

31.05.99

## **Unterrichtung**

durch den  
**Bundesrechnungshof**

---

### **Bericht des Bundesrechnungshofes gemäß § 99 BHO zur Neugestaltung der Organisationsstrukturen in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung**

Bundesrechnungshof  
11 - 20 80 07 (17)

Frankfurt, den 28. Mai 1999

An den  
Präsidenten des Bundesrates

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit leite ich dem Bundesrat einen Bericht des Bundesrechnungshofes gemäß § 99 der Bundeshaushaltsordnung zur Neugestaltung der Organisationsstrukturen in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung zu.

Den Bericht übersende ich auch dem Präsidenten des Deutschen Bundestages und der Bundesregierung.

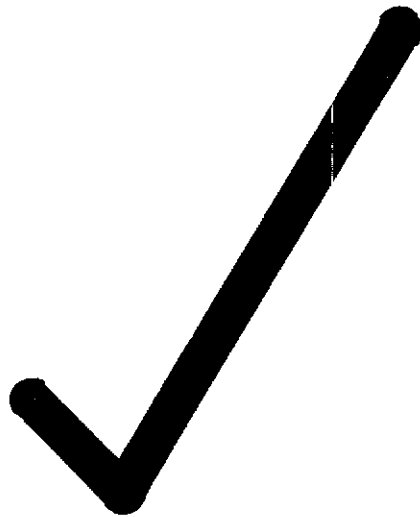
Mit vorzüglicher Hochachtung



19



99



# **BERICHT**

gemäß § 99 BHO

zur

Neugestaltung der

Organisationsstrukturen in der

landwirtschaftlichen Sozialversicherung

**BUNDESRECHNUNGSHOF**

***BRH***

## Inhaltsverzeichnis

- 0 Zusammenfassung
- 1 Vorschläge des Bundesrechnungshofes
- 2 Ausgangslage
- 3 Derzeitige Organisationsstrukturen
  - 3.1 Träger der landwirtschaftlichen Sozialversicherung
  - 3.2 Spitzenverbände
  - 3.3 Bauernverbände
  - 3.4 Versicherungsbehörden
  - 3.5 Stellungnahmen zum Ist-Zustand
- 4 Gründe für eine Neustrukturierung der Träger der landwirtschaftlichen Sozialversicherung
  - 4.1 Rückgang der Versichertenzahlen
  - 4.2 Unterschiedliche Verwaltungs-, Personal- und Kostenstrukturen
    - 4.2.1 Stellungnahme der Ressorts
    - 4.2.2 Stellungnahme der Spitzenverbände
    - 4.2.3 Bewertung des Bundesrechnungshofes
  - 4.3 Einheitlichkeit der Rechtsanwendung
    - 4.3.1 Stellungnahme der Ressorts
    - 4.3.2 Stellungnahme der Spitzenverbände
    - 4.3.3 Bewertung des Bundesrechnungshofes
  - 4.4 Einheitlichkeit der Aufsicht
    - 4.4.1 Stellungnahme der Ressorts
    - 4.4.2 Stellungnahme der Spitzenverbände
    - 4.4.3 Bewertung des Bundesrechnungshofes
  - 4.5 IT-Strukturen
    - 4.5.1 Stellungnahme der Ressorts
    - 4.5.2 Stellungnahme der Spitzenverbände
    - 4.5.3 Bewertung des Bundesrechnungshofes
  - 4.6 Einschaltung der Bauernverbände für Aufgaben der Träger der landwirtschaftlichen Sozialversicherung
    - 4.6.1 Stellungnahme der Ressorts
    - 4.6.2 Stellungnahme der Spitzenverbände
    - 4.6.3 Bewertung des Bundesrechnungshofes
- 5 Länderübergreifende Lösungen

- 6     Rechtlicher Gestaltungsrahmen für eine Neuorganisation
- 6.1   Stellungnahmen der Ressorts und Spitzenverbände
- 6.2   Bewertung des Bundesrechnungshofes
  
- 7     Zusammenfassende Bewertung und Modellvorschlag
  
- 8     Umsetzung der Neuorganisation
  
- 9     Einsparvolumen
  
- 10    Schlußbetrachtung

## 0 Zusammenfassung

Dieser Bericht beschäftigt sich mit Vorschlägen zur Modernisierung und Verbesserung der Organisationsstrukturen in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung (LSV).

Er zeigt auf, daß eine Neuorganisation der LSV durch den Bundesgesetzgeber rechtlich zulässig und wirtschaftlich dringend geboten ist. Die heute bestehende Aufteilung auf drei Spitzenverbände und je 20 Träger für Unfallversicherung, Alterssicherung, Kranken- und Pflegeversicherung sowie die Zersplitterung der Strukturen in der Informationstechnologie (IT-Strukturen) in 13 Rechenzentren und acht Entwicklungszentren ist zu aufwendig. Diese Strukturen, die jährlich zu Verwaltungs- und Verfahrenskosten von weit über 600 Mio. DM führen, sind nicht geeignet, umfassende Effizienzprozesse in Gang zu setzen und vorhandene Synergiepotentiale optimal auszuschöpfen. Eine zukunftsweisende Neugestaltung der derzeitigen agrarsozialen Strukturen kann wirksam durch eine Bündelung der heutigen 20 LSV-Träger auf einen Bundesträger, die Bundesversicherungsanstalt für Landwirtschaft, erreicht werden.

Durch die Defizithaftung des Bundes im Bereich der LSV ist ein besonders hoher Einsatz an Bundesmitteln erforderlich. Im Jahre 1998 betrug der Bundeszuschuß im Bereich der Alterssicherung der Landwirte 4,3 Mrd. DM. Der Bundeszuschuß deckt damit knapp 70 v. H. der Gesamtausgaben auf dem Gebiet der Alterssicherung der Landwirte. Diesem Einsatz von Bundesmitteln stehen keine entsprechenden aufsichtsrechtlichen Kompetenzen des Bundes gegenüber. Lediglich die LSV-Träger für den Gartenbau und Berlin unterliegen der Rechtsaufsicht des Bundes. Alle anderen LSV-Träger unterstehen der Rechtsaufsicht der Länder. Aufgrund dieser Konstellation fehlt es den Ländern an einem besonderen Eigeninteresse an der Verringerung der Bundesmittel. Die Aufgabenbündelung in einer Bundesversicherungsanstalt begründet angemessene Aufsichtsrechte des Bundes. Hierdurch werden Kompetenz- und Finanzierungsfragen vernünftig zusammengeführt. Wegen der Defizithaftung ist es notwendig, den Haushaltsplan der Bundesversicherungsanstalt für Landwirtschaft von der Genehmigung der Bundesregierung abhängig zu machen.

Aus personalwirtschaftlichen Gründen schlägt der Bundesrechnungshof vor, den derzeitigen LSV-Trägern bis zum Jahre 2007 eine Übergangsstruktur (Regionalverwaltungsstellen) zu geben, in der diese zugunsten der Bundesversicherungsanstalt für Landwirtschaft nach und nach abgeschmolzen werden. Dabei können die vorläufigen Regionalverwaltungsstellen neben den mit der Auskunft und Beratung betrauten Verwaltungsstellen der Bauernverbände und den Auskunftsstellen der Versicherungsbehörden die Versichertenbetreuung vor Ort wahrnehmen.

Die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gebieten die Entwicklung eines weitgehend zentralisierten IT-Systems.

Die Umsetzung der Vorschläge des Bundesrechnungshofes läßt bereits vier Jahre nach Umsetzung seiner Vorschläge Einsparungen in Höhe von jährlich mindestens 100 Mio. DM erwarten.

## 1 Vorschläge des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof ist bei seinen Vorschlägen zur Neuorganisation im wesentlichen von folgenden Überlegungen ausgegangen:

- Die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe ist stark rückläufig.
- Die Betreuung der Versicherten vor Ort muß im notwendigen Umfang gewährleistet sein.
- An dem Recht auf Selbstverwaltung wird festgehalten.
- Die negativen Auswirkungen einer unwirtschaftlichen Aufgabenerfüllung auf den Einsatz von Bundesmitteln in der LSV erfordern eine vollständige Verlagerung der aufsichtsrechtlichen Kontrollmöglichkeiten auf den Bund.
- Die heutigen LSV-Träger haben nichts dazu getan, eine grundlegende Neuorganisation zu schaffen, die den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entspricht.
- Es dürfen keine Strukturen geschaffen werden, die nur wenige Jahre Bestand haben.

Unter Zugrundelegung dieser Überlegungen schlägt der Bundesrechnungshof ein Reformmodell vor, das sich in seinen Kernaussagen wie folgt zusammenfassen läßt:

- Es wird eine Bundesversicherungsanstalt für Landwirtschaft (Bundesversicherungsanstalt) errichtet;
- die Bundesversicherungsanstalt ist Träger der gesamten landwirtschaftlichen Sozialversicherung (landwirtschaftliche Unfall-, Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung);
- sie wird in der Rechtsform einer Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung geführt;
- sie untersteht der Rechtsaufsicht des Bundes;
- der Haushaltsplan der künftigen Bundesversicherungsanstalt unterliegt der Genehmigung der Bundesregierung;
- unmittelbar nach Errichtung der Bundesversicherungsanstalt gehen in einem ersten Schritt sämtliche Querschnittsaufgaben der jetzigen LSV-Träger sowie alle Aufgaben der Spitzenverbände auf die Bundesversicherungsanstalt über;
- die heutigen LSV-Träger verlieren ihre Selbständigkeit;
- die Aufgaben der bisherigen LSV-Träger werden alsbald auf die Bundesversicherungsanstalt überführt;

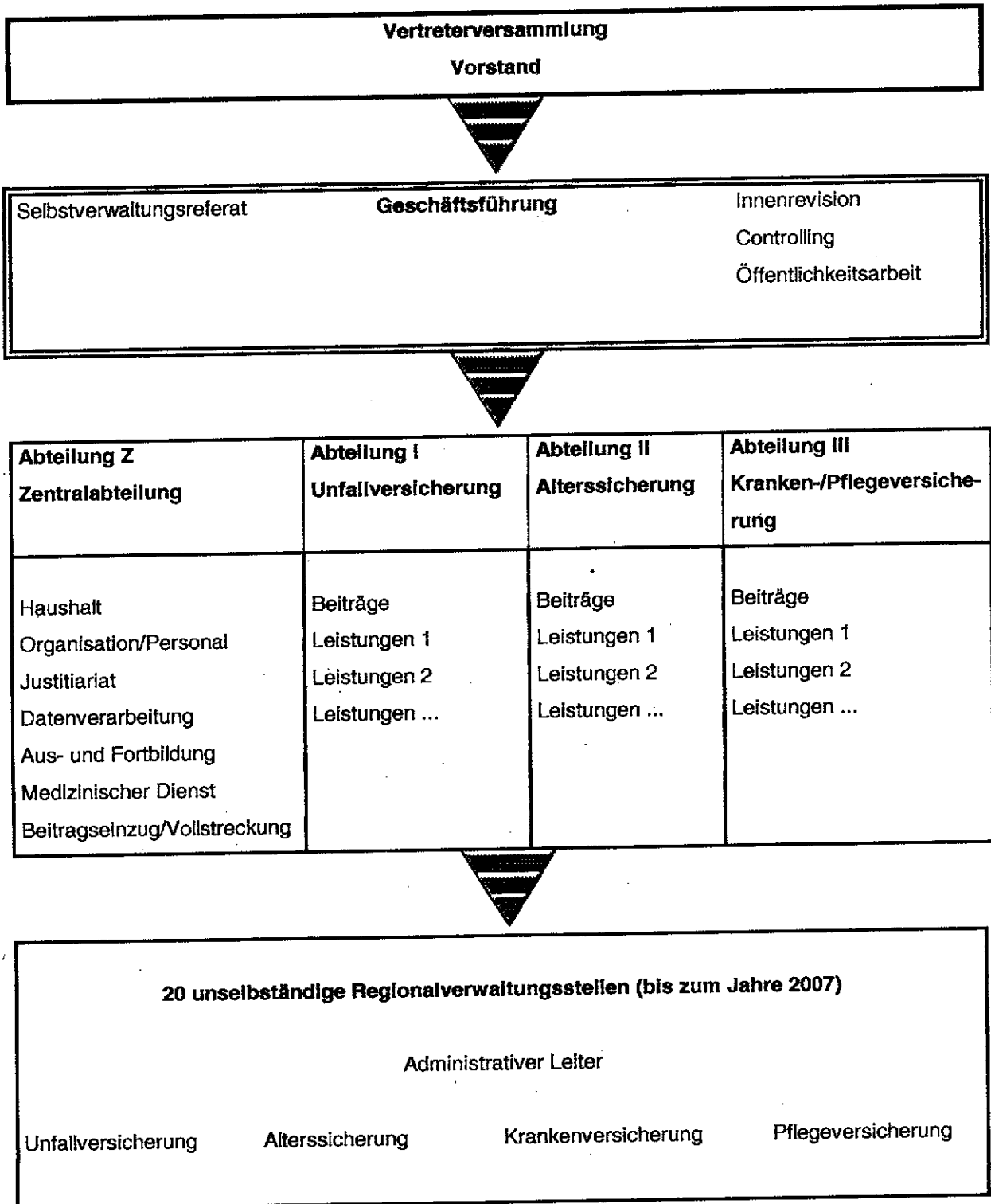
- in einer Übergangsfrist, die spätestens mit Ablauf des Jahres 2007 endet, bleiben die heutigen LSV-Träger aus personalwirtschaftlichen Erwägungen zunächst als unselbständige Regionalverwaltungsstellen der Bundesversicherungsanstalt bestehen; die Folgen werden durch Einräumung einer Übergangsfrist sozial abgedeckt;
- in den Regionalverwaltungsstellen werden primär Beratungs- und Sachbearbeitungsaufgaben wahrgenommen;
- die IT-Organisationsstruktur wird weitgehend zentralisiert.

