

Die Finanzierung der Landwirtschaftlichen Unfallversicherung in Deutschland

The financing of the German agricultural accident insurance

Emanuel ELSNER VON DER MALSBURG

Zusammenfassung

Die Finanzierung der Landwirtschaftlichen Unfallversicherung (LUV) gestaltet sich zunehmend schwieriger und führt zu höherer Beitragsbelastung der aktiven Unternehmer. Einerseits wurde der Bundesmittelzuschuss in den letzten Jahren aufgrund budgetärer Engpässe mehrfach stark gekürzt und andererseits haben demographische Veränderungen und der Strukturwandel in der Landwirtschaft ein ungünstiges Verhältnis von Beitragszahlern und Leistungsempfängern herbeigeführt.

Unter der Voraussetzung, dass das gesetzlich vorgeschriebene Lastenausgleichsverfahren aus der Gewerblichen Unfallversicherung in Deutschland auch für die LUV aussagekräftige Ergebnisse liefern kann, ist festgestellt worden, dass die seit 1963 eingesetzten Bundesmittel zu Gunsten der LUV Einkommensübertragungen darstellen und nach o. g. Verfahren nicht zum Ausgleich überproportionaler Lasten notwendig waren.

Schlagnworte: Landwirtschaftliche Unfallversicherung (LUV), Sozialversicherungsanstalt der Bauern (SVB), Strukturwandel, Beitragsbelastung.

Summary

The German agricultural accident insurance (Landwirtschaftliche Unfallversicherung, LUV) is a mandatory insurance for the agriculture and forestry sectors. This insurance includes all entrepreneurs and family workers as well as all employees. The LUV is financed by the entrepreneurs' contributions which are diminished by state subsidies.

Recently, the financing of the LUV becomes more and more difficult resulting in higher financial contributions for farmers. This is due to

shrinking subsidies as a result of domestic budget restraints. It also follows from the overall demographic change and structural changes in the agricultural sector which both lead to an uneven ratio of premium-payers and benefit-recipients.

On the condition that the by law regulated 'Lastenausgleichsverfahren' of the commercial accident insurance provides also convincing results for the LUV it is experienced, that the subsidies for the LUV since 1963 are income-transfers and not necessary for disproportionate encumbrances.

Keywords: Agricultural accident insurance, contribution strain, structural changes in agriculture, social compensation.

1. Einleitung, Problemstellung und Ziel

Die Landwirtschaftliche Unfallversicherung (LUV) ist ein Teilbereich der gesetzlichen Landwirtschaftlichen Sozialversicherung (LSV) in Deutschland, der alle land- und forstwirtschaftlichen Unternehmer per Gesetz angehören (§ 2 SGB VII). Sie schützt nicht nur den Unternehmer und seine mitarbeitenden Familienangehörigen, sondern haftet auch für Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten abhängiger Arbeitnehmer und aller sonstigen – auch nur zeitweise auf dem Hof beschäftigten – Personen. Die LUV wird durch Beiträge der Unternehmer finanziert, die durch direkt beitragsenkend wirkende Bundesmittel eine Minderung erfahren.

Wie auch in anderen Bereichen der deutschen Sozialversicherung gestaltet sich die Finanzierung der LUV zunehmend schwieriger, was im Wesentlichen auf den demographischen Wandel und den Strukturwandel in der Landwirtschaft zurückzuführen ist.

Die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe als Beitragszahler der LUV ist seit langem rückläufig. In Folge dieser Entwicklung müssen immer weniger aktive Landwirte die Leistungen der LUV tragen (MEHL, 2005, 235). Wie in Abbildung 1 ersichtlich ist, stieg gleichzeitig auch die jährlich aufzubringende Summe an Beiträgen. Über 55 % der jährlichen Leistungen der LUV entfallen auf Unfallrenten, die großen Teils aus früheren, strukturstärkeren Zeiten stammen (AGRARBERICHT, 2006, 145).

