



AgEcon SEARCH

RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Wangler, W.: Der Mechanismus der agrarpolitischen Willensbildung – dargestellt am Beispiel der Agrarsozialpolitik. In: Schlotter, H.-G.: Die Willensbildung in der Agrarpolitik. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 8, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1971), S. 414-427.

DER MECHANISMUS DER AGRARPOLITISCHEN WILLENSBILDUNG -
DARGESTELLT AM BEISPIEL DER AGRARSOZIALPOLITIK

von

W. W a n g l e r , Düsseldorf

1	Einleitung	414
2	Die agrarsozialpolitische Willensbildung vor Verabschiedung des Gesetzes über eine Alters- hilfe für Landwirte (GAL) im Jahre 1957 . . .	415
2.1	Die Parteien	415
2.2	Der Bauernverband	417
2.3	Die Wissenschaft	418
2.4	Die Versicherungswirtschaft	419
2.5	Die Agrarsoziale Gesellschaft	420
3	Erstes Resumé	421
4	Die agrarsozialpolitische Willensbildung in der Phase des Ausbaus der agrarsozialen Siche- rungspolitik 1962/63	422
4.1	Programmatische Verlautbarungen	422
4.2	Die agrarsozialpolitische Exekutive	423
4.3	Die Kirchen	423
4.4	Die EWG-Kommission	423
4.5	Die Wissenschaft	424
4.6	Das Parlament	424
5	Zweites Resumé	424
6	Agrarsozialpolitische Willensbildung und Schaffung einer gesetzlichen bäuerlichen Krankenpflichtversicherung	425
6.1	Der Prozeß der Willensbildung	425
6.2	Gründe des Scheiterns	427
7	Drittes Resumé	427

1 Einleitung

Die Agrarsozialpolitik ist das - vorläufig - jüngste Kind der Agrarpolitik. Ungeachtet des Umstandes, daß eine obligatorische gesetzliche Unfallversicherung für Landwirte bereits seit 1939 besteht, landwirtschaftliche Arbeitnehmer schon einige Jahrzehnte zuvor, wenn auch unzulänglich, in die soziale Sicherungspolitik einbezogen worden waren und schließlich bereits seit 1954 landwirtschaftliche Familienausgleichskassen existieren, wird die Geburtsstunde der Agrarsozialpolitik gewöhnlich in das Jahr 1957 verlegt - in dasjenige Jahr also, in dem, im Zuge der Rentenreform, das Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte (GAL) in Kraft trat. Und fraglos war dieses GAL dazu ausersehen, zum Kernstück des neuen agrarischen Zweiges "Landwirtschaftliche Sozialpolitik" zu avancieren; der durch dieses Gesetz bewirkte "qualitative Sprung" in der Agrarsozialpolitik war - und ist besonders heute, in der Retrospektive - unverkennbar.

Zunächst jedoch war keineswegs sicher, ob das GAL das Licht der Welt erblicken würde; noch im Jahre 1955, bei der Verabschiedung des Landwirtschaftsgesetzes, war ausdrücklich auf die Nennung sozialpolitischer Maßnahmen verzichtet worden, als es darum ging, diejenigen Mittel zu bestimmen, mit deren Hilfe unter anderem auch die "soziale Lage der in der Landwirtschaft Tätigen an die vergleichbarer Berufsgruppen angeglichen" werden sollte (§ 1 Landwirtschaftsgesetz). Knapp zwei Jahre später allerdings konnte es nicht schnell genug gehen. Konzipierung und Proklamierung des GAL erfolgten mit einer solchen Eile, daß es nicht als unziemlich erscheint, dem endlichen Produkt gewisse Merkmale einer "Frühgeburt" zu attestieren. Auch wenn DENEKE (13, S. 29 f.) hervorhebt, daß die "kurzfristige Übertragung einer geradezu revolutionierenden Aufgabe ..., in gut zwei Dutzend Paragraphen zusammengefaßt", von den neugeschaffenen Altersklassen organisatorisch "glänzend und in kürzester Zeit gelöst" worden sei, so besagt dieses Lob zwar etwas über die formale Bewältigung der Gesetzesmaterie, nichts aber über deren Inhalt.