Das vom Bundesrechnungshof vorgeschlagene Organisationsmodell (im weiteren BRH-Modell genannt) stellt sich wie folgt dar:

## BRH-Modell

Bundesversicherungsanstalt für Landwirtschaft

-BfL-



## 2 Ausgangslage

Im Jahre 1997 leitete der Bundesrechnungshof eine grundlegende Prüfung der Organisationsstrukturen in der LSV ein. Den Entwurf seines Berichts über die Neugestaltung und Verbesserung der Organisationsstrukturen in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung vom 24. März 1998 übersandte er zur Stellungnahme dem Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Forsten (BML), dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA), dem Bundesministerium für Gesundheit (BMG) - nachfolgend: Ressorts - sowie - stellvertretend für alle LSV-Spitzenverbände - dem Gesamtverband der landwirtschaftlichen Alterskassen - im folgenden Spitzenverbände -.

In Kenntnis dieser Prüfung faßte der Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages in seiner 47. Sitzung am 17. Juni 1998 einvernehmlich den folgenden Beschluß:

„Der Ausschuß erwartet den Bericht des Bundesrechnungshofes zur Neugestaltung und Verbesserung der Organisationsstrukturen in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung umgehend nach Eingang der Stellungnahmen der betroffenen Stellen.“

Mit dem vorliegenden Bericht kommt der Bundesrechnungshof dieser Bitte nach.

Der Bundesrechnungshof führte zur Vorbereitung dieses Berichts örtliche Erhebungen durch und erörterte seine Vorschläge mit dem BML sowie Geschäftsführern und teilweise auch Mitgliedern von Selbstverwaltungsorganen der LSV-Träger (Baden, Berlin, Hessen, Rheinland-Pfalz, Oberbayern, Oldenburg-Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein, Unterfranken, Württemberg, LSV der rheinischen Landwirtschaft, Gartenbau sowie Gesamtverband der landwirtschaftlichen Alterskassen).

In diesen Bericht bezieht der Bundesrechnungshof auch ein von den Spitzenverbänden der LSV-Träger in Auftrag gegebenes Organisationsgutachten eines Consulting-Unternehmens vom 12. Dezember 1996 zur Neustrukturierung des IT-Bereichs mit dem Titel „Rahmenkonzept IS 2001 für die Träger der landwirtschaftlichen Sozialversicherung und deren Verbände“ ein.

Darüber hinaus sind bei den Erwägungen des Bundesrechnungshofes zur Neuorganisation der LSV die gemeinsame Stellungnahme der Ressorts vom 15. Januar 1999 sowie die gemeinsame Stellungnahme der Spitzenverbände vom 23. November 1998 berücksichtigt.

### 3 Derzeitige Organisationsstrukturen

Die derzeitige Organisation der LSV ist durch eine starke regionale Gliederung der LSV-Träger gekennzeichnet.

#### 3.1 Träger der landwirtschaftlichen Sozialversicherung

Einschließlich des LSV-Trägers für den Gartenbau sind auf dem Gebiet der LSV derzeit 20 landwirtschaftliche Berufsgenossenschaften, 20 landwirtschaftliche Alterskassen, 20 landwirtschaftliche Krankenkassen, 20 landwirtschaftliche Pflegekassen sowie 37 eigene Verwaltungsstellen tätig (vgl. Anlage 1).

Rechtlich ist zwar jede landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft, Alters-, Kranken-, und Pflegekasse eine eigenständige, mit Selbstverwaltungsrechten ausgestattete und unabhängige rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts. Aus wirtschaftlichen und verwaltungswirtschaftlichen Gründen bilden die LSV-Träger jedoch 20 regional eng verzahnte Verwaltungsgemeinschaften. So sind bei jeder landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaft eine landwirtschaftliche Alterskasse (§ 49 des Gesetzes über die Alterssicherung der Landwirte vom 29. Juni 1994 - ALG -) und eine landwirtschaftliche Krankenkasse errichtet (§ 17 Abs. 1 des Zweiten Gesetzes über die Krankenversicherung der Landwirte vom 20. Dezember 1988 - KVLG 1989 -); bei jeder landwirtschaftlichen Krankenkasse besteht zudem eine landwirtschaftliche Pflegekasse (§ 46 Abs. 1 Satz 2 SGB XI).

Als Folge dieser Verwaltungsgemeinschaft nimmt beispielsweise der regional zuständige Geschäftsführer der Berufsgenossenschaft zugleich auch die Funktion des Geschäftsführers der Alters- sowie der Kranken- und Pflegekasse wahr. Auch die Zentralabteilungen werden grundsätzlich für alle vier genannten LSV-Bereiche tätig (beispielsweise in den Aufgabenbereichen IT, Haushalt, Finanzen und Personal). Gleichermaßen sind die Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane der Alters-, Kranken- und Pflegekassen (Vertreterversammlung und Vorstand) vielfach personengleich mit denen der Berufsgenossenschaften (letztere mit zusätzlichen Arbeitnehmervertretern). Im weiteren ist daher nur noch von 20 LSV-Trägern die Rede.

Die LSV-Träger verteilen sich sehr unterschiedlich auf das Bundesgebiet. So sind beispielsweise im Lande Bayern fünf LSV-Träger, in den Ländern Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen je drei LSV-Träger und in Baden-Württemberg zwei LSV-Träger errichtet. In anderen Bundesländern - wie etwa in Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein - ist je ein LSV-Träger tätig. Der LSV-Träger für den Gartenbau in Kassel ist als einziger Träger für das gesamte Bundesgebiet zuständig.

Im Gegensatz hierzu sind für den gesamten Bereich der neuen Bundesländer (einschließlich des ehemaligen „Berlin Ost“) insgesamt nur zwei LSV-Träger mit der Wahrnehmung von Trägeraufgaben betraut. Dies beruht auf der im Einigungsvertrag eingeräumten Möglichkeit, für mehrere Länder eine landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft zu errichten (vgl. Anlage I Kapitel VIII Abschnitt III Absätze 3 und 7). Lediglich das Land Sachsen hat von der Möglichkeit zur Errichtung eines landesunmittelbaren LSV-Trägers Gebrauch gemacht, indem es die Sächsische Landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft gegründet hat, bei der auch die land-

wirtschaftliche Krankenkasse, die landwirtschaftliche Pflegekasse und die landwirtschaftliche Alterskasse errichtet sind. Für die übrigen Länder des Beitrittsgebiets (einschließlich Berlin-Ost) nimmt der LSV-Träger Berlin mit Sitz in Hönow die Aufgaben der Berufsgenossenschaft sowie der Alters-, Kranken- und Pflegekasse wahr.

### **3.2 Spitzenverbände**

Zusätzlich zu den LSV-Trägern bestehen drei Spitzenverbände. Es sind dies der Bundesverband der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften, der Gesamtverband der landwirtschaftlichen Alterskassen und der Bundesverband der landwirtschaftlichen Krankenkassen (zugleich Spitzenverband der landwirtschaftlichen Pflegekassen) mit Sitz in Kassel, in denen die LSV-Träger Mitglieder sind. Die Spitzenverbände haben grundsätzlich kein Weisungsrecht gegenüber ihren einzelnen Verbandsmitgliedern. Wesentliche Aufgaben der Spitzenverbände bestehen darin, die LSV-Träger bei der Durchführung ihrer durch Gesetz und Satzung festgelegten Aufgaben durch Beratung und Auskunft zu unterstützen, für eine einheitliche Rechtsanwendung zu sorgen und an der beruflichen Aus-, Fort- und Weiterbildung der bei den Mitgliedern Beschäftigten mitzuwirken. Aufgabe des Bundesverbands der landwirtschaftlichen Krankenkasse ist es auch, die Zuschüsse des Bundes auf die Mitglieds-kassen zu verteilen (vgl. § 34 KVLG 1989 i. V. m. § 214 SGB V). Weitere Regelungen zu den Bundes-/Spitzenverbänden und deren Aufgaben enthalten u. a. die §§ 212 ff. SGB V.

Die Spitzenverbände können zudem mit Wirkung für ihre Mitglieder Grundsatzentscheidungen zur Entwicklung und Harmonisierung von Verfahren und Programmen für die automatische Datenverarbeitung, den Datenschutz und die Datensicherung sowie zur Koordinierung der wirtschaftlichen Nutzung von Rechenzentren treffen (vgl. § 58 ALG).

Weitergehende Informationen zur Organisation sowie den Aufgabenbereichen der Spitzenverbände sind der Anlage 2 dieses Berichts zu entnehmen.

### **3.3 Bauernverbände**

In der LSV nehmen - zusätzlich zu den trägereigenen Verwaltungsstellen - derzeit 237 Bauernverbände aufgrund vertraglicher Vereinbarungen mit den LSV-Trägern für diese die Beratung und Betreuung der Versicherten vor Ort wahr (vgl. Anlage 1). Grundlage ist § 18 Abs. 2 KVLG 1989, der die LSV-Träger ermächtigt, zur Betreuung der Versicherten im Rahmen der Erforderlichkeit Verwaltungsstellen zu errichten. Für diese Aufgaben können auch Dritte herangezogen werden. Die Betreuung bezieht sich dabei nicht - wie der Gesetzesbezug nahelegen könnte - nur auf Angelegenheiten der Kranken- und Pflegeversicherung. Die Verwaltungsstellen nehmen diese Funktion auch für die Bereiche der landwirtschaftlichen Alterskassen sowie der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften wahr.

In den Gesetzesmaterialien ist ausgeführt, daß die Träger der LSV entsprechend ihrer bisherigen Verfahrensweise in notwendigem Umfang die berufsständischen Bauernverbände zur Aufgabenerfüllung heranziehen können. Verwaltungspraxis ist, daß sich die LSV-Träger zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben weitestgehend dieser berufsständischen Vertretung der Landwirte bedienen.

### **3.4 Versicherungsbehörden**

Neben den LSV-Trägern sowie den Bauernverbänden sind auch die zumeist bei den Gemeinden angesiedelten Versicherungsämter verpflichtet, in allen Angelegenheiten der LSV Auskünfte zu erteilen und Anträge auf Leistungen entgegenzunehmen. Auf Verlangen der LSV-Träger haben sie u. a. den Sachverhalt aufzuklären und Beweismittel beizufügen (vgl. § 93 SGB IV).

### **3.5 Stellungnahmen**

Die Ressorts und die Spitzenverbände sind damit der Auffassung, daß die gegenwärtig bestehende Organisation in der LSV einer Neustrukturierung bedarf.

Die derzeitige Organisation in der LSV ist nicht wirtschaftlich und wird dem Strukturwandel in der LSV nicht gerecht. Die Ressorts halten deshalb eine zukunftsweisende Neugestaltung der Organisation der agrarsozialen Sicherung für erforderlich. Sie geben jedoch nicht konkret zu erkennen, welche Strukturen ihnen als zukunftsweisend erscheinen.

Die Spitzenverbände bekunden, einer Organisationsreform könne bereits hinreichend durch eine Reduzierung der Anzahl der LSV-Träger Rechnung getragen werden.

## **4 Gründe für eine Neustrukturierung der LSV-Träger**

### **4.1 Rückgang der Versichertenzahlen**

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes, der Ressorts und der Spitzenverbände ist Ausgangspunkt für die organisatorischen Anpassungen der Rückgang der Versicherten- und Unternehmenszahlen in der LSV.

Die signifikante Entwicklung der Versichertenzahlen ergibt sich aus dem „Lagebericht der Bundesregierung über die Alterssicherung der Landwirte nach § 67 ALG“ aus dem Jahre 1997:

Von 1996 auf 1997 ist die Zahl der Versicherten von rd. 511 000 auf etwa 475 000 zurückgegangen. Dies entspricht einer Verringerung um rd. 7 v. H. Nach dem Bericht wird sich dieser Trend - wenn auch verlangsamt - in den Folgejahren fortsetzen.

Von 1996 bis 2007 wird sich nach der „Mittleren Prognose“ der Bundesregierung die Zahl der Versicherten in der Alterssicherung der Landwirte um insgesamt 189 000 auf dann 322 000 verringert haben. Unter Zugrundelegung der sogenannten „Untere Variante“ geht die Zahl der Versicherten sogar auf 289 000 im Jahre 2007 zurück.

