung der Landwirte: KVLG 2001. 16. Aufl., Verlag Hans Meister KG, Kassel.

Siebert, Willi (2005). Stand der Diskussion über das eigenständige LKV-System. Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft (SdL) 2, S. 77-159. Bundesverbände der landwirtschaftlichen Sozialversicherung, Kassel.