Doch das überstürzt ins Leben Gerufene wuchs heran, gedieh und verbreitete allenthalben eitel Freude - so sehr, daß alsbald ein Streit um die Vaterschaft entbrannte. Vor allem der Bauernverband, der sich zunächst sehr reserviert und abwartend verhalten hatte, beanspruchte nun Erzeugerrechte - war jedoch sorgsam darauf bedacht, nicht den Eindruck entstehen zu lassen, als resultiere aus diesem Anspruch eine besondere Zahlungspflicht seiner Glieder. Für die finanzielle Abwicklung sollte vielmehr weitgehend der Staat sorgen (wobei es eine Zeitlang strittig war, welches Ressort denn nun eigentlich zuständig sei. Doch der Agrarbereich hatte den neuen Sproß inzwischen so ins Herz geschlossen, daß die Kasse des Sozialministers verschont blieb: die agrarsozialen Alimente wurden und werden seither im Grünen Plan bereitgestellt).

Sie haben inzwischen eine stattliche Höhe erreicht. Der anfangs (1959) so bescheiden mit 30 Millionen DM jährlich bedachte Sprößling ist herangewachsen und hat die übrigen agrarischen Bereiche größtenteils überflügelt. So belief sich allein der staatliche Zuschuß zur landwirtschaftlichen Altershilfe 1969 auf 636 Millionen DM; die landwirtschaftliche Unfallversicherung wurde im gleichen Jahr mit 206 Millionen DM aus dem Staatssäckel bedacht. Unter Berücksichtigung der staatlichen Kindergelder kommt der Grüne Bericht 1970 für das Jahr 1969 auf einen staatlichen Gesamtzuschuß für agrarsoziale Sicherungsmaßnahmen in Höhe von 1,12 Milliarden DM (26, S. 158).

Dies alles hat der allgemeinen Beliebtheit der Agrarsozialpolitik keinen Abbruch getan, im Gegenteil: sie wird überall gerne vorgezeigt und in den Vordergrund geschoben. Sie verhilft der Agrarpolitik - zusammen mit der Agrarstrukturpolitik - zu einem modernen Image; sie verkörpert, im Gegensatz zur bösen Agrarpreispolitik, die von jenseits der Grenzen ihr supranationales Unwesen treibt, die anständige nationale Spezies der Agrarpolitik. Die breite Öffentlichkeit betrachtet die landwirtschaftliche Sozialpolitik mit Wohlgefallen, entdeckt sie an dem Vorgezeigten doch vertraute Züge: schon seit vielen Jahrzehnten sind der Masse der Bevölkerung die segensreichen Wirkungen sozialer Sicherungsmaßnahmen aus eigener Anschauung bekannt.

Doch dieses positive Image der Agrarsozialpolitik trägt. In Wirklichkeit steuert dieser neue agrarische Zweig - dessen prinzipielle Notwendigkeit niemand leugnen kann und will - einen höchst fragwürdigen Kurs. Oder um im Bilde zu bleiben: hier wurde aus zweifelhaften Beweggründen ein ziemlich elitäres, mit Privilegien überhäuftes Früchtchen herangezogen, das lediglich das Geschick besitzt, hinter seinem zeitgerechten Äußeren den überhöhten finanziellen Aufwand vergessen zu lassen.

Es ist hier nicht der Ort, all den Gründen und Ursachen für diese Fehlentwicklung nachzugehen oder letztere im einzelnen zu beschreiben. In unserem Zusammenhang geht es vielmehr darum, die Mechanismen der agrarsozialpolitischen Willensbildung aufzuspüren, die dieses Ergebnis zeitigten - wobei man freilich nicht darum herum kommen wird, zu prüfen, inwieweit die in den Willensbildungsprozeß eingebrachten Meinungen und Argumente ihrerseits Ausdruck geistiger und politischer Fehlhaltungen sind.

Wenn hier von "Mechanismen" die Rede ist, so will das besagen, daß von einem stets gleichbleibenden, gewissermaßen vorprogrammierten Ablauf der agrarsozialpolitischen Willensbildung nicht die Rede sein kann. Immerhin lassen sich, worauf besonders hingewiesen werden wird, einige Ähnlichkeiten im Verlaufe der zu schildernden Willensbildungsprozesse nachweisen.