Der organisatorische Anpassungsbedarf wird auch aus der Abnahme der landwirtschaftlichen Betriebe deutlich. Die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe in den alten Ländern hat sich in der Zeit zwischen 1980 und 1998 von knapp 800 000 auf rd. 485 000 verringert. Dies entspricht einem Rückgang um rd. 40 v. H. (Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 3. R 2.1.1, 1998).

Der Strukturwandel in der LSV hat dazu geführt, daß im Jahre 1997 beispielsweise bei einer landwirtschaftlichen Alterskasse nur noch 1 368, bei einer anderen landwirtschaftlichen Alterskasse nur noch 1 405 Landwirte versichert waren.

#### **4.2 Unterschiedliche Verwaltungs-, Personal- und Kostenstrukturen**

Die einzelnen LSV-Träger erbringen trotz einheitlichen gesetzlichen Auftrags und gleicher gesetzlicher Grundlagen gleichartige Dienstleistungen mit unterschiedlichen Strukturen, Abläufen, Techniken sowie abweichendem Personal- und Kostenaufwand.

Voneinander abweichende Organisationsstrukturen und Bearbeitungsabläufe haben zum Teil erhebliche Auswirkungen auf die Kosten der Träger.

Beispiele: Identische Arbeitsvorgänge werden hier von Angehörigen des mittleren Dienstes, dort von Angehörigen des gehobenen Dienstes bearbeitet; Leistungen der Betriebs- und Haushaltshilfe werden zum Teil von Dritten, zum Teil von teureren hauptamtlichen Kräften der Träger erbracht; trotz gleicher gesetzlicher Grundlage rufen viele Alterskassen die für ihre Rentenzahlungen erforderlichen Bundesmittel zu früh ab; Beitragseinzug und Beitreibung von Beitragsrückständen erfolgen zum Teil mit erheblichen Verzögerungen; die interne Rechnungsprüfung ist - soweit sie vor der Prüfung durch den Bundesrechnungshof überhaupt vorhanden war - teilweise personell unzureichend ausgestattet und erfolgt nicht nach einheitlichen Maßstäben.

Der Personalbedarf der LSV-Träger wird nicht auf der Grundlage einheitlicher, in einer den anerkannten Grundsätzen einer analytischen Bedarfsermittlung entsprechenden Weise ermittelt. Anlässlich einer von einem LSV-Träger trägerintern durchgeführten Personalbedarfsermittlung ergab sich ein Personalüberhang von 22,5 v. H.

Auch die Verwaltungskosten insgesamt der 20 LSV-Träger weichen erheblich voneinander ab. Dies muß vor dem Hintergrund gesehen werden, daß - trotz Einräumung eines Einschätzungsspielraums - die LSV-Träger verpflichtet sind, in der Verwaltung übliche und bewährte Personal- und Organisationsgrundsätze zu beachten (vgl. § 69 Abs. 2 SGB IV).

Diese Feststellungen werden durch einen Bericht des BML vom Mai 1998 zur Personalbedarfsbemessung gestützt (BT-Drucksache 13/5700 Nr. 18), der bei vielen LSV-Trägern einen Personalüberhang aufgezeigt hat.

Im Jahre 1997 sind im Bereich einer landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaft eines LSV-Trägers Verwaltungskosten in Höhe von

rd. 53 DM pro Unternehmer angefallen,

während sie im Bereich einer anderen landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaft

rd. 270 DM pro Unternehmer

betragen haben.

Auch die Verwaltungskosten der landwirtschaftlichen Alterskassen divergieren erheblich. So haben im Zuständigkeitsbereich einer Alterskasse die Verwaltungskosten (Jahr 1997) bei

rd. 571 DM pro Versicherten

gelegen; diejenigen einer für fünf Länder zuständigen landwirtschaftlichen Alterskasse nur bei

rd. 50 DM pro Versicherten.

#### **4.2.1 Stellungnahme der Ressorts**

Die Ressorts weisen darauf hin, daß gleichartige Dienstleistungen auch in anderen Bereichen der Sozialversicherung mit unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen, Abläufen, Techniken sowie abweichendem Personal- und Kostenaufwand ausgeführt würden.

Eine Gesamtbewertung der derzeitigen Personalsituation bei den LSV-Trägern sei nur schwer vorzunehmen. Die Höhe der Verwaltungskosten könne je nach der Bezugsgröße durchaus unterschiedlich beurteilt werden (z. B. Bedienstete je Mitglied, Verwaltungskosten je Mitglied und Rentenbezieher, Verwaltungskosten je 1 000 DM Leistungsaufwand).

In Übereinstimmung mit dem Bundesrechnungshof gelangen die Ressorts jedoch zu dem Ergebnis, daß die Verwaltungskosten in der LSV absolut sowie in Relation zu den zu betreuenden Personen (Versicherte und Rentenbezieher) voneinander abweichen. Insgesamt sei bei etlichen LSV-Trägern von erheblichen Wirtschaftlichkeitsreserven auszugehen. Vorhandene Personalüberhänge seien zügig abzubauen.

#### **4.2.2 Stellungnahme der Spitzenverbände**

Die Spitzenverbände räumen in ihrer Stellungnahme ein, die vom Bundesrechnungshof angeführten Feststellungen träfen „in gewissem Umfange“ zu. Sie geben jedoch zu bedenken, daß diese nur zum Teil LSV-spezifisch seien. Viele der aufgezeigten Defizite - sofern sie überhaupt als solche bezeichnet werden könnten - beträfen alle Bereiche der Sozialversicherung, in denen mehr als ein Versicherungsträger tätig sei. In zahlreichen Zweigen der Sozialversicherung würden daher - trotz gleicher gesetzlicher Grundlagen - Aufgaben von einer Vielzahl von Leistungsträgern mit unterschiedlichen Strukturen, Abläufen und Techniken erbracht, ohne daß deshalb der Ruf nach einer Einheitsversicherung oder nach nur einem Träger pro Versicherungszweig laut geworden wäre. So sei beispielsweise im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung Wettbewerb sogar ausdrücklich erwünscht. Dies erfordere geradezu differenzierte Verwaltungsabläufe.

Unterschiedlich hohe Verwaltungskosten resultierten primär aus dem Bemühen, den regionalen und örtlichen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. Zur Verbesserung des derzeitigen Ist-Zustandes werde gegenwärtig an einem im Januar 1998 beschlossenen Projekt aller LSV-Träger gearbeitet, das darauf abziele, die Verwaltungsabläufe der LSV-Träger weiter anzugleichen. In der Präambel dieses Projekts sei bereits festgehalten, es werde eine LSV-weite Standardisierung der Verwaltungsabläufe angestrebt.

Im übrigen habe der Gesetzgeber in der Vergangenheit bewußt von der Möglichkeit einer Organisationsreform keinen Gebrauch gemacht. Aus den im Jahre 1997 novellierten Regelungen über die Organisation der Unfallversicherungsträger im SGB VII lasse sich sogar entnehmen, daß der Gesetzgeber - durch die in der Anlage 2 zu § 114 Abs. Nr. 2 SGB VII namentlich aufgeführten 20 landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften - auch die Existenz von jeweils 20 landwirtschaftlichen Alters-, Kranken- und Pflegekassen „bestätigt habe“.

Insbesondere die regionalen Strukturunterschiede in der LSV seien Ursache für unterschiedliche Personal- und Kostenstrukturen. Es dürfe nicht der Eindruck entstehen, der bei einem Träger festgestellte Personalüberhang von 22,5 v. H. treffe auf alle Träger zu. Bei einigen Trägern sei sogar eine Personalunterdeckung zu verzeichnen. Zwischenzeitlich seien überdies die Konsequenzen aus den getroffenen Feststellungen gezogen. Durch einen sozialverträglichen Personalabbau sei die Überdeckung bei dem LSV-Träger in Kiel von 22,5 v. H. auf 8,4 v. H. zurückgegangen.

#### **4.2.3 Bewertung des Bundesrechnungshofes**

Der Bundesrechnungshof sieht einen wesentlichen Grund für die genannten Mängel in der weitreichenden Zersplitterung der LSV auf insgesamt 20 LSV-Träger und den daraus resultierenden unterschiedlichen Verwaltungs-, Personal- und Kostenstrukturen.

Wenn identische Arbeitsvorgänge bei einem LSV-Träger von Angehörigen des mittleren Dienstes, bei anderen LSV-Trägern von Angehörigen des gehobenen Dienstes bearbeitet werden, kann dies nicht mit dem Bemühen begründet werden, den regionalen und örtlichen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. Offenbar haben die LSV-Träger diese Problematik auch erkannt. Denn sie räumen selbst ein, daß sie es letztlich für erforderlich halten, die Verwaltungsstrukturen bundesweit zu standardisieren.

Der Bezug auf den in der gesetzlichen Krankenversicherung vom Gesetzgeber gewünschten Wettbewerb läßt sich auch auf die landwirtschaftlichen Krankenkassen übertragen. Denn im Gegensatz zur gesetzlichen Krankenversicherung besteht zwischen den Trägern der LSV kein Wettbewerb. In ihr sind - von einigen Ausnahmen abgesehen - grundsätzlich alle Unternehmer der Land- und Forstwirtschaft pflichtversichert; sie können nicht zwischen verschiedenen Versicherungsträgern wählen (vgl. § 2 KVLG 1989). Die Zuweisung zur jeweiligen landwirtschaftlichen Krankenkasse ist ausschließlich vom Tätigkeitsbereich (Gartenbau oder Landwirtschaft) und dem Betriebssitz abhängig.

Auch die Einlassung der Spitzenverbände, der Gesetzgeber habe durch Nennung der 20 landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften gleichzeitig die Existenz von jeweils 20 landwirtschaftlichen Alters-, Kranken- und Pflegekassen „bestätigt“, ist nicht überzeugend. Anhaltspunkte dafür, daß der Gesetzgeber auf diesem Wege eine dauerhafte Festschreibung der Organisationsstrukturen in der LSV auf 20 LSV-Träger verfolgt hätte, ergeben sich weder aus den Materialien der seinerzeitigen Gesetzesnovelle noch aus einer an Sinn und Zweck orientierten Gesetzesauslegung.

Die Ausführungen der Ressorts - und teilweise die der Spitzenverbände - sind Beleg für die Richtigkeit der Auffassung des Bundesrechnungshofes, daß die unwirtschaftlichen Personal- und Kostenstrukturen in der LSV im wesentlichen auf organisatorische Mängel zurückzuführen sind. Erhebliche Wirtschaftlichkeitsreserven und Personalüberhänge ergeben einen deutlichen Handlungsbedarf.

#### **4.3 Einheitlichkeit der Rechtsanwendung**

Die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung und damit eng verbunden die Gleichbehandlung der Versicherten ist bei der derzeitigen dezentralen Bearbeitung nicht optimal gewährleistet. Der heute bestehende Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf, der erforderlich ist, um eine einheitliche Rechtsauslegung zu gewährleisten, ist angesichts der Zersplitterung der LSV-Träger zu hoch und deren Möglichkeiten, autonomes Recht zu setzen, sind eingeschränkt. Im Interesse einer einheitlichen Rechtsauslegung hatte der Gesetzgeber bestimmt, daß beispielsweise auf dem Gebiet der landwirtschaftlichen Alterskassen der Gesamtverband der landwirtschaftlichen Alterskassen seine Mitglieder bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und bei der Wahrnehmung ihrer Interessen durch Beratung und Unterrichtung unterstützen muß (vgl. u. a. § 58 ALG). Beschlüsse der Verbandsgremien von grundsätzlicher Bedeutung sollen zumindest bewirken, daß die LSV-Träger die gesetzlichen Vorschriften und die dazu gefaßten Verbandsbeschlüsse einheitlich anwenden. In der Praxis hat sich gezeigt, daß die Spitzenverbände hierzu kaum in der Lage sind. Vielmehr führten unterschiedliche Rechtsauffassungen einzelner Alterskassen zu unterschiedlichen Ergebnissen in der Rechtsanwendung und damit auch zu Ungleichbehandlungen der Betroffenen. Dies hat u. a. eine Prüfung des Bundesrechnungshofes bei einer landwirtschaftlichen Alterskasse im Jahre 1995 ergeben. Dort ging es u. a. darum, welche Bedeutung einem Rundschreiben des Gesamtverbandes der landwirtschaftlichen Alterskassen im Rahmen seiner satzungsmäßigen und gesetzlichen Beratungspflichten im Hinblick auf die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung zukommt. Der Gesamtverband selbst hatte hierzu die Auffassung vertreten, daß die LSV-Träger nicht gehalten seien, den Rechtsauffassungen des Gesamtverbandes verbindlich zu folgen. Die gesetzliche Aufgabenstellung des Gesamtverbandes sei in dem Gesetz über die Alterssicherung der Landwirte (§ 58 ALG) abschließend geregelt. Auch eine Unterwerfungsklausel der Verbandsmitglieder sei in den Satzungsbestimmungen des Gesamtverbandes nicht vorgesehen. Eine Selbstbindung der Verbandsmitglieder garantieren zudem allenfalls die Einheitlichkeit der Praxis, nicht aber deswegen auch die Rechtmäßigkeit eines einheitlichen Verfahrens.