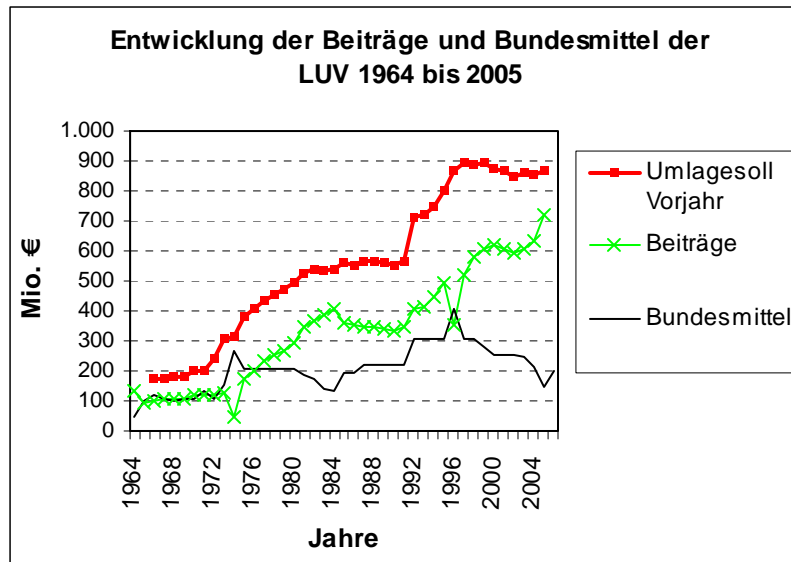


Abb. 1: Entwicklung der Beiträge und Bundesmittel

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: AGRARBERICHTE vers. Jg.

Aber nicht nur der starke Strukturwandel in der Landwirtschaft macht die Untersuchung der LSV und eine Diskussion von Reformoptionen notwendig, sondern auch die hohe Beteiligung des Bundes an der Finanzierung dieses Sondersystems: Im Jahr 2005 fließen ca. 3,7 Mrd. € aus den Staatskassen den drei Bereichen der landwirtschaftlichen Sozialversicherung zu. Während die Bundesmittel der landwirtschaftlichen Alters- und Krankenkassen gesetzlich festgeschrieben sind, ist der Zuschuss zur LUV hingegen nicht per Gesetz fixiert, sondern wird nur im jeweiligen Bundeshaushalt eines jeden Jahres verabschiedet (SCHEELE, 1990, 147). Er kann somit in Zeiten knapper Haushalte leicht gekürzt werden, was im Zeitablauf bereits häufiger zu beobachten war (MEHL, 1997, 194 f.). Dieser Zustand ist aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive wenig zufrieden stellend, da eine effiziente Politik nicht nur Budgetwirkungen, sondern auch gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtseffekte berücksichtigen sollte.

Um diesen Faktoren Rechnung zu tragen, ist ein weit reichender und nachhaltiger Umbau des deutschen landwirtschaftlichen Sozialversicherungssystems unumgänglich, sofern die Gesellschaft gemäß den

Grundsätzen der Sozialen Marktwirtschaft auch zukünftig darin übereinstimmt, dass den in der Landwirtschaft Tätigen im Vergleich mit anderen sozialen und berufständischen Gruppen keine stark überproportionale Belastung aufgrund sektoraler Besonderheiten erwachsen soll.

Die hier vorliegende Arbeit ist Teil eines Dissertationsprojektes über die Finanzierung der LUV, welches aus drei Vergleichsebenen, dem internationalen, dem intersektoralen und dem intrasektoralen Vergleich besteht. Aus der Integration der einzelnen Vergleiche geht die Beantwortung der zentralen Fragestellung hervor. Hier wird allerdings nur die intersektorale Vergleichsebene vorgestellt.

Ziel der Untersuchung ist die Analyse der Belastung der LUV inkl. einer Ursachenanalyse der Beitragsbelastung der landwirtschaftlichen Unternehmer. Aus den Ergebnissen können möglicherweise Lösungsmuster oder Vorbilder für die zurzeit geführte Reformdiskussion um die LUV gewonnen werden.