Noch eine Vorbemerkung erscheint angebracht. Obwohl Gegenstand dieser Tagung die agrarpolitische Willensbildung ist, läßt sich bei der Agrarsozialpolitik die sozialpolitische Willensbildung nicht ausklammern. Infolge ihres - zumindest was die bäuerliche soziale Sicherung angeht - bedauerlicherweise nur rudimentären Vorkommens wird sie allerdings weniger Gegenstand der Beschreibung als Gegenstand einer abschließenden Kritik sein können. Aus diesem Grunde ist es auch keineswegs eine Kapitulation vor dem der agrarpolitischen Willensbildung gewidmeten Generalthema dieser Tagung, sondern entspricht den objektiven Gegebenheiten und der Verteilung der politischen Gewichte im agrarsozialpolitischen Willensbildungsprozeß, wenn die agrarpolitische Willensbildung im folgenden eindeutig das Feld beherrscht.

2 Die agrarsozialpolitische Willensbildung vor Verabschiedung des Gesetzes über eine Altershilfe für Landwirte (GAL) im Jahre 1957

2.1 Die Parteien

Der - einstimmigen - Verabschiedung des GAL durch den Bundestag im Sommer 1957 ging kein eigentlicher, zumindest kein umfänglicher und

komplexer Willensbildungsprozeß voraus. Es war eher eine Art Handstreich, dem einige mehr eklektische als strategisch geplante partei-, verbands- und wissenschaftspolitische Aktivitäten und Initiativen voraufgingen. Von einer langfristigen agrarsozialpolitischen Strategie jedenfalls konnte keine Rede sein. Immerhin mochte der vergleichsweise reibungslose Ablauf des Geschehens später den (Irr)Glauben genährt haben, als brauche man nur das Muster agrarsozialpolitischer Willensbildung der Jahre 1955 - 1957 wiederholen, um zum Erfolg zu kommen.

Nimmt man die diesbezüglichen Äußerungen der Parteien als Elemente, die in den agrarsozialpolitischen Willensbildungsprozeß auch ohne spezielle Artikulation a priori eingebracht sind, so bieten die Jahre 1955 - 1957 ein ziemlich widerspruchsvolles Bild. Eine gewisse Geradlinigkeit wies eigentlich nur die SPD auf, die freilich auf eine lange agrarsozialpolitische Tradition, auch zugunsten der selbständigen Landwirte, zurückblicken konnte. Bereits im Jahre 1927, in ihrem Kieler Agrarprogramm, hatte die SPD die Forderung erhoben, für die "kleinen Landwirte eine Krankenversicherung zu schaffen". Außerdem sei, so hieß es in dem mit "Bäuerliche Sozialpolitik" überschriebenen Abschnitt des Programms, "eine obligatorische Lebens-, Invaliditäts- und Altersversicherung zu schaffen, die auf die besonderen Bedürfnisse der kleinbäuerlichen Kreise Rücksicht nimmt" (30, S. 99).

Vor diesem historischen Hintergrund - und wohl auch mit einem Seitenblick nach England, wo durch BEVERIDGE und LABOUR das Prinzip der Volksversicherung realisiert worden war - entwickelte die SPD vor allem in den Jahren 1953 - 1956 sozialpolitische Programme und Pläne, die auch die Bauern einbezogen. "Für alle das Land bearbeitenden Menschen", so heißt es, etwas pathetisch, in den Agrarpolitischen Richtlinien der SPD von 1953, "sind die Bestimmungen der Sozialversicherung ... im gleichen Umfang, wie sie für andere Berufe gelten, durchzuführen. Auch für die selbständigen Bauern und ihre Familien ist eine ausreichende Kranken-, Invaliden- und Altersversorgung mit staatlicher Hilfe zu schaffen." (44, S. 7 f.)

Einen Anspruch auf umfassende soziale Sicherung billigt den Landwirten auch das Aktionsprogramm der SPD von 1954 zu. "Diese soziale Sicherung", so heißt es, "muß allen des Schutzes Bedürftigen gewährt werden. Dazu gehören: Lohn- und Gehaltsempfänger, Hausfrauen, Handwerker und Gewerbetreibende, Bauern und Angehörige freier Berufe" (45, S. 50).

Eine gesetzliche Alterssicherung für selbständige Landwirte - wie für Selbständige überhaupt - wird auch in den sozialpolitischen Leitsätzen der SPD zum 1. Mai 1956 befürwortet. Vorgeschlagen wird eine aus Beiträgen und Steuermitteln finanzierte gesetzliche Mindestsicherung, die für Bauern - vorausgesetzt, sie gaben ihren Hof nach dem 65. Lebensjahr ab - als "Altenteilzuschußrente" 90 DM monatlich betragen sollte (40, Teil H I 1 d).