##### **4.3.1 Stellungnahme der Ressorts**

Die Ressorts bestätigen im wesentlichen, daß die Möglichkeiten der Spitzenverbände, auf ihre Mitglieder Einfluß zu nehmen, in der Praxis relativ gering sind. Dem Bundesrechnungshof sei zuzustimmen, daß Unterschiede in der Rechtsanwendung einerseits auf Spielräumen beruhen, innerhalb deren die LSV-Träger autonomes Recht setzen könnten. Zum anderen seien sie auf eine unterschiedliche Verwaltungspraxis zurückzuführen. Während die Unterschiede in der Verwaltungspraxis bereits mit Blick auf das in Artikel 3 GG enthaltene Gleichbehandlungsgebot nicht allzu groß sein sollten, dienen die Spielräume beim Setzen autonomen Rechts indes der Berücksichtigung regionaler Besonderheiten. In Abhängigkeit von der jeweiligen Lösung der Organisationsfrage dürften derartige Spielräume jedenfalls auch künftig erforderlich sein. In je-

dem Fall dürfe hierdurch aber kein Anreiz zu unsolidarischem und unwirtschaftlichen Verhalten geschaffen werden.

Den Einwirkungsmöglichkeiten der Spitzenverbände seien auch verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt. Verfassungsrechtlich bedenklich sei z. B., den Spitzenverbänden das Recht einzuräumen, uneingeschränkt Weisungen an die landesunmittelbaren Mitglieder in Einzelfragen ihres eigenen Aufgabengebietes zu erteilen oder deren Entscheidungen an die vorherige Zustimmung des Verbandes zu binden. Demgegenüber seien andere Formen des Zusammenwirkens - je nach Ausgestaltung - zumindest dann verfassungsrechtlich zulässig, wenn sie sachlich zur Durchführung der den einzelnen Trägern zugewiesenen Sozialversicherungsaufgaben gerechtfertigt seien. Für die verfassungsrechtliche Einordnung sei u. a. von Bedeutung, wie stark sich die Verbandstätigkeit materiell auf die unmittelbare Aufgabenerfüllung der Träger auswirke.

Insgesamt habe sich gezeigt, daß die gesetzliche Vorgabe, auf eine einheitliche Leistungserbringung hinzuwirken, „nur sehr schwer erreichbar sei“.

#### **4.3.2 Stellungnahme der Spitzenverbände**

Nach Ansicht der Spitzenverbände hat es insbesondere die koordinierte Zusammenarbeit mit den Verbänden ermöglicht, die für die LSV relevanten Gesetze weitestgehend einheitlich umzusetzen und insoweit Ungleichbehandlungen der Betroffenen auf diesem Wege zu vermeiden. Angesichts der Zuständigkeit für vier Zweige der Sozialversicherung und der Vielzahl gesetzlicher Änderungen, wie sie kein anderer Bereich der Sozialversicherung zu bewältigen gehabt habe, sei diese Tatsache sogar als besondere Leistung hervorzuheben. Vor diesem Hintergrund müßten wenige Einzelfälle einer unterschiedlichen Rechtsanwendung zurücktreten.

#### **4.3.3 Bewertung des Bundesrechnungshofes**

Die Stellungnahme der Ressorts legt offen, daß es bei der gegenwärtigen Zersplitterung der LSV-Träger äußerst schwierig ist, die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung und dementsprechend die Gleichbehandlung der Versicherten sicherzustellen. Der bestehende Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf ist bei der Vielzahl der LSV-Träger sehr hoch. Letztlich sind die Möglichkeiten der Spitzenverbände, zu gemeinsamen Regelungen zu finden und die LSV-Träger zu einer einheitlichen Rechtsanwendung zu bewegen, gering.

Diese Situation ist äußerst unbefriedigend und muß nach Auffassung des Bundesrechnungshofes wirksam durch eine weitreichende Zentralisierung verbessert werden.

#### **4.4 Einheitlichkeit der Aufsicht**

Die Zersplitterung der Rechtsaufsicht erschwert die Aufsicht unter Beachtung gleicher Maßstäbe. Von den heute bestehenden 20 LSV-Trägern (aufgegliedert in jeweils vier eigenständige LSV-Träger) unterstehen lediglich zwei LSV-Träger der Bundesaufsicht; die übrigen unterliegen der Aufsicht der Länder.

Das Bundesversicherungsamt bezieht die LSV in die regelmäßige Prüfungsplanung ein. Dagegen gestaltet sich die Prüfungstätigkeit der Aufsichtsbehörden der Länder hinsichtlich der Zuständigkeiten und Intensität unterschiedlich. So wird in einigen Bundesländern die Aufsicht durch spezielle Prüfungsämter ausgeübt. In anderen Ländern nehmen die Landesministerien die Aufsicht wahr. In manchen Bundesländern haben - zumindest bis zum Jahre 1997 - noch keine Aufsichtsprüfungen der Alterskassen stattgefunden (beispielsweise im Saarland und Hessen, Ergebnisse der Vorprüfungsstelle des BML vom 23. April 1997, Az: 100-070942-3/3/97).

Wegen der zersplitterten Aufsichtsstrukturen können gleiche Maßstäbe der Aufsicht allenfalls innerhalb eines Bundeslandes sichergestellt werden. Bundesweit hingegen sind bei den Bundesländern gleiche Maßstäbe für die Aufsicht nicht gewährleistet. Es gibt nicht einmal einen formalisierten ständigen Abgleich zwischen den Ländern.

Die zersplitterte und für den Bund nur geringe Kompetenz zur Aufsicht wirkt sich insbesondere bei der Defizithaftung des Bundes im Bereich der landwirtschaftlichen Alterssicherung nachteilig aus.

Der Bund trägt seit dem 1. Januar 1995 in der Alterssicherung der Landwirte die Differenz zwischen den Einnahmen und den Gesamtausgaben (vgl. § 78 ALG). Im Haushaltsjahr 1998 brachte der Bund zur Defizitdeckung für die landwirtschaftliche Alterssicherung rd. 4,3 Mrd. DM auf. Diese Defizithaftung deckt die gesamten durch Einnahmen nicht gedeckten Ausgaben - einschließlich der Verwaltungsausgaben - ab.

Bedeutung hat die Defizithaftung für den Bund insbesondere wegen des voraussichtlich zunehmenden Bundeszuschusses für die Alterssicherung der Landwirte (weniger Beitragszahler, mehr Rentenbezieher). Nach dem Lagebericht der Bundesregierung aus dem Jahre 1997 über die Alterssicherung der Landwirte nach § 67 ALG - BT-Drs. 13/8919 - wächst das Defizit im Rahmen der Alterssicherung der Landwirte weiter an. Die Bundesregierung legte in diesem Lagebericht Modellrechnungen vor.

Die Daten der „Mittleren Variante“ - der von der Bundesregierung als wahrscheinlich erwarteten Entwicklung - ergeben folgendes Bild:

Im Zeitraum von 1996 bis einschließlich 2007 wird bei Gesamtausgaben von rd. 77 Mrd. DM und Beitragseinnahmen von lediglich 20 Mrd. DM ein aus Bundesmitteln zu deckendes Defizit (erforderlicher Bundeszuschuß) in Höhe von insgesamt rd. 57 Mrd. DM zu erwarten sein.

Die fehlende Zuständigkeit zur Aufsicht durch den Bund wird auch an den Erfahrungen mit der Durchführung des Gesetzes zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit (FELEG) in einem Bundesland deutlich.

Nach diesem Gesetz konnten Arbeitnehmer eines landwirtschaftlichen Unternehmens, die in der gesetzlichen Rentenversicherung versichert sind, ein monatliches Ausgleichsgeld in Höhe von 65 v. H. ihres letzten Bruttoarbeitsentgelts bis zum Bezug einer anderen Rente in Anspruch nehmen, wenn die Beschäftigung etwa wegen einer Flächenstilllegung endete (vgl.

§§ 10 Abs. 1, 19 Abs. 1 FELEG). Der Bund trägt die hier entstehenden Kosten in vollem Umfang.

Im Rahmen einer Prüfung der Ausgaben von Leistungen nach dem FELEG bei der einer landwirtschaftlichen Alterskasse durch den Bundesrechnungshof im Jahre 1997 hat sich gezeigt, daß die Alterskasse entgegen den ausdrücklich dargelegten Rechtsauffassungen ihrer Aufsichtsbehörde sowie des BMA und des BML zu Unrecht laufende Leistungen nach diesem Gesetz gewährte. Hierdurch entstehen dem Bund bis heute Schäden in Millionenhöhe, ohne daß ihm ein aufsichtsrechtliches Instrumentarium zur Verfügung steht, unmittelbar auf die Alterskasse einzuwirken, die unrechtmäßige Verwaltungspraxis einzustellen. Nach Schätzung des BML beläuft sich der Schaden zur Zeit auf jährlich rd. 58 Mio. DM. Der Bund hat Schadensersatzansprüche bei dem betreffenden Land angemeldet.

#### **4.4.1 Stellungnahme der Ressorts**

Die Ressorts räumen ein, die Initiative und Intensität der Aufsicht durch die Landesbehörden in Bereichen mit hohem Bundesmitteleinsatz unterlägen einer gewissen Zurückhaltung, weil eine unwirtschaftliche Aufgabenerfüllung durch einen landesunmittelbaren Träger in der Regel lediglich negative Auswirkungen auf den Bundeshaushalt habe.

Zudem erschwerten die derzeitigen Aufsichtsstrukturen (zehn Aufsichtsbehörden) die Beachtung gleicher Maßstäbe für alle LSV-Träger selbst dann, wenn zu einzelnen grundsätzlichen Fragen gelegentlich Abstimmungen zwischen den Aufsichtsbehörden stattfänden.

In der Praxis würden heute ohnehin die Aufgaben der unterstützenden Beratung der Sozialversicherungsträger und der Koordinierung unter ihnen ganz überwiegend nicht mehr von den Aufsichtsbehörden, sondern von den Spitzenverbänden wahrgenommen. Die Aufsichtsbehörden verfügten für diese Aufgaben vielfach nicht einmal über einen entsprechenden Apparat und Sachverstand. Aus diesem Grunde käme auch den Festlegungen der Spitzenverbände zur Auslegung gesetzlicher Regelungen eine in der Praxis hohe faktische Bedeutung für eine anschließende rechtsaufsichtsrechtliche Beurteilung zu.

An sich solle die Aufsicht u. a. auch Ausdruck der Verantwortung der Regierung gegenüber dem Parlament sein. Im Bereich der LSV komme dieser Gedanke jedoch kaum zur Geltung. Denn die Bundesregierung habe zwar gegenüber dem Deutschen Bundestag die Verpflichtung, Rechenschaft über den hohen Einsatz von Bundesmitteln in der LSV abzulegen. Bei dem weit überwiegenden Teil der LSV-Träger habe sie aber nicht die Aufsicht. Demgegenüber hätten zwar die Behörden der Länder die Aufsicht, sie seien aber den Länderparlamenten gegenüber nicht in der Verpflichtung, einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz sicherzustellen, weil keine Mittel der Länder eingesetzt würden.

Auch aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht stelle die Einflußlosigkeit des Bundes einen Sonderfall dar. Zwar würden nach der verfassungsmäßigen Ordnung die Bundesgesetze regelmäßig durch die Länder ausgeführt (Artikel 83 GG); insofern entspreche die LSV mit einer weit überwiegenden Durchführung durch landesunmittelbare Sozialversicherungsträger diesem Regelfall. Im Normalfall würden allerdings die Länder auch die Ausgaben tragen, die sich aus ihrer Aufgabenwahrnehmung ergäben (Artikel 104 a Abs. 2 GG), so daß Einwirkungsmöglich-

keiten des Bundes fehl am Platze wären. In der LSV gebe es hingegen keinerlei finanzielle Beteiligung der Länder; gleichwohl hätten im wesentlichen nur sie - im Gegensatz zum Bund, der die finanzielle Hauptlast trage - im Rahmen der Aufsicht Einfluß auf die Durchführung.

In anderen Bereichen der Sozialversicherung, jedenfalls soweit es sich um bundesunmittelbare Träger handele, stelle sich dieses Problem in dieser Tragweite nicht. So habe der Bund in bezug auf den Haushaltsplan der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte ein Beanstandungsrecht. Der Haushalt der Bundesknappschaft enthalte einen ausdrücklichen Vorbehalt der Genehmigung durch die Bundesregierung (§ 71 SGB IV). Auch der Haushaltsplan der Bundesanstalt für Arbeit bedürfe der Genehmigung durch die Bundesregierung (§ 71 a SGB IV); hier könne die Genehmigung sogar für einzelne Ansätze versagt, mit Bedingungen versehen oder unter Auflagen erteilt werden. Die Einwirkungsmöglichkeiten der Bundesregierung auf die Bundesanstalt für Arbeit bestehe sogar nicht nur bei Rechtsverstößen, sondern auch dann, wenn die Bewertungs- und Bewirtschaftungsmaßstäbe des Bundes oder die Grundsätze der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung nicht berücksichtigt würden.