2. Methoden und Daten

Für die Ermittlung der Belastung der LUV im Vergleich zu den Gewerblichen Unfallversicherungen (GUV) in Deutschland ist die LUV einem intersektoralen Vergleich unterzogen worden. Methodisch wurde so vorgegangen, dass eine Integration der LUV in das bestehende, gesetzlich festgelegte Lastenausgleichsverfahren nach §§ 176-181 SGB VII der GUV simuliert wurde. In diesem Verfahren sind seit dem Jahr 1963 alle Gewerblichen Berufsgenossenschaften (BGGen) als Träger der Unfallversicherungen im gewerblichen Bereich zusammengeschlossen, um überproportional belastete Berufsgenossenschaften mit Finanzmitteln zu unterstützen. Eingeführt wurde dieses Verfahren damals als solidarischer Ausgleich zur Entlastung der Unfallversicherung des Bergbaus, da dieser eine sehr hohe Unfallhäufigkeit aufwies und einem sehr starken Strukturwandel unterworfen war.

Die für das Lastenausgleichsverfahren nötigen Daten wurden größtenteils den Geschäfts- und Rechnungsergebnissen der Landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften (LBGen) bzw. der Gewerblichen Berufsgenossenschaften entnommen.

Für den Einsatz des Lastenausgleichsverfahrens wird die Lohnsumme aller in der Landwirtschaft Tätigen benötigt, die das Volumen der versicherten Arbeit wiedergibt. Da es eine solche Lohnsumme für den Bereich der Landwirtschaft nicht gibt, wird hilfsweise mit einer Mindestlohnsumme gerechnet. Auf diese Problematik wird an entsprechender Stelle später noch detaillierter eingegangen werden.

3. Intersektorale Analyse der Finanzierung der LUV

3.1 Grundlagen der LUV

Die Landwirtschaftliche Unfallversicherung in Deutschland wird allein von den landwirtschaftlichen Unternehmern getragen, da sie die Ablösung der privatrechtlichen Haftpflichtversicherung und der damit verbundenen Fürsorgepflicht des Unternehmers gegenüber seinen Arbeitnehmern und sonstigen Personen darstellt (SCHIMANSKI, 1986, 39). Seit dem Jahr 1963 wird ein Bundeszuschuss zur Finanzierung der LUV gewährt, der zurzeit ca. 20 % der Aufwendungen der Versicherung trägt (vgl. Abb. 1).

Die Beiträge zur Landwirtschaftlichen Unfallversicherung werden nach dem Umlageprinzip bei den landwirtschaftlichen Unternehmern erhoben. Hierzu werden die gesamten Aufwendungen der Landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften, die als Träger der LUV fungieren, im Folgejahr auf die Mitgliedsunternehmen umgelegt, wobei von den gesamten Aufwendungen zuerst der Bundeszuschuss abzuziehen ist (§152 SGB VII). Der Bundeszuschuss wirkt so direkt beitragsenkend zu Gunsten der Unternehmer. Jede der regionalen LBGen bildet also eine Risikogemeinschaft, die die Unfallrisiken der Beschäftigten in ihren Mitgliedsunternehmen absichert.

Die Beitragsfestsetzung erfolgt durch die Selbstverwaltung der LBGen. Dazu gehört auch die Festlegung der Bemessungsgrundlage. Gesetzlich ist nur vorgeschrieben, dass „die Fläche, der Wirtschaftswert, der Flächenwert, der Arbeitsbedarf, der Arbeitswert oder ein anderer vergleichbarer Maßstab“ (§182 SGB VII) gewählt werden muss. Darüber hinaus können die LBGen auch einen Gefahrentarif einsetzen und Grund- oder Mindestbeiträge erheben. Die genauen Bestimmungen zur Berechnung der Beiträge sind in den Satzungen der einzelnen LBGen festgelegt. Der in den gesetzlichen Regelungen

belassene Spielraum hat teilweise erhebliche Unterschiede in der Beitragsbelastung der Mitglieder einzelner LBGen entstehen lassen. In der Literatur haben unter anderem BALZ und WURZBACHER (1984) die Belastung landwirtschaftlicher Betriebe mit Beiträgen zur Landwirtschaftlichen Unfallversicherung untersucht. Dort wird auch die Unterschiedlichkeit der Beitragsberechnung der LBGen und der damit verbundenen Belastung der Betriebe untersucht.