Der Gedanke der staatlichen Beteiligung an den Kosten für eine gesetzliche bäuerliche Alterssicherung taucht schließlich auch in dem Ende 1956 verabschiedeten Landprogramm der SPD auf. Verlangt wird - die nachfolgende Sentenz verdient angesichts der späteren Entwicklung besondere Beachtung - "für alle Bauern und mithelfenden Familienangehörigen" eine "Altersrente, für die der Staat den gleichen Zuschuß zahlt, wie für die Rentenversicherung der Arbeitnehmer". Weitere Forderungen sind unter anderem "Mutterschutz auch für die Bäuerin" sowie die Zahlung von besonderen Landabgabenrenten, vorwiegend an die "alten Bauern ohne Erben" (46, S. 6 f.).

Während sich die agrarsozialpolitischen Bekundungen der SPD durch Geradlinigkeit auszeichneten, steuerte die CDU einen ziemlichen Zickzackkurs. Wurde im Hamburger Programm von 1953 die - zwar etwas allgemein formulierte, aber doch prinzipiell bedeutsame - Forderung erhoben: "Die Sozialpolitik in der Landwirtschaft muß sowohl für den Betriebsinhaber wie für den mitarbeitenden Familienangehörigen und für die familienfremden Arbeitskräfte die notwendigen Sicherungen schaffen" (11, S. 38), so enthielten die 1955 veröffentlichten "Leitsätze zur Rentenversicherung" keinerlei Ansätze zur Konkretisierung dieses Postulats, im Gegenteil: verlangt wird weitgehende sozialpolitische Abstinenz gegenüber den Selbständigen. Begründet wird die Forderung, Selbständige von der sozialen Sicherungspolitik fernzuhalten, damit, daß diesem Personenkreis "regelmäßig Wege der Selbsthilfe offen (stehen) (z.B. Altenteil bei Landwirten ...). In Eigenverantwortlichkeit werden private Lebens- und Unfallversicherungsverträge abgeschlossen ... Der ... kleine Kreis der der Fürsorge zur Last fallenden Selbständigen ... rechtfertigt keinen Eingriff in die Freiheit." (32, S. 31 f.)

In ähnlicher Weise hatte ERHARD 1956 vor den mit der Einbeziehung von Selbständigen in das soziale Sicherungssystem verbundenen Gefahren gewarnt. Unter ausdrücklicher Bezugnahme auch auf die "Angehörigen des bäuerlichen Mittelstandes" menetekelte er: "Der Drang zum Versorgungs- und Kollektivstaat mit allen seinen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Konsequenzen wäre jedenfalls nicht mehr aufzuhalten, wenn bei uns begonnen würde, ... alle Selbständigen in eine Zwangsversorgung zu befehlen. Es würde sich zumindest auf lange Sicht verhängnisvoll für die deutsche Wirtschaft, aber auch für unsere politische und gesellschaftliche Ordnung auswirken" (21). Dieser Beitrag ERHARDS ist für unser Thema auch insofern von Interesse, als er dokumentiert, wie es interessierten Verbänden gelang, renommierte Persönlichkeiten in die publizistische Arena zu schicken. Typisch ist die das eigentliche Anliegen verbergende generalisierende Behandlung des Themas. Der Aufsatz erschien in der "Versicherungswirtschaft"; eben dieser war aber weniger daran gelegen, irgendwelche gesellschaftspolitischen Grundwerte vor dem Untergang zu bewahren, als vielmehr daran, keine Geschäftseinbußen zu erleiden. Diese Verbrämung von (durchaus legitimen) handfesten Interessen mit wohlklingenden sozialetischen Postulaten war auch später bei der Diskussion um die bäuerliche Krankenversicherung zu beobachten.

Auch der agrarsozialpolitische Kurs der FDP war in den Jahren vor 1957 nicht immer eindeutig zu bestimmen. So enthielten z.B. weder das Agrarprogramm der FDP von 1951 noch das Sozialprogramm des darauffolgenden Jahres eine Stellungnahme zur sozialen Sicherheit in der Landwirtschaft. Erst die "Leitsätze der FDP zur Sozialreform" von 1956 deuten die Möglichkeit einer "Altenteil-Zuschußversicherung" an (31, Teil H I 1, S. 4); das Berliner Programm, ein Jahr später, enthält den Passus: "In die Sozialgesetzgebung ist das Landvolk unter Berücksichtigung seiner besonderen Bedürfnisse einzubeziehen, um es gegen die Wechselfälle des Lebens zu schützen, die bäuerliche Substanz zu erhalten und eine frühzeitige Hofübergabe zu erleichtern" (8, S. 351).