#### **4.4.2 Stellungnahme der Spitzenverbände**

Die Spitzenverbände halten das Streben des Bundes nach einer stärkeren Einflußnahme auf die Gesamtaufgaben der LSV zwar für verständlich. Es dürfe aber nicht der Eindruck entstehen, die Verwaltungspraxis der LSV-Träger sei ursächlich für ein ständiges Nachschießen von Mitteln durch den Bund. Der Bundesrechnungshof „verschweige“, daß etwa 95 v. H. aller Ausgaben in der Landwirtschaft gesetzlich vorgeschrieben seien und weder durch haushaltsrechtliche Genehmigungsvorbehalte noch durch Verwaltungshandeln verändert werden könnten. Insgesamt sei nicht zu erkennen, daß bei einer Einwirkungsmöglichkeit des Bundes erhebliche Verwaltungskosten eingespart werden könnten. Die LSV-Träger würden jedenfalls die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachten. Sie hätten bis in die jüngste Zeit ihre Leistungsfähigkeit unter Beweis gestellt. Wenn der Bund im Hinblick auf seine Geldgeberfunktion dennoch eine stärkere rechtliche Möglichkeit zur Einwirkung auf die LSV-Träger wünsche, müßten hierfür - unter Berücksichtigung verfassungsrechtlicher Fragestellungen - die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden. Ansatzpunkte für eine Verstärkung der Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes könnten unter Umständen die Änderung der Vorschriften des ALG über die Aufgaben der Verbände sowie über die der Rehabilitation, Betriebs- und Haushaltshilfe bieten (§§ 58, 80 Abs. 3 ALG).

#### **4.4.3 Bewertung des Bundesrechnungshofes**

Die Ausführungen der Ressorts belegen die Forderung des Bundesrechnungshofes nach einer Neuorganisation in der LSV. Das Argument der Spitzenverbände, bereits das bestehende Recht enthalte Ansatzpunkte, die Einflußmöglichkeiten auf das Haushaltsgebaren der LSV-Träger zu stärken, überzeugt nicht. Solche Ansätze können zwar ggf. Lösungen von Einzelproblemen ermöglichen. Das Grundproblem, d. h. die Auflösung der unterschiedlichen Zuständigkeiten für die Finanzierung einerseits und die Aufsicht andererseits, bedarf eines weitergehenden Lösungsansatzes, nämlich der Errichtung eines bundesunmittelbaren Trägers.

Angesichts des hohen Bundesmitteleinsatzes in der LSV ist es aus Sicht des Bundesrechnungshofes dringend geboten, den Haushaltsplan der künftigen Bundesversicherungsanstalt von der Genehmigung der Bundesregierung abhängig zu machen.

Soweit die Spitzenverbände ausführen, der Bundesrechnungshof „verschweige“, daß etwa 95 v. H. aller Ausgaben in der Landwirtschaft gesetzlich vorgeschrieben seien und weder durch haushaltsrechtliche Genehmigungsvorbehalte noch durch Verwaltungshandeln verändert werden könnten, so muß dem entgegengehalten werden, daß jedes Jahr dreistellige Millionenbeträge für die Verwaltungs- und Verfahrenskosten in der LSV bereitgestellt werden - im Jahre 1997 waren dies weit über 600 Mio. DM -. Deshalb müssen gerade in den Bereichen, in denen Einsparmöglichkeiten bestehen, Reformen ansetzen. Dies liegt im Interesse des Bundes, aber auch der Beitragszahler, die insbesondere durch Einsparungen in den Bereichen der Unfall- und Krankenversicherung entlastet werden. Im übrigen haben die Prüfungen gezeigt, daß auch Leistungen zu Unrecht ausgezahlt werden (vgl. 4.3).

#### 4.5 IT-Strukturen

Die LSV-Träger unterhalten 13 Rechenzentren und acht Entwicklungszentren (Stichtag: 23. November 1998). Diese weitreichende Zersplitterung der IT-Organisationsstrukturen ist auf die bislang bei den 20 LSV-Trägern bestehende „IT-Hoheit“ zurückzuführen. Der Bundesrechnungshof hatte bereits in dem Entwurf seines Berichts dargelegt, daß die derzeitigen IT-Organisationsstrukturen nicht dazu geeignet sind, die IT-Organisation wirtschaftlich zu gestalten und Synergiepotentiale auszuschöpfen. Die Effizienz der LSV-Informatikprozesse erfordert eine weitgehend von den Einzelträgern losgelöste Gestaltung der Organisation der LSV-Informatik. Die IT-Organisation sollte daher zügig zentralisiert und in den Räumen der technisch gut ausgestatteten Gartenbau-Berufsgenossenschaft in Kassel eingerichtet werden. Der LSV-Träger für den Gartenbau hat versichert, daß er diese Aufgabe für die LSV zentral in Kassel erledigen könne.

Die Auffassung des Bundesrechnungshofes wird im wesentlichen durch ein Gutachten aus dem Jahre 1996 zur zukünftigen Informationsstruktur gestützt, das von den landwirtschaftlichen Spitzenverbänden bei einem Consulting-Unternehmen in Auftrag gegeben wurde. Das Consulting-Unternehmen kommt zu dem Ergebnis, daß bei den LSV-Trägern zur Zeit zentralisierungsfähige Aufgaben im IT-Bereich an zu vielen unterschiedlichen Stellen wahrgenommen und dadurch insgesamt zu hohe Kosten verursacht werden. Nach dessen Berechnungen belaufen sich allein die Mehrkosten bei fünf Rechenzentren gegenüber dem Betrieb eines zentralen Rechenzentrums auf jährlich rd. 18 Mio. DM\*. Auch aus Sicht des Unternehmens ist die wirksamste IT-Organisation in der LSV eine räumlich konzentrierte und organisatorisch integrierte IT-Organisationseinheit. Diese Aussage ist vor dem besonderen Hintergrund zu sehen, daß das Unternehmen nur einen eingeschränkten Prüfungsauftrag erhalten hatte, nämlich die heute bestehenden Strukturen der LSV-Träger als gegeben zu unterstellen. Danach sind noch immer 13 Rechenzentren und 8 Entwicklungszentren auf dem Sektor der Informationstechnologie in der LSV aktiv (Stichtag 23. November 1998).

\* Niederschrift Sonder-Direktorenkonferenz bei den Spitzenverbänden der Landwirtschaftlichen Sozialversicherungsträger vom 16. April 1997

Der Abschluß eines Kooperationsvertrages von Ende 1997 hat keinen Wandel in der Zusammenarbeit zwischen den Trägern gebracht und die Organisationsvielfalt im IT-Bereich nicht grundlegend verbessert.

Die Einzelheiten zur Ist-Situation, die Kooperationsbemühungen der LSV-Träger im Rahmen eines Projekts „IS 2001“ sowie die weiteren Ausführungen des Consulting-Unternehmens sind in Anlage 3 dargestellt.

#### **4.5.1 Stellungnahme der Ressorts**

Die Ressorts vertreten die Auffassung, daß der wirtschaftliche Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnik heute unverzichtbare Voraussetzung für eine effektive, serviceorientierte Verwaltung ist. Die derzeitigen Strukturen würden diesen Voraussetzungen dagegen nicht gerecht. Dem Bundesrechnungshof sei zuzustimmen, daß mit dem Kooperationsvertrag sicher noch lange nicht alle Einsparmöglichkeiten ausgeschöpft würden.

#### **4.5.2 Stellungnahme der Spitzenverbände**

Die Spitzenverbände unterstreichen, sie bemühten sich seit dem Jahre 1994, die IT-Strukturen zu verbessern. Im Kooperationsvertrag habe man sich zahlreiche Erkenntnisse aus dem Gutachten des Consulting-Unternehmens zu eigen gemacht. Unter anderem würden die Strukturen der gemeinsamen LSV-Informatik umgesetzt. Die sofortige Einrichtung eines zentralen Rechenzentrums sei jedoch zur Zeit noch nicht vorgesehen. Nach dem Gutachten des Consulting-Unternehmens bedürfe zudem der Betrieb eines Rechenzentrums erheblicher Investitionen.

Hinsichtlich der Anwendungsentwicklung werde zumindest zunächst an einer dezentralen Untergliederung, d. h. an mehreren Entwicklungszentren, festgehalten. Gleichwohl sei auf längere Sicht davon auszugehen, daß ein einheitliches und zentral geleitetes Entwicklungszentrum entstehe. Wegen der regional vorhandenen Personalressourcen und der notwendigen Nähe zu den Fachabteilungen seien jedoch als Interimslösung verschiedene Unterzentren erforderlich.

Die Pflege der eingesetzten Anwendungssysteme (Altanwendungen) sowie die Erstellung neuer Programme solle unter Beteiligung aller LSV-Träger arbeitsteilig vorgenommen werden.

Auch nach den eigenen Erkenntnissen der Spitzenverbände gibt es zu viele Rechenzentren. Deren Reduzierung von ursprünglich 18 auf 7 sei geplant. Eine weitere schrittweise Reduzierung der Anzahl der Rechenzentren sei nicht ausgeschlossen. Der Vorstand der Spitzenverbände sei sogar bereit, ein zentrales Rechenzentrum für alle LSV-Träger zu betreiben, wenn nicht nachgewiesen werden könne, daß eine dezentrale Lösung kostengünstiger sei. In seiner Sitzung am 15. Juli 1998 habe der Vorstand dieses Ergebnis nochmals bekräftigt, allerdings unter Einräumung einer angemessenen Übergangsfrist für die LSV-Träger. Darüber hinaus sei zu bedenken, daß es für eine Vielzahl von Beschäftigten der aufgelösten Rechenzentren keine sinnvolle Weiterbeschäftigungsmöglichkeit geben werde.

Nach Meinung der Spitzenverbände sind wesentliche Einsparungen bei der Softwareentwicklung durch Reduzierung der Anzahl der beteiligten LSV-Träger allerdings nicht zu erwarten.

#### 4.5.3 Bewertung des Bundesrechnungshofes

Die im Kooperationsvertrag festgelegte IT-Struktur entspricht nicht den Grundsätzen einer wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung. Die darin nur ansatzweise und bruchstückhaft vollzogene Umsetzung von Erkenntnissen aus dem Gutachten des Consulting-Unternehmens reicht nicht aus.

Dabei hat das Consulting-Unternehmen, obwohl durch die Beschränkung des Gutachterauftrages - Festhalten an den vorhandenen Strukturen - daran gehindert, ein schlüssiges Konzept vorzulegen, immerhin eine Empfehlung ausgesprochen, die eine viel umfangreichere Zentralisierung der IT-Strukturen ermöglicht hätte. Diese ist nicht umgesetzt worden.

Positiv ist zu bewerten, daß Spitzenverbände und LSV-Träger nunmehr selbst einräumen, es gebe zu viele Rechenzentren. Während jedoch die Spitzenverbände die Einrichtung eines Rechenzentrums grundsätzlich als die kostengünstigste Lösung ansehen, wird von den LSV-Trägern der Betrieb von immerhin noch sieben Rechenzentren für erforderlich erachtet. Allerdings sind sich die LSV-Träger offenbar ihrer vorgeschlagenen Lösung selbst nicht sicher, denn sie schließen ebenfalls eine weitere Reduzierung der Zahl der Rechenzentren nicht aus. Sie übersehen dabei, daß die von den LSV-Trägern angestrebte Interimslösung mit hohen Personal-, Hardware- und Softwarekosten verbunden ist. Identisches Fachwissen wird an jedem Standort gefordert.

Gründe, die die Einrichtung mehrerer Entwicklungszentren rechtfertigen, sind nicht ersichtlich. Die Zuordnung der Entwicklungszentren auf verschiedene LSV-Träger verhindert es, größtmögliche Synergiepotentiale freizusetzen, wie es die Vorschläge des Bundesrechnungshofes anstreben.

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß seine Vorschläge zur Neuorganisation des IT-Bereichs mit deutlichen Personaleinsparungen einhergehen werden. Da auch ein zentrales Rechenzentrum qualifiziertes Personal benötigt, können Mitarbeiter der heutigen Rechenzentren dort eingesetzt werden. Letztlich darf aber das Festhalten an Positionen und Personal nicht dazu führen, als richtig erkannte Maßnahmen nicht umzusetzen oder gar auf nicht absehbare Zeit zu verschieben. Mit Rücksicht darauf sieht der Vorschlag des Bundesrechnungshofes vor, den Trägern großzügige Übergangsfristen einzuräumen, wodurch die personalwirtschaftlichen Maßnahmen sozial abgefedert werden können.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten:

Anhand der IT-Problematik wird symptomatisch für die gesamte Organisationsstruktur der LSV deutlich, daß eine wie auch immer geartete Reform, die an einer Mehrzahl von LSV-Trägern festhält, allenfalls geeignet ist, Synergieeffekte in beschränktem Umfang zu bewirken. Ausschließlich die konsequente Umsetzung einer zentralen Struktur in der LSV läßt maßgebliche Einsparungen erwarten.