3.2 Beitragsbelastung

Die ansteigende Beitragsbelastung der vergangenen Jahre, die durch die Unternehmer getragen wurde, lässt sich hauptsächlich auf drei Ursachen zurückführen: das hohe Unfallrisiko in der Landwirtschaft, die strukturwandelbedingten Lasten und die verminderten Bundesmittel.

Das Unfallrisiko, welches u. a. durch die Unfallhäufigkeit ausgedrückt wird, ist in der Landwirtschaft wesentlich höher als in anderen Bereichen der GUV. Im Jahr 2003 ereigneten sich in der Landwirtschaft 55 Arbeitsunfälle und in der GUV nur 34 Arbeitsunfälle auf 1000 Vollarbeiter¹. Die hohe Unfallhäufigkeit ist u. a. dadurch zu erklären, dass sie Arbeitsfelder eines Landwirts mehrmals täglich wechseln (Umgang mit Tieren, Maschinen, Bauarbeiten, etc.) und auch dadurch, dass der Landwirt meist nicht in allen Bereichen ausgebildeter Fachmann ist und sich damit auf verschiedenste Unfallgefahren nur bedingt einstellen kann.

Strukturwandelbedingte Lasten ergeben sich durch die fortlaufende Abnahme der in der Landwirtschaft Tätigen, was sich in der Anzahl der aktiven Mitgliedsbetriebe der LSV widerspiegelt. Verringert sich die Zahl der aktiven Mitgliedsunternehmen, steigen die Beiträge der restlichen Betriebe an, da neben den aktuell verursachten Leistungsaufwendungen auch die zum Teil erheblichen Rentenlasten aus strukturstärkeren Zeiten in der Landwirtschaft zu finanzieren sind (SCHIMANSKI, 1986, 52).

¹ Die Kennzahl ‚Vollarbeiter‘ wird vom Bundesverband der Landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften jährlich geschätzt und gibt (näherungsweise) das Volumen der in der Landwirtschaft eingesetzten Arbeit wieder.

Die Bundesmittel beeinflussen systembedingt direkt die Höhe der von den Unternehmern zu entrichtenden Beiträge, da diese vor der Beitragserhebung vom Umlagesoll – das sind die gesamten Aufwendungen der LUV im Vorjahr – subtrahiert werden. Dadurch, dass die Bundesmittel bei einem weniger starken und relativ konstanten Ansteigen der zu finanzierenden Aufwendungen der LUV in den letzten Jahren fortwährend und teilweise stark vermindert worden sind, mussten die Beiträge zur LUV teilweise stark angehoben werden.

3.3 Intersektoraler Vergleich der LUV mit der GUV

Das Lastenausgleichsverfahren stellt eine praktikable Lösung für einen Finanzausgleich zwischen einzelnen Unfallversicherungen dar. Auf diese Weise kann ein Ausgleich zwischen Unfallversicherungen erfolgen, wobei die berufsspezifische Gliederung beibehalten wird, die wegen sachlicher Gründe (z.B. Prävention) wichtig erscheint (SCHIMANSKI, 1996, 130). Zusätzlich bleiben die einzelnen, berufsspezifischen Unfallversicherungen als eigene Risikogemeinschaften bestehen, wodurch ein finanzieller Anreiz zur Unfallverhütung auf die Mitglieder wirkt, da höhere Leistungen der LUV höhere Beiträge nachziehen.

Im Lastenausgleichsverfahren ist eine Berufsgenossenschaft als Träger der Unfallversicherung berechtigt, einen finanziellen Ausgleich von den übrigen, nicht so stark belasteten Berufsgenossenschaften zu erhalten, wenn ihr Rentenlastsatz oder ihr Entschädigungslastsatz einen bestimmten Schwellenwert übersteigt. Der „Rentenlastsatz ist das Verhältnis der Aufwendungen für Renten, Sterbegeld und Abfindungen zu den beitragspflichtigen Arbeitentgelten“ (§177 SGB VII), der Entschädigungslastsatz entspricht dem Rentenlastsatz, wobei im Divisor noch Aufwendungen für Heilbehandlungen, Rehabilitation und Beihilfen addiert werden.