2.2 Der Bauernverband

Die Haltung des Deutschen Bauernverbandes (DBV) zu agrarsozialpolitischen Fragen war lange Zeit ein Spiegelbild seiner gesellschaftspolitischen Selbsteinschätzung (und Selbsttäuschung) einerseits,

seiner auf den Preis ausgerichteten agrarpolitischen Zielsetzung andererseits. Als dem freien Bauerntum nicht gemäß und von den "wirklichen" agrarischen Bedürfnissen (=kostendeckende Preise) ablenkende staatliche Eingriffe wurden agrarsoziale Maßnahmen entweder abgelehnt oder als Problem ausgespart. Noch 1955, 2 Jahre vor Verabschiedung des GAL, findet sich in einer ausführlichen programmatischen Verlautbarung des DBV nur eine einzige, dazu auf Arbeitnehmer beschränkte und überdies unzeitgemäße agrarsozialpolitische Äußerung: die "bisher geltenden Vorschriften über die Befreiung der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte von der Arbeitslosenversicherung müssen aufrechterhalten ... und dahin ergänzt werden, daß die in der landwirtschaftlichen Hauswirtschaft beschäftigten Arbeitskräfte ebenfalls versicherungsfrei werden" (16).

Die erste positive Stellungnahme des DBV zu einer gesetzlichen bäuerlichen Altersversicherung datiert vom 3.7.1956. An diesem Tag stimmte das DBV-Präsidium "grundsätzlich den vom Arbeitsausschuß für Sozialreform aufgestellten Empfehlungen, die eine gesetzliche Altersversicherung der Bauern vorsahen, zu" (17). Diese Empfehlungen sahen u.a. für den verheirateten Altenteiler eine Rente in Höhe von 50 DM vor; die Bundesregierung müsse "über eine Starthilfe hinaus zur Gewährung von Zuschüssen verpflichtet werden" (19).

Ein Grund dafür, daß sich der DBV den Initiativen zur Schaffung einer gesetzlichen bäuerlichen Alterssicherung, wie ABEL meint, "nur zögernd" anschloß, mag bis zu einem gewissen Grade auch in der großbäuerlichen Führungsstruktur dieses Verbandes eine Erklärung finden. "Die Form des freien Verbandes", schrieb ABEL unter Bezugnahme auch auf den DBV, "pflegt nicht die sozial schwächeren Glieder nach vorne zu bringen" (3, S. 44).

Gerade diese "sozial schwächeren" Bauern aber hatten agrarsoziale Sicherungsmaßnahmen am nötigsten. Und es war sicherlich kein Zufall, daß die ersten diesbezüglichen Initiativen von DBV-Landesverbänden ausgingen, die eine ausgeprägt klein- bis mittelbäuerliche Klientel aufwiesen. Eine 1955 in 93 hessischen Dörfern durchgeführte Untersuchung ergab, daß nur 42 Prozent der befragten Bauern eine gesetzliche oder private Altersversicherung besaßen (35, S. 11); eine 1956 veröffentlichte Untersuchung aus 42 Gemeinden Baden-Württembergs wies einen Versichertenanteil von 57 Prozent aus, 47 Prozent gesetzlich Rentenversicherte, 10 Prozent Privatversicherte (14, S. 33 f.).

2.3 Die Wissenschaft

Die genannten Befragungen erhoben keinen Anspruch auf Repräsentanz; sie waren und wollten nicht mehr sein als Momentaufnahmen der sozialpolitischen Realität in einer Anzahl hessischer und baden-württembergischer Dörfer. Umso erstaunlicher war es, daß eine von Wissenschaftlern 1954/55 durchgeführte Untersuchung, die sich über das gesamte Bundesgebiet erstreckte, ganz ähnliche Ergebnisse brachte. Insgesamt 55 Prozent der hauptberuflichen Landwirte, so ermittelte die Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie, waren gesetzliche und private Versicherungen eingegangen; 41 Prozent gehörten der gesetzlichen Rentenversicherung an (28, S. 19).