Die mit dem Kooperationsvertrag von den Spitzenverbänden angestrebte Einrichtung mehrerer Betriebs- und Entwicklungszentren ist weder auf Dauer noch als Zwischenlösung wirtschaftlich. Uneingeschränkt sollte die Durchsetzung der kostengünstigsten Lösung, nämlich die Einrichtung eines zentralen Rechenzentrums für alle LSV-Träger, angestrebt werden. Dies ist bei dem heutigen Stand der Kommunikationstechnik technisch ohne weiteres möglich. Danach ist es unerheblich, ob sich ein Rechenzentrum in unmittelbarer Nähe der Anwender befindet oder entfernt von diesen betrieben wird. Die Nutzer eines zentralen Rechenzentrums können mit dem Zentralrechner kommunizieren, ohne daß größeres IT-Wissen vor Ort bereitgehalten werden muß. Die Betreuung eines solchen Netzwerks und Systemverbundes kann durchaus von zentraler Stelle aus erfolgen.

#### **4.6 Einschaltung der Bauernverbände für LSV-Aufgaben**

Die Praxis der LSV-Träger, von den Bauernverbänden gegen Vergütung LSV Aufgaben ausführen zu lassen, bedarf gleichfalls einer Vereinheitlichung.

Wie bereits eingangs ausgeführt, bedienen sich die LSV-Träger zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben generell der berufsständischen Vertretung der Landwirte (237 Verwaltungsstellen), unabhängig davon, ob deren Einschaltung durch die LSV-Träger erforderlich ist.

Weder die LSV-Träger noch die bei den Bauernverbänden eingerichteten Verwaltungsstellen verfügen über durchgängige Aufzeichnungen zu Art, Umfang und Aufwand der auf die jeweiligen Bereiche der LSV entfallenden Anteile der Tätigkeiten. Gleichwohl wird von den geprüften LSV-Trägern der überwiegende Anteil der von den Bauernverbänden deklarierten Verrichtungen und Aufwendungen dem Aufgabenbereich der Alterskasse mit der Folge zugewiesen, daß der Bund im Rahmen der Defizithaftung die Kosten zu tragen hat.

Prüfungsfeststellungen haben zudem ergeben, daß von einigen Verwaltungsstellen dieselben Personalkosten gleichzeitig dem Bund und dem Land in Rechnung gestellt wurden. Das Ergebnis staatsanwaltschaftlicher Ermittlungen bleibt abzuwarten.

An dem noch im Bericht Entwurf dieses Berichts enthaltenen Vorschlag, die Aufgabe der Auskunftserteilung künftig von den Bauernverbänden auf die Versicherungsämter der Gemeinden - ggf. auch durch eine Gesetzesänderung - zu verlagern (vgl. hierzu §§ 93 ff. SGB IV), hält der Bundesrechnungshof nach eingehenden Gesprächen mit den Trägern - mangels hinreichender Personalausstattung der Versicherungsämter - nicht mehr fest. Um so dringender ist die Einführung von Verfahrensregelungen über die sachgerechte und nachvollziehbare Feststellung der Tätigkeitsanteile in den Verwaltungsstellen der Bauernverbände.

##### **4.6.1 Stellungnahme der Ressorts**

Die Ressorts teilen mit, die Einschaltung der Bauernverbände als Verwaltungsstellen werde unter Mitwirkung der zuständigen Aufsichtsbehörden seit längerem intensiv geprüft.

Die erforderliche Versichertennähe könne auf vielfältige Weise gewährleistet werden.

#### **4.6.2 Stellungnahme der Spitzenverbände**

Die Spitzenverbände führen aus, die Entscheidung, in welcher Weise die LSV-Träger ihrer Beratungspflicht nachkämen, sei nach pflichtgemäßem Ermessen und unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten zu treffen. Dies gelte hinsichtlich des ob sowie des Umfangs der Einschaltung der Bauernverbände. Letztlich hänge die Antwort auf diese Fragen auch von der Existenz eigener Verwaltungsstellen ab.

Die zum Teil erhobene Forderung nach Abschluß eines Rahmenvertrages, um eine bundesweit einheitliche Vergütung der Tätigkeit der Bauernverbände herbeizuführen, bedürfe der weiteren Prüfung. Jedenfalls habe eine Vergleichsberechnung der LSV-Träger ergeben, daß die Beratung durch trägereigene Verwaltungsstellen teurer wäre als die Einschaltung der Bauernverbände.

Die doppelte Abrechnung von Personalkosten beschränke sich auf Einzelfälle.

#### **4.6.3 Bewertung des Bundesrechnungshofes**

Durch die derzeit von den Bauernverbänden als Verwaltungsstellen der LSV-Träger wahrgenommenen Aufgaben - neben den Versicherungsämtern - ist auch bei der Errichtung einer Bundesversicherungsanstalt eine weitreichende Versichertennähe gewährleistet. Die Festlegung der Entgelte muß transparent und nachprüfbar gestaltet werden.

### **5 Länderübergreifende Lösungen**

Die Ressorts und Spitzenverbände tragen ergänzend vor, das SGB enthalte bereits Möglichkeiten, die heutigen Strukturen in der Organisation der LSV landesintern oder länderübergreifend zu verändern (vergleiche §§ 118, 119 SGB VII). Rechtlich sei es sogar möglich, daß sich alle 20 Träger auf freiwilliger Basis zu einem Träger zusammenschließen (§ 118 SGB VII). Während die Ressorts sich jedoch auf kein bestimmtes Organisationsmodell festlegen, führen die Spitzenverbände aus, die Selbstverwaltungen der LSV-Träger hätten bereits damit begonnen, sich eine neue Organisationsstruktur zu geben. Ein Vorstandsbeschluß vom 15. Juli 1998 sehe vor, daß „die Anzahl der Träger mindestens halbiert“ werde. Jedenfalls könne den veränderten Verhältnissen in der LSV durch eine Verringerung der Anzahl der LSV-Träger hinreichend Rechnung getragen werden. Die von den LSV-Trägern hierzu unterbreiteten - wenig verbindlichen - Erklärungen sind in Anlage 4 dargestellt.

#### **Bewertung des Bundesrechnungshofes**

Eine Neuordnung der Organisationsstrukturen in der LSV durch Zusammenlegung landesunmittelbarer Träger auf Landesebene ist kein geeignetes Instrument zur Durchsetzung einer umfassenden Organisationsreform in der LSV (vgl. § 119 SGB VII). Rückläufige Versichertenzahlen und insgesamt tiefgreifende Strukturveränderungen in der LSV lassen eine Lösung auf rein länderinterner Ebene nicht mehr zu (vgl. Nr. 4.1). Dies räumen die Spitzenverbände vom Ansatz her auch ein. Nach dem bisherigen Verlauf der organisatorischen Neuordnungsbemühungen erscheint ein freiwilliger, länderübergreifender Zusammenschluß der LSV-Träger jedoch unwahrscheinlich (vgl. § 118 SGB VII).

Der sichtbar werdende Strukturwandel in der LSV (vgl. Nr. 4.1) spricht auch nach dem „Lagebericht der Bundesregierung über die Alterssicherung der Landwirte nach § 67 ALG“ aus dem Jahre 1997 gegen die Einrichtung von mehr als einem LSV-Träger. Danach ist es nicht ausgeschlossen, daß sich die Zahl der Beitragszahler in der landwirtschaftlichen Alterskasse bis zum Jahre 2007, sicherlich aber bis zum Jahre 2010 nahezu halbiert haben wird. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes wird auch das „Höfesterben“ in der Bundesrepublik Deutschland anhalten. Unabhängig davon, ob sich diese Tendenz in der näheren Zukunft verstetigt, verstärkt oder abschwächt, ist es aus der Sicht des Bundesrechnungshofes jedenfalls nicht sinnvoll, eine Strukturreform auf den Weg zu bringen, die - unter Einräumung aller Unsicherheiten über die tatsächliche Entwicklung der künftigen Versicherten- und Unternehmenszahlen - bereits in wenigen Jahren wieder in Frage stehen dürfte.

Bei alledem kann der Bundesrechnungshof nur die Umsetzung eines Organisationskonzepts empfehlen, das die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns gewährleistet und die Organisationsstrukturen in der LSV auf eine langfristige, der Versichertenentwicklung angepaßte Grundlage stellt.

## **6 Rechtlicher Gestaltungsrahmen für eine Neuorganisation**

Einer Neuorganisation der LSV in Form der Zurückführung der LSV auf einen Träger stehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken entgegen.

Nach Artikel 74 Nr. 12 GG besitzt der Bund für den Bereich der Sozialversicherung, insbesondere in den vier klassischen Versicherungszweigen Alter, Invalidität, Krankheit und Unfall die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz. Von dieser Befugnis hat er im Bereich der LSV Gebrauch gemacht, z. B. durch Verabschiedung des KVLG 1989 sowie des ALG.

Einer Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung stehen auch keine sonstigen Regelungen des Grundgesetzes entgegen. Artikel 87 Abs. 2 Satz 1 GG gibt dem Bundesgesetzgeber die Möglichkeit, einen für die LSV bundesweit zuständigen Träger als bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts einzurichten.

Der Bundesgesetzgeber ist aus verfassungsrechtlichen Gründen auch nicht gehindert, bestehende Sozialversicherungsträger aufzulösen, zusammenzuschließen oder neue Sozialversicherungsträger zu gründen. Denn die Sozialversicherungsträger sind als juristische Personen des öffentlichen Rechts keine Träger von Grundrechten, die einer Neuorganisation durch den Gesetzgeber entgegenstehen könnten. Sie sind vielmehr verselbständigte Teile der Staatsgewalt und üben der Sache nach mittelbare Staatsgewalt aus.

### **6.1 Stellungnahmen der Ressorts und Spitzenverbände**

Die vom Bundesrechnungshof vertretene verfassungsrechtliche Würdigung wird von den Ressorts und den Spitzenverbänden geteilt. Die Spitzenverbände problematisieren zusätzlich die Frage, ob die Neuorganisation der Zustimmung des Bundesrates bedürfe.

## 6.2 Bewertung des Bundesrechnungshofes

Angesichts des dargestellten Strukturwandels in der Landwirtschaft, strebt der Vorschlag des Bundesrechnungshofes eine Neuorientierung der LSV-Strukturen unter den Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit an. Die Zustimmung des Bundesrates zur Errichtung einer Bundesversicherungsanstalt ist im Gesetzgebungsverfahren zu behandeln.

## 7 Zusammenfassende Bewertung und Modellvorschlag

Die vorangegangenen Ausführungen zeigen auf, daß die gegenwärtig bestehende Aufteilung auf 20 LSV-Träger es nicht zuläßt, vorhandene Synergiepotentiale bestmöglich zu nutzen. Die zersplitterte Organisationsstruktur und die weitreichende Autonomie der regionalen und überregionalen Selbstverwaltungsträger behindern notwendige Strukturveränderungen. Hierin sind sich der Bundesrechnungshof und die Ressorts einig; Übereinstimmung besteht auch darin, daß beim Festhalten an den bestehenden Organisationsstrukturen weiterhin von den LSV-Trägern gleichartige Dienstleistungen mit unterschiedlichen Arbeitsabläufen, Techniken und abweichendem Personalaufwand erbracht werden. Dies hätte für den Bund und für die Versicherungsgemeinschaft erhebliche finanziell nachteilige Auswirkungen.

Eine bloße Optimierung der Verwaltungsstrukturen in der LSV, wie sie vom Berufsstand und der Selbstverwaltung favorisiert wird, reicht für eine zukunftsgerichtete Organisationsreform keinesfalls aus.

Die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagene Organisationsreform kann dazu beitragen, dem Bund - insbesondere wegen der Defizithaftung auf dem Gebiet der Alterssicherung der Landwirte - stärkeren Einfluß auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung im Bereich der LSV zu verschaffen.

Aus der Sicht des Bundesrechnungshofes ist es unter Abwägung der in diesem Bericht dargelegten Argumente für eine umfassende Strukturreform erforderlich, die gegenwärtig bestehenden aufwendigen Organisationsstrukturen in der LSV aufzulösen und durch die Errichtung einer unter Bundesaufsicht stehenden landwirtschaftlichen Selbstverwaltungskörperschaft, der

### **Bundesversicherungsanstalt für Landwirtschaft,**

zu ersetzen.

Wegen des möglichen Aufbaus der Bundesversicherungsanstalt wird auf das Organisationsaufbaudiagramm verwiesen.

Für die Realisierung der Reformvorschläge des Bundesrechnungshofes sollte auch bei den von der Umorganisation Betroffenen um Verständnis geworben werden. Ihren verständlichen Sorgen sollte durch die Einräumung großzügiger Übergangsfristen und anderer fürsorgerechtl. Maßnahmen Rechnung getragen werden. Die Betroffenen müssen andererseits sehen, daß ohne Änderung der bestehenden zersplitterten Strukturen und den daraus resultierenden finanziellen Belastungen der Solidargemeinschaft ihre Arbeitsplätze in absehbarer Zeit ernsthaft gefährdet sind. Bei der Errichtung einer größeren Zahl neuer Träger besteht Gefahr, daß

deren Existenz durch die Kraft der tatsächlichen Entwicklungen im Bereich der Landwirtschaft innerhalb weniger Jahre wieder zur Disposition steht. Diesen Problemen kann letztlich nur durch die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagene Errichtung der Bundesversicherungsanstalt wirksam begegnet werden.