Der Divisor beim Renten- und Entschädigungslastsatz ist die Summe der beitragspflichtigen Arbeitsentgelte, die Lohnsumme. Für den Bereich der GUV existiert diese rechnerische Größe in öffentlichen Statistiken. Da die LUV jede auch nur vorübergehende Tätigkeit im landwirtschaftlichen Betrieb absichert, gibt es keine exakte Anzahl

versicherter Personen oder gar Arbeitsstunden, die mit einem Lohnansatz multipliziert eine Lohnsumme ergeben würde.

Hilfsweise wird daher für die LUV in dem Lastenausgleichsverfahren eine Mindestlohnsumme verwendet. Das Lastenausgleichsverfahren liefert auch unter Einbezug der Mindestlohnsumme ausreichend genaue Ergebnisse, solange die Schwelle für eine Ausgleichsberechtigung nicht überschritten ist, wie KIRNER und ROSENBERG (1974), SCHEELE (1990) und MEHL (1999) in ihren Analysen festgestellt haben.

Errechnet wird die Mindestlohnsumme aus der Kennzahl der „Vollarbeiter“ und dem durchschnittlichen Jahresarbeitsverdienst für landwirtschaftliche Unternehmer, der nach §93 SGB VII als Berechnungsgrundlage für die Unfallrentenberechnung für Unternehmer festgelegt ist, und im Jahr 2005 10.656 € betrug. Die Kennzahl Vollarbeiter wird jährlich für Vergleichszwecke vom Bundesverband der Landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften geschätzt und stellt das Volumen der versicherten Arbeit in der Landwirtschaft dar (SCHEELE, 1990, 203).

Die aus der intersektoralen Analyse hervorgehenden Ergebnisse, und ein damit verbundenes Unter- oder Überschreiten von Ausgleichsberechtigungsschwellenwerten bezieht sich ausschließlich auf den Vergleich anhand des Lastenausgleichsverfahrens der GBGen. Sie sind nur unter der Prämisse als zutreffend zu betrachten, als die Übertragung des Lastenausgleichsverfahrens auf die LUV, und vor allem die Festsetzung der Schwellenwerte für richtig erachtet werden.

Die Untersuchung dieser Arbeit zeigt, dass die Landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften im Beobachtungszeitraum ca. zweieinhalb mal so stark belastet sind wie der Durchschnitt der gewerblichen Unfallversicherungen (vgl. Abb. 2). Diese Mehrbelastung ist aber längst nicht hoch genug, um im Lastenausgleichsverfahren der GUV Anrecht auf solidarische Unterstützung zu erhalten.

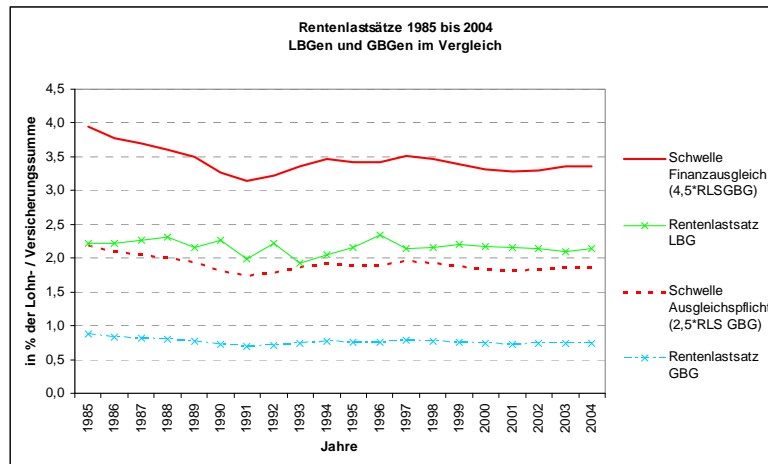


Abb. 2: Vergleich Rentenlastsätze

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung.

4. Interpretation der Ergebnisse und Schlussfolgerung

Der Einbezug der LUV in das Lastenausgleichsverfahren der GUV hat ergeben, dass die überdurchschnittliche Belastung der LUV noch lange nicht ausreicht, um einen solidarischen Ausgleich zu erhalten (vgl. Abb. 2).