Obgleich sich auch bei dieser Untersuchung zeigte, daß nicht nur die "kleinbäuerliche Landwirtschaft sehr stark zur gesetzlichen Sozialversicherung tendiert", sondern diese "moderne Form der sozialen

Sicherung" auch in der "eigentlichen Erwerbslandwirtschaft" Eingang gefunden hatte (28, S. 21 f.), erwies sich die Alters- und Invaliditätsvorsorge der Landwirte insgesamt gesehen als unzulänglich. Selbst in den kleinen Betrieben besaßen ein Drittel und mehr der Betriebsleiter keinerlei Versicherungsschutz (28, S. 21). Auch gegen Krankheit waren 32 Prozent der Betriebsleiter und 59 Prozent der Alternteiler nicht versichert (28, S. 27). Nicht alle Wissenschaftler freilich kümmerten sich um solche agrarsozialen Realitäten; manche stützten ihre Aussagen auf Informationen, die allein durch ihre Herkunft zur Vorsicht hätten mahnen sollen. In dem sogenannten "Drei-Professoren-Gutachten" etwa steht der Satz zu lesen, eine gesetzliche Krankenpflichtversicherung für kleine Selbständige werde "sich nicht empfehlen, da nach Auskünften des Verbandes der privaten Krankenversicherung der Versicherungsschutz der Kleinbauern, Kleinhändler und Kleinhandwerker ... schon heute weitgehend gewährleistet" sei (38, S. 31). Anstatt diese unbelegte Behauptung eines Interessenverbandes nachzuprüfen, wird sie - unter Außerachtlassung der wissenschaftlichen Sorgfaltspflicht - einfach für bare Münze genommen.

Insbesondere das letztgenannte Gutachten bezeugt, daß es eine einheitliche wissenschaftliche Fronde auch im sozialpolitischen Raum nicht gibt; Meinung steht auch hier oftmals gegen Meinung, allgemein akzeptierte Befunde werden verschieden interpretiert usw. Am fragwürdigsten - allerdings auch am wenigsten widerlegbar - sind die Argumente, die sich von den tatsächlichen Verhältnissen weg und auf eine Ebene zu bewegen, wo mit Leerformeln wie "Freiheit" und "Zwang" in der Sozialpolitik argumentiert und der "freie Bauer" ins politische Spiel gebracht wird, den es vor staatlichen Eingriffen zu schützen gelte. Hier tritt dann endgültig die Ideologie an die Stelle der Realität. Immerhin: das 1955 publizierte Drei-Professoren-Gutachten bildete hinsichtlich der wissenschaftlichen agrarsozialpolitischen Willensbildung eine Ausnahme. Sowohl das BOGS-Gutachten von 1955, das den "selbständig Berufstätigen", soweit ein Bedürfnis nach gesetzlicher sozialer Sicherung besteht, "eigene Versicherungsträger" konzidierte (9, S. 143) als auch das im gleichen Jahr veröffentlichte "Vier-Professoren-Gutachten" setzten in agrarsozialpolitischer Hinsicht positive Akzente. Die Lage kleiner Selbständiger im Alter und bei Krankheit sei vielfach so schwierig, so hieß es im letztgenannten Gutachten, daß gesetzliche Initiativen unabdingbar erschienen (5, S. 26 f.).

Besondere Bedeutung erlangte eine 1956 veröffentlichte Schrift ABELS (1), in der er - vormals, nach eigener Bekundung, "Saulus der freien Altersvorsorge", nunmehr ein "Paulus der Pflichtversicherung" (1, S. 7) - für eine gesetzliche Pflichtversicherung aller hauptberuflichen landwirtschaftlichen Unternehmer und ihrer Ehegatten votierte. Den nicht rentenversicherten mitarbeitenden Familienangehörigen müsse, falls nicht auch für sie die Versicherungspflicht bejaht werde, der freie Beitritt ermöglicht werden. ABEL plädierte für einheitliche Leistungen (Verheiratete 80, Alleinstehende 50 DM monatlich) und Beiträge (7 - 8 DM monatlich). Voraussetzung für die Altersrente müsse die Hofabgabe sein.

2.4 Die Versicherungswirtschaft

Es dürfte vor allem die geringe Höhe der vorgesehenen Leistungen gewesen sein, welche die private Versicherungswirtschaft in einer "Gewehr bei Fuß"-Haltung verharren ließ. Offenbar befürchtete die

private Lebensversicherung durch die Einführung einer gesetzlichen Teil-Altersversorgung, durch die Zahlung eines Bargeldzuschusses zum Altenteil weniger eine Beeinträchtigung ihres Versicherungsgeschäfts als später die private Krankenversicherung durch die Einführung einer gesetzlichen bäuerlichen Krankenversicherung.

Von einem massierten Störfeuer gegen eine gesetzliche bäuerliche Alterssicherung jedenfalls war vor 1957 nichts zu spüren. Dennoch gab es vereinzelt ablehnende Stellungnahmen, die jedoch allenfalls durch ihre Realitätsferne aufhorchen ließen. "Für die größeren und mittleren Landwirte mit einem Besitz von mehr als etwa 10 ha", so heißt es in einer Verlautbarung des Verbandes der privaten Lebensversicherung aus dem Jahre 1955, "ist eine Zwangsaltersversorgung nicht erforderlich. Sie sind bereits ausreichend gesichert und können den Bargeldbedarf entweder aus einem Altenteilvertrag oder durch freiwillige Vorsorge aufbringen" (42).

2.5 Die Agrarsoziale Gesellschaft

Als sich spätestens im Jahre 1956 die Konturen der Rentenversicherungs-Neuregelungsgesetze recht deutlich abzuzeichnen begannen - und insbesondere klar wurde, daß den Landwirten der freiwillige Beitritt zur Rentenversicherung in Zukunft verwehrt und die freiwillige Weiterversicherung erschwert werden würde - war der günstige Zeitpunkt gekommen, hinsichtlich einer gesetzlichen bäuerlichen Altersversicherung Nägel mit Köpfen zu machen. Und nun bewährte sich zum ersten Mal in großem Stile eine Institution, der bisweilen die Rolle eines neutralen "Katalysators" (2, S. 146) im agrarsozialpolitischen Kräftespiel zugeschrieben wird, die man aber zutreffender als eine agrarsozialpolitische Clearingstelle mit eigener Aktivität bezeichnen könnte.

Die 1947 aus eher radikal-(agrar)reformerischen Beweggründen ins Leben gerufene Institution wurde, nachdem sie auf einen gemäßigt (agrar)sozialreformerischen Kurs umgeschaltet hatte, das Forum für die agrarsozialpolitische Willensbildung im vorparlamentarischen Raum. Fast alle Institutionen und Personen, die einen Einfluß auf die Gestaltung der Agrarsozialpolitik auszuüben vermögen, sind in den Gremien der ASG vertreten. So gehörten bzw. gehören dem Vorstand und Kuratorium der Gesellschaft unter anderem an bzw. sind oder waren in sonstigen ASG-Gremien in leitender Position zu finden die Landwirtschaftsminister von Hessen, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen, TRÖSCHER (bis 1970), DENEKE und BRUNS, die SPD-Bundestagsabgeordnete FREHSEE, SEITHER und BADING, der CDU-Bundestagsabgeordnete REINHARD, der frühere Leiter der Abteilung IV (Referat IV A 5: Ländliche Sozialangelegenheiten) NONHOFF, der Direktor des Bundesverbandes der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften und des Gesamtverbandes der landwirtschaftlichen Alterskassen, NOELL, die Agrarwissenschaftler ABEL, DAMS und KROESCHELL, das Mitglied des sozialpolitischen Ausschusses beim DBV, MOORAHREND, die jeweiligen Vorsitzenden der Gewerkschaft Gartenbau, Land- und Forstwirtschaft GREVE, SCHMALZ, LAPPAS und PFEIFFER, der Direktor des Bundesverbandes der Landkrankenkassen, NELDNER, sowie die für die landwirtschaftliche Sozialpolitik bzw. die landwirtschaftliche Altershilfe zuständigen Referatsleiter in den Bundesministerien für Arbeit und Landwirtschaft, DAHM und ZÖLLNER.

Bei dieser Personalstruktur der ASG-Gremien nimmt es nicht wunder, daß die agrarsozialpolitischen Stellungnahmen, welche die ASG als

Organisation abgab, starke Beachtung fanden. Sie stellten ein Destilat vielfältiger, auch unterschiedlicher Meinungen dar; der verlautbarte Kompromiß war, soweit er später zur Grundlage agrarsozialpolitischer Entscheidungen gemacht wurde, gegen den Widerspruch der institutionell Betroffenen weitgehend gefeit.

Einen Beweis für diese Behauptung liefert das 1957 verabschiedete Altershilfegesetz, das in wesentlichen Teilen auf Vorstellungen fußte, wie sie in zwei Entschlüssen von Vorstand und Kuratorium der ASG 1955 und 1956 entwickelt worden waren (siehe dazu 48, S. 244 f.). Eine breite Öffentlichkeit wurde mit dem Thema durch die Frühjahrstagung der ASG 1956 in Bad Nenndorf konfrontiert, auf der ABEL ein vielbeachtetes Referat über "Die Alterssicherung der bäuerlichen Bevölkerung" hielt.

3. Erstes Resumé

Wenn das GAL schließlich, wie geschehen, reibungslos über die parlamentarische Bühne ging, so muß hierfür eine günstige Konstellation vorgelegen haben. Es verlohnt, sich diese noch einmal kurz zu vergegenwärtigen:

- a) Es lagen überwiegend positive programmatische Verlautbarungen der Parteien und des Bauernverbandes vor.
- b) Auch die Wissenschaft plädierte überwiegend für eine gesetzliche bäuerliche Alterssicherung.
- c) Die vorliegenden Untersuchungsergebnisse betonten die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung.
- d) Der einzige durch eine gesetzliche Regelung von Geschäftseinbußen bedrohte Interessenverband zeigte sich relativ friedfertig.
- e) Die breite Öffentlichkeit war - besonders durch die ASG-Frühjahrstagung 1956 - informiert.
- f) Eine "neutrale", den Interessentenkämpfen entrückte Institution - eben die ASG - hatte die objektive Notwendigkeit einer diesbezüglichen Regelung bescheinigt.

Dies alles darf freilich nicht darüber hinwegtäuschen, daß letztlich entscheidende Fragen bei der Konzipierung des GAL nicht gestellt oder nur unzulänglich diskutiert worden waren. So wurde der für eine separate Sicherungseinrichtung entscheidende Faktor der beruflichen Mobilität nicht berücksichtigt - was u.a. zur Folge hat, daß der aus dem landwirtschaftlichen Hauptberuf ausscheidende und in eine rentenversicherungspflichtige Beschäftigung überwechselnde Landwirt heute einigermaßen hilflos dasteht: GAL und Rentenversicherung stehen beziehungslos nebeneinander. 1) Auch wurde nicht genügend die Frage diskutiert, inwieweit anerkannte Prinzipien der gesetzlichen Rentenversicherung, etwa der soziale Ausgleich, im GAL hätten realisiert werden müssen (denkbare praktische Konsequenz: nach Unternehmensgröße gestaffelte Beiträge statt Einheitsbeitrag). Das Fehlen einer solchen Diskussion mag freilich auch auf den - schon erwähnten - Umstand zurückzuführen sein, daß die Kleinbauern ihre Interessen kaum zu artikulieren vermochten. Schließlich wurde auch die Frage

-
- 1) Erst die am 1.1.1971 in Kraft getretene 5. Novelle zum Altershilfegesetz schuf mit dem Institut der "Nachversicherung" ein Bindeglied zwischen GAL und gesetzlicher Rentenversicherung.

nach dem (materiellen) Stellenwert der Hofabgabe nicht gestellt. Diese - im Grunde selbstverständliche und keiner Belohnung würdige - Bedingung für das Altersgeld wurde und wird ja gern ins Feld geführt wenn es darum geht, die finanzielle Sonderstellung des GAL im System der sozialen Sicherheit zu rechtfertigen.

4 Die agrarsozialpolitische Willensbildung in der Phase des Ausbaus der agrarsozialen Sicherungspolitik 1962/63

4.1 Programmatische Verlautbarungen

Die agrarsozialpolitische Willensbildung in den Jahren 1962/63, gerichtet hauptsächlich auf eine ausreichende soziale Sicherung der Bauernfamilien bei Erwerbsunfähigkeit, bei Krankheit, Mutterschaft und nach Unfällen, stellt den Versuch dar, die erfolgreich erprobte vorparlamentarische Konstellation der Jahre 1955 - 1957 gewissermaßen in neuer, verbesserter