Für das Gelingen des Umstrukturierungsprozesses ist es von erheblicher Bedeutung, daß die Aufbauphase des neuen Trägers von fachkundiger Beratung begleitet wird. Als produktive Ergänzung zum vorhandenen know how innerhalb der Trägerschaft bietet es sich an, sich fachkundig beraten zu lassen.

## **8 Umsetzung der Neuorganisation**

Die Neuorganisation könnte auf folgende Art und Weise umgesetzt werden:

Die Bundesversicherungsanstalt übernimmt als ein unter der Aufsicht des Bundes stehender und für das gesamte Bundesgebiet zuständiger Selbstverwaltungsträger kraft Gesetzes die Aufgaben der derzeit 20 LSV-Träger auf dem Gebiet der LSV. In dieser neuen Selbstverwaltungskörperschaft gehen die heutigen landwirtschaftlichen Alters-, Kranken-, Pflegekassen und Berufsgenossenschaften als Abteilungen auf.

Mit ihrer Errichtung, etwa im Jahre 2002, übernimmt die Bundesversicherungsanstalt in einem ersten Schritt

### **sämtliche Querschnittsaufgaben**

von den bisherigen LSV-Trägern sowie alle Aufgaben der Spitzenverbände.

Die heutigen LSV-Träger werden in eine .....

### **Übergangsorganisation**

eingebracht, die zunächst als unselbständige, von der Zentralverwaltung **abhängige Regionalverwaltungsstellen** (ohne Selbstverwaltung) mit der Sachbearbeitung und der Beratung in LSV-Fragen bis zu ihrem endgültigen Wegfall betraut bleiben.

Die Übergangszeit sollte spätestens mit

### **Ablauf des Jahres 2007**

enden.

Ziel bleibt eine baldige Verlagerung der Regionalverwaltungsstellen hin zu einer zentral geführten

### **Selbstverwaltungskörperschaft.**

Alle Planstellen und Stellen, die organisationsbedingt bei den Regionalverwaltungsstellen wegfallen, sind mit dem

#### **Vermerk „künftig wegfallend“**

zu versehen. Dies bedeutet, daß beim Ausscheiden des Stelleninhabers die Stelle nicht mehr zur Verfügung steht.

Dadurch werden die Regionalverwaltungsstellen nach und nach abgeschmolzen, während die Bundesversicherungsanstalt immer mehr Aufgaben sowie möglichst Personal der Regionalverwaltungsstellen übernimmt.

Die Regionalverwaltungsstellen nehmen vorläufig neben den mit der Auskunft und Beratung betrauten Verwaltungsstellen der Bauernverbände und den Auskunftsstellen der kommunalen Versicherungsbehörden die Versichertenbetreuung vor Ort wahr. Damit ist eine weitreichende Versichertennähe gewahrt.

Als Sitz der neuen Selbstverwaltungskörperschaft schlägt der Bundesrechnungshof

#### **Kassel**

vor. Hier haben die Spitzen-/Gesamtverbände bereits ihren Sitz. Da deren maßgebliche Aufgaben, beispielsweise die Mitglieder durch Beratung und Unterrichtung bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Interessen zu unterstützen, durch die Einrichtung der Bundesversicherungsanstalt entfallen, kann das Personal der Verbände in die neue Selbstverwaltungskörperschaft überwechseln und damit das neue Amt umgehend arbeitsfähig machen. Die heute noch von den Spitzenverbänden wahrgenommenen Aufgaben (beispielsweise im Bereich der Krankenkassen die Zuschüsse des Bundes auf die Mitgliedskassen zu verteilen - vgl. § 34 Abs. 2 KVLG 1989 -) gehen auf die Bundesversicherungsanstalt über.

Ein besonderer Vorteil des Standorts Kassel liegt überdies darin, daß dort die Berufsgenossenschaft für den Gartenbau ihren Sitz hat. In den Räumlichkeiten der bundesweit zuständigen Berufsgenossenschaft für den Gartenbau kann wegen der dort bereits vorhandenen IT- und Raumkapazitäten das zentrale IT-Betriebs- und -Entwicklungszentrum eingerichtet werden.

### **9 Einsparvolumen**

Bei der Einschätzung des Einsparvolumens ist eine umfassende Abstützung auf vorhandene Daten nicht möglich, da eine neue Organisation vorgeschlagen wird, die zunächst nur in ihren Grundstrukturen dargestellt werden kann. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes führt die Errichtung eines zentralen LSV-Trägers für das gesamte Bundesgebiet durch die Straffung der Aufbau- und Ablauforganisation zu erheblichen Einsparungen. Selbst bei vorsichtiger Schätzung rechnet der Bundesrechnungshof bereits in vier Jahren nach Umsetzung seiner Vorschläge mit organisationsbedingten Einsparungen von

**jährlich mindestens 100 Mio. DM.**

Dies folgt insbesondere aus dem Wegfall und der Verlagerung von Tätigkeiten der Spitzenverbände auf die Bundesversicherungsanstalt, dem Wegfall von 19 Selbstverwaltungsorganen, dem sukzessiven Ausscheiden von 19 Geschäftsführern und deren Stellvertretern, der Verringerung von Ausgaben für die gegenwärtig noch bei jedem LSV-Träger gebildeten Personalvertretungen, der Zusammenführung von Aufgaben und Kompetenzen sowie der damit einhergehenden Vereinheitlichung aller Querschnittsfunktionen (z. B. Aus- und Fortbildung, Öffentlichkeitsarbeit, Organisation, Personalplanung).

Rationalisierungsreserven können auch im Katasterbereich durch eine erhebliche Vereinfachung des jetzigen personalaufwendigen Meldeverfahrens und Flächenabgleichs zwischen den LSV-Trägern einerseits und den Oberfinanzdirektionen oder den sonstigen mit der Bestandsverwaltung betrauten Stellen andererseits - unter Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Belange - im Rahmen einer umfassenden Neustrukturierung aktiviert werden.

Bei den Personalkosten bedeutet bereits ein niedrig angesetztes Einsparpotential von nur 15 v. H. der gegenwärtig bei den LSV-Trägern und den Spitzenverbänden rd. 8 000 Beschäftigten (einert Kostenfaktor pro Person und Jahr von 70 000 DM unterstellt) einen Rückgang von 84 Mio. DM pro Jahr. Der realisierbare v. H.-Satz dürfte jedoch weit höher liegen.

Maßgebliche Einsparungen werden auch durch die Konzentration der IT-Struktur erzielt. Diese werden bei vorsichtiger Schätzung mit einem Betrag von nur 22 Mio. DM pro Jahr veranschlagt. Der Bundesrechnungshof hat dieser Schätzung die Berechnungen des Consulting-Unternehmens für eine Zusammenlegung von fünf auf ein Rechenzentrum zugrunde gelegt, das dieses bereits mit einem Einsparpotential von jährlich rd. 18 Mio. DM ansetzt. Um so höher fällt das Einsparpotential aus, wenn die derzeitigen dreizehn Rechenzentren und acht Entwicklungszentren auf ein Rechenzentrum und ein Entwicklungszentrum konzentriert werden.

Die Einsparungen werden sich bei Umsetzung des vorgeschlagenen Konzepts weiter erhöhen. Hierfür ist vor allem ausschlaggebend, daß sich bis zum Jahre 2010 die Zahl der heute noch bestehenden landwirtschaftlichen Unternehmen voraussichtlich fast halbieren wird. Entsprechend geht der Verwaltungsaufwand im Sachbearbeitungs- und Beratungsbereich weiter stark zurück. Dies trifft auf fast alle Sachgebiete der LSV zu.

## **10 Schlußbetrachtung**

Die Verwirklichung der vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Bundesversicherungsanstalt ist ein Entwicklungsprozeß, der dringend erforderlich ist und sich über mehrere Jahre erstrecken wird. Um so mehr ist es notwendig, möglichst schnell die entscheidenden Schritte für die angestrebte Neustruktur zu beschließen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kann der Anstoß zu einer umfassenden Strukturreform nur vom Gesetzgeber ausgehen.

Frankfurt am Main, 28. Mai 1999

**Bundesrechnungshof**

Dr. von Wedel

Anlage 1

**Organisation der landwirtschaftlichen Sozialversicherung**  
Verwaltungsstellen der LSV-Träger (Stand: 03.03.1999)

LSV-Träger mit Sitz in:	Verwaltungsstellen der LSV-Träger			
	eigene	in Form eigener Außenstellen	in Form eigener Nebenstellen	bei Bauernver- bänden errichtet
Kiel	-	-	-	-
Oldenburg	5	-	-	-
Hannover	7	-	-	-
Braunschweig	-	-	-	-
Detmold	-	-	-	-
Düsseldorf	-	-	-	-
Münster	6	-	-	25 <sup>3)</sup>
Hessen	-	-	-	31
Speyer	2	-	-	20 <sup>3)</sup>
Saarbrücken	-	4 <sup>1)</sup>	-	-
Bayreuth	7	-	1	13
Landshut	-	-	-	16
Würzburg	-	-	-	8
Augsburg	-	-	-	9
München	1	-	-	13
Karlsruhe	-	-	-	14
Stuttgart	-	-	-	26
Gartenbau	7	1 <sup>2)</sup>	-	-
Berlin	-	3	-	35 <sup>3)</sup>
Sachsen	2	-	-	27
Insgesamt	37	8	1	237

- 1) in 14täglichem Rhythmus eingerichtet
- 2) als mobiler Betreuungsdienst (MBB) überwiegend in den neuen Bundesländern im Einsatz
- 3) Auskunfts- und Beratungsstellen ohne Verwaltungsfunktion

### **Weitergehende Informationen zu den Spitzenverbänden**

Die Spitzenverbände sind ebenso wie die LSV-Träger eng miteinander verflochten, obgleich es sich auch hier um de jure voneinander unabhängige Verbände handelt. Eine strikte Aufgabenteilung nach Aufgabenbereichen erfolgt nicht. Dies wird anhand folgender Tatsachen verdeutlicht:

So besteht der Bundesverband der landwirtschaftlichen Krankenkassen beim Gesamtverband der landwirtschaftlichen Alterskassen (vgl. § 34 KVLG 1989 i. V. m. § 212 Abs. 2 SGB V). Der Bundesverband der landwirtschaftlichen Krankenkassen nimmt gleichzeitig die Aufgaben der bei den landwirtschaftlichen Krankenkassen errichteten landwirtschaftlichen Pflegekassen wahr. Die Selbstverwaltungsorgane des Bundesverbandes der landwirtschaftlichen Krankenkassen sind zugleich die Selbstverwaltungsorgane des Gesamtverbandes der landwirtschaftlichen Alterskassen (vgl. § 35 Abs. 1 KVLG 1989). Die Spitzenverbände stehen unter der Leitung eines Hauptgeschäftsführers und seines Stellvertreters. Die Vorstandsmitglieder des Bundesverbandes der landwirtschaftlichen Krankenkassen sind zugleich im Vorstand des Bundesverbandes der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften und im Vorstand des Gesamtverbandes der landwirtschaftlichen Alterskassen. Die Sitzungen finden möglichst an einem Tag statt, um Tagesordnungspunkte, die für alle drei Verbände bedeutsam sind, in einem Zuge beraten zu können.

Für die Wahrnehmung von zentralen Funktionen, die alle Verbände gemeinsam betreffen, wurde eine Abteilung „Gemeinsame Aufgabenerledigung“ geschaffen. Zu deren Aufgaben zählen u. a. das Selbstverwaltungsrecht, das Dienst- und Tarifrecht, die berufliche Bildung, das Personalwesen, die Vermögensverwaltung sowie die Informations- und die Kommunikationstechnik.

Organisationsrechtlich handelt es sich bei dem Bundesverband der landwirtschaftlichen Kranken- und Pflegekassen sowie dem Gesamtverband der landwirtschaftlichen Alterskassen um Körperschaften des öffentlichen Rechts. Lediglich der Bundesverband der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften besteht in der Rechtsform eines eingetragenen Vereins.

Wegen ihrer bundesweiten Zuständigkeiten unterliegen der Bundesverband der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften und der Gesamtverband der landwirtschaftlichen Alterskassen der Aufsicht des Bundesversicherungsamtes in Berlin (vgl. § 54 Abs. 1 ALG). Ausschließlich der Bundesverband der landwirtschaftlichen Krankenkassen unterliegt der Aufsicht des BMG (vgl. § 34 KVLG 1989 i. V. m. § 214 SGB V).

Die jeweilige Aufsichtsbehörde kann die Haushaltspläne der Spitzenverbände (gleiches gilt im Ergebnis auch für die LSV-Träger) oder darin enthaltene einzelne Ansätze nur insoweit beanstanden, als diese gegen Gesetz oder sonstiges Recht verstoßen. Ein ausdrücklicher Vorbehalt der Genehmigung der Haushaltspläne durch die Bundesregierung besteht aus verfassungsrechtlichen Gründen (Verbot der Mischverwaltung) -trotz der Defizithaftung des Bundes-

Wie unterschiedlich die Einwirkungsmöglichkeiten der Spitzenverbände ausgestaltet sind, kann am Beispiel des Gesamtverbandes der landwirtschaftlichen Alterskassen deutlich gemacht werden.

Eine vergleichsweise starke Stellung hat der Gesamtverband danach in den nachfolgend genannten Aufgabenbereichen:

- Im Bereich der medizinischen Rehabilitation (§ 10 Abs. 4, 36 Abs. 4 ALG);
- im Rahmen der Festsetzung der Vorschüsse an den Rentendienst der Deutschen Bundespost (§ 45 Abs. 2 ALG);
- der Durchführung des Finanzausgleichs zwischen den landwirtschaftlichen Alterskassen (§ 79 Abs. 2 ALG);
- der Umsetzung der Budgetierung der Ausgaben für Rehabilitation sowie der Verwaltungs- und Verfahrenskosten.

Bereits weniger stark ausgeprägt ist die Stellung des Gesamtverbandes bei Entscheidungen in Grundsatzangelegenheiten zur Entwicklung und Harmonisierung von IT-Programmen (vgl. § 58 Abs. 3 ALG) sowie der allgemeinen Verpflichtung der landwirtschaftlichen Alterskassen, mit dem Gesamtverband zusammenzuarbeiten (vgl. § 58 Abs. 1 ALG).

Kaum echte Einwirkungsmöglichkeiten hat der Gesamtverband bei allen übrigen in § 58 ALG genannten Aufgaben (beispielsweise im Rahmen der Entscheidung von Zuständigkeitskonflikten).

Letztlich ist darauf hinzuweisen, daß die Satzungen der Spitzenverbände den gesetzlich gegebenen Aufgabenkatalog ergänzen und erweitern (vgl. §§ 2 Abs. 2 und 23 Abs. 1 der Satzung des Gesamtverbandes der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften, § 3 Abs. 2 der Satzung des Bundesverbandes der landwirtschaftlichen Krankenkassen sowie die §§ 28, 29 der Satzung des Gesamtverbandes der landwirtschaftlichen Alterskassen).

## 1. IT-IST-Situation und Kooperationsbemühungen

Seit dem Jahre 1997 wurde durch den Abschluß bilateraler Verträge zwischen den LSV-Trägern die Zahl der Rechenzentren von 18 auf 13 verringert (Stichtag 23. November 1998).

Mit Schreiben vom 4. Februar 1998 teilte der Bundesverband der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften dem Bundesrechnungshof hierzu mit, die LSV-Träger und ihre Verbände beabsichtigten, die damals existierenden 18 regionalen Rechenzentren auf 7 zu reduzieren. Eine weitere Konzentration auf dem Gebiet der Betriebszentren sei damit jedoch nicht ausgeschlossen.

Daneben existieren acht Entwicklungszentren, die sich sukzessive aus den LSV-Trägern und den Bundesverbänden gebildet haben,

Die eingesetzten Anwendungssysteme basieren noch zum größten Teil auf der Entwicklung der ehemaligen Arbeitsgemeinschaft, der Programmiergemeinschaft und der beiden Eigenentwickler (LSV-Träger Rheinland Pfalz und Schwaben). Hieraus resultiert nach wie vor eine zersplitterte IT-Landschaft, auch wenn in der Zwischenzeit die überwiegende Anzahl der LSV-Träger eine einheitliche Software nutzt.

Unter dem Arbeitstitel IS 2001 wird gegenwärtig bei den Spitzenverbänden der LSV ein Projekt geführt, das sich mit der Ablösung der derzeitigen Strukturen der Datenverarbeitung und der Entwicklung eines neuen DV-Konzepts beschäftigt. Hierfür wurde am 14./17. November 1997 der Kooperationsvertrag zwischen den Trägern der LSV und ihren Verbänden geschlossen.

Aufgrund dieses Kooperationsvertrages wurden folgende Einrichtungen geschaffen:

- **ein** LSV-Informatikzentrum, zuständig für die Informatikplanung, die Informatiksteuerung und das Informatikcontrolling,
- **acht** LSV-Entwicklungszentren, zuständig für die Anwendungsentwicklung und -pflege bzw. für die Qualitätssicherung der Anwendungen,
- **mehrere** LSV-Betriebszentren, zuständig für den operativen Betrieb sowie
- **mehrere** regionale Anwender-Service-Zentren, zuständig für die umfassende Benutzerbetreuung vor Ort.

Mit Schreiben vom 4. Februar 1998 begründete der Bundesverband die Einrichtung mehrerer Entwicklungszentren damit, daß die Einrichtung eines von der Fachseite abgehobenen isolierten Softwarehauses zu vermeiden sei. Eine enge Anbindung der Softwareerstellung an die Auftraggeberseite sei bereits deswegen erforderlich, weil das Fachpersonal der Träger dezentral strukturiert sei. Das zumeist ortsgebundene Personal ließe sich nicht ohne weiteres an ein zentrales Entwicklungszentrum transferieren.

Darüber hinaus werde langfristig auch die Vereinheitlichung der von den Trägern verwendeten Standardsoftware angestrebt.

Die Einrichtung eines gemeinschaftlichen Anwender-Service-Zentrums (zuständig für die Betreuung, Beratung, Schulung und Fortbildung der regionalen Anwender) werde nicht für geboten erachtet. Diese Aufgaben müßten dezentral wahrgenommen werden.

## 2. Gutachten zur IT-Struktur von CSC-Ploenzke

Die zersplitterten Organisationsstrukturen innerhalb der 20 LSV-Träger zeigte das von den LSV-Trägern Mitte 1996 bei einem Consulting-Unternehmen in Auftrag gegebene Gutachten zur IT-Organisation („Rahmenkonzept IS 2001“) auf. Diesem ist im wesentlichen folgendes zu entnehmen:

Die Effizienz der LSV-Informatikprozesse erfordere eine weitgehend trägerunabhängige Gestaltung der LSV-Informatik-Organisation. Die bislang bestehende IT-Hoheit bei den jeweiligen LSV-Trägern sei nicht geeignet, weitreichende Effizienz-Prozesse in Gang zu setzen. Organisatorisch weitgehend zersiedelte und nur lokal geführte IT-Einheiten erwiesen sich hierfür als nicht wirksam. In solchen Organisationsformen ließen sich vorhandene Synergiepotentiale nicht voll ausschöpfen und die Entwicklungsprozesse der unterschiedlichen LSV-Träger nicht zufriedenstellend synchronisieren. Im Ergebnis führe dies zu nicht begründbaren Unterschieden in den Kostenstrukturen und Technologieständen.

Aus Sicht des Consulting-Unternehmens empfehle sich für den Bereich der LSV eine konzentrierte Informatikorganisation. Dies gelte sowohl für den Informatikmanagementprozeß, den Anwendungsentwicklungsprozeß als auch den Betriebs- und Serviceprozeß. Auf diese Weise ließen sich im Informatikmanagement gegensätzliche Technologieentscheidungen verhindern, wie sie beispielsweise bei den LSV-Trägern in der Vergangenheit in der Auswahl der Hardware, der Betriebssysteme, des Datenbankmanagements und der Archivierungssysteme getroffen worden seien.

Die sich aus einer konzentrierten Informatikorganisation ergebenden Vorteile lägen insbesondere in

- der Verringerung des bisher erbrachten Aufwandes für die Entwicklung und Pflege des notwendigen Produkt know how,
- in der Verringerung der Anzahl der Hersteller- und Lieferantenbeziehungen,
- dem Rabattierungspotential durch höhere Bestellgrößen,
- der Schaffung einheitlicher Qualitätsstandards und damit verbunden höhere Verlässlichkeit der Anwendungssysteme sowie in der Vermeidung von Testaufwänden bei jedem LSV-Träger,
- in der Schaffung vergleichsweise hoher Rechnerkapazitäten,

- der Ermöglichung geringerer Speicherkosten bei besserer Systemauslastung,
- dem gebündelten Einsatz von Datenverarbeitungsspezialisten,
- der effizienteren Nutzung von Spezialqualifikationen.

Das Consulting-Unternehmen gab im Rahmen seiner gutachterlichen Ausführungen - S. 29 des „Groben Soll-Konzepts“ - zu erkennen, daß aus seiner Sicht die wirksamste IT-Organisation eine räumlich konzentrierte und organisatorisch integrierte IT-Organisationseinheit sei. In einer solchen Organisationseinheit seien die Entscheidungswege optimal kurz und die Dispositionsspielräume über die gesamt verfügbare Mitarbeiterkapazität maximal groß.

Dem Unternehmen war es jedoch auftragsgemäß verwehrt, zu dem Ergebnis zu gelangen, daß die Schaffung einer IT-Lokation für alle LSV-Träger gemeinsam die wirksamste Organisationsform sei. Denn der Auftrag der LSV-Träger war dahingehend beschränkt, die heute bestehenden Strukturen der LSV-Träger auch in der Zukunft als gegeben zu unterstellen. Im Gefolge dessen empfiehlt das Consulting-Unternehmen eine aus seiner Sicht minder wirksame Lösung, die einen Kompromiß zwischen zentraler Verantwortung und dezentraler Aufgabenerfüllung darstellt. Danach sollen zumindest die Führungs-, Entwicklungs- und Betriebsprozesse auf möglichst wenige Lokationen konzentriert werden, auch wenn dies - gegenüber einem auf ein Entwicklungs- und Informatikzentrum konzentrierten Projekt - notgedrungen mit erheblich größerem organisatorischen und damit auch finanziellen Mehraufwand verbunden sei. Diese Prozesse sollten unter der Gesamtprozeß-Verantwortung eines trägerunabhängigen Informatikmanagements durchgeführt werden.

Das Consulting-Unternehmen empfiehlt infolgedessen die Schaffung

- **eines zentralen Informatikzentrums** für die Informationsplanung, die Informatiksteuerung und das Informatikcontrolling,
- **von vier zentralen LSV-Entwicklungszentren** für die Anwendungsentwicklung und -pflege (dabei müßten sich die vier unterschiedlichen Entwicklungszentren über ihre Zuständigkeit im einzelnen verständigen),
- **eines zentralen Betriebszentrums der LSV** genannt für den Systembetrieb, das Datenbankmanagement sowie den zentralen Benutzerservice sowie
- **mehrerer regionalen Anwender-Service-Zentren**, abhängig von der Anzahl der zu betreuenden Anwender (Mitarbeiter der betroffenen LSV-Träger).

**Anlage 4**

**Neuorganisation aus Sicht der LSV-Träger**

Neben der Fusion in Hessen sei als weiteres konkretes Ergebnis festzuhalten, daß sich die bayerischen LSV-Träger für ein Konzept von künftig zwei Trägern in Bayern ausgesprochen hätten. In Baden-Württemberg habe das Sozialministerium in einem Schreiben vom 17. Juni 1998 die Selbstverwaltungen der Träger „um bilaterale Gespräche gebeten“. Inzwischen habe der LSV-Träger Württemberg bereits den Vorstand und die Geschäftsführung beauftragt, „Kooperationsmöglichkeiten zu eruieren“; auch seitens des Trägers der LSV Baden gebe es „interne Überlegungen“ des Vorstandes. In Nordrhein Westfalen würden „kontinuierliche Gespräche der Vorstandsvorsitzenden der LSV-Träger mit dem Ziel einer mittelfristigen Fusion geführt“. Darüber hinaus werde „angestrebt“, die Satzungen und die Beitragsmaßstäbe der Träger anzugleichen. Die Gespräche auf der Ebene des Haupt- und Ehrenamtes in Niedersachsen verfolgten „ebenfalls das Ziel“ einer Fusion der derzeitigen LSV-Träger in Hannover, Braunschweig und Oldenburg „auf Landesebene“. Das Land habe dabei signalisiert, „möglichst nicht unmittelbar Einfluß nehmen zu wollen“, sondern erwarte von den Selbstverwaltungen der betroffenen LSV-Träger, daß die entsprechenden Entscheidungen von diesen getroffen würden. Daß selbst Landesgrenzen kein Hindernis für weitere Fusionen darstellen müßten, zeige sich daran, „daß einige landesunmittelbare LSV-Träger weiteren Fusionen aufgeschlossen“ gegenüberstünden. Wenn nur die vorbezeichneten Bemühungen zu konkreten Ergebnissen führen sollten, werde „die Vorgabe des Verbandsvorstandes bereits erreicht“. Zu berücksichtigen sei im übrigen, daß eine weitere Zusammenarbeit aller Träger, auch ohne Fusionen, „angestrebt“ werde.

Bei alledem sei mithin auf die Frage, „ob die Bundesverbände gemeinsam mit den in Kassel ansässigen LSV-Trägern in der Lage“ seien, „eine Bundesversicherungsanstalt für Landwirtschaft zu errichten, nicht mehr einzugehen“. Dies gelte auch im Hinblick auf den vom Bundesrechnungshof angedachten Organisationsaufbau.