Unter der Annahme, dass das in der GUV seit Jahrzehnten bewährte Lastenausgleichsverfahren auch für die LUV aussagekräftige Ergebnisse liefern kann, ist festgestellt worden, dass die im Beobachtungszeitraum geflossenen Bundesmittel an die LUV nicht zur Kompensation struktureller Belastungen nötig waren. Die Bundesmittel sind daher als Beitragssubventionierung zugunsten der landwirtschaftlichen Unternehmer anzusehen, also als intersektorale Einkommensübertragung.

Die Einkommensübertragung im Rahmen der landwirtschaftlichen Sozialpolitik ist lange Zeit bewusst herbeigeführt worden, da die Sozialpolitik einer der wenigen Bereiche der Agrarpolitik ist, der noch in nationaler Eigenregie verblieben ist. Diese Art der Subventionierung ist aber wenig transparent und es erfolgt keinerlei Prüfung einer Bedürftigkeit der Empfänger. Nach HAGEDORN (1981) ist die Agrarsozialpolitik kein geeignetes Mittel, um die Einkommensverteilung in

der Landwirtschaft zu verbessern, da einkommensstarke Betriebe von den eingesetzten Bundesmitteln am stärksten profitieren.

Literatur

- AGRARBERICHTE der deutschen Bundesregierung, vers. Jahrgänge.
- BUNDESVERBAND DER LANDWIRTSCHAFTLICHEN BERUFGENOSSENSCHAFTEN, Rechnungsergebnisse der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften, versch. Jg.
- ELSNER V. DER MALSBURG, E. (2004): Bundesmitteleinsatz in der Landwirtschaftlichen Unfallversicherung: Ermittlung der Belastung der landwirtschaftlichen gegenüber den gewerblichen Berufsgenossenschaften anhand des Lastenausgleichsverfahrens. Masterarbeit. Georg-August-Universität Göttingen.
- HAGEDORN, K. (1981): Intersektorale Einkommensübertragungen und intersektorale Umverteilungen in der Agrarsozialpolitik. *Agrarwirtschaft*, 30. Jg., 6, S. 172-180.
- HVBG (Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften), Geschäfts- und Rechnungsergebnisse der gewerblichen Berufsgenossenschaften, vers. Jg.
- LEDERMÜLLER, F. (2005): Sozialversicherungsanstalt der Bauern in Österreich. Handout einer Präsentation vor einer Arbeitsgruppe der CDU/CSU-Bundestagsfraktion im Deutschen Bundestag, Berlin, 14. 3. 2005.
- MEHL, P. (1997): Reformansätze und Reformwiderstände in der Agrarsozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland: Politikinhalt und ihre Bestimmungsgründe 1976- 1990. Berlin: Duncker & Humblot.
- MEHL, P. (2005): Soziale Sicherung der Landwirte in Österreich: Modell für eine Reform des agrarsozialen Sicherungssystems in Deutschland? Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft, o. Jg., 3, S. 235-258.
- KIRNER, E. und ROSENBERG, P. (1974): Untersuchung zur Finanzierung der landwirtschaftlichen Unfallversicherung. Gutachten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung.
- SCHIMANSKI, S. (1986): Risiko- und Solidaritätsausgleich in der gesetzlichen Unfallversicherung: eine Untersuchung zur Methode, Durchführung und Wirksamkeit des Lastenausgleichsverfahrens nach Art. 3 UVNG in der Fassung des Finanzänderungsgesetzes vom 21.12.1967. Bochum: Dissertation.
- SCHEELE, M. (1990): Die politische Ökonomie landwirtschaftlicher Einkommenspolitik im Rahmen der Agrarsozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Kiel: Vauk.
- SBG VII (Sozialgesetzbuch VII der Bundesrepublik Deutschland), Fassung vom 07.08.1996, zuletzt geändert am 30.06.2004.

Anschrift des Verfassers

*Dr. Emanuel Elsner von der Malsburg
Georg-August-Universität Göttingen
Department für Agrarökonomie
D - 37073 Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 5
eMail: eelsner@uni-goettingen.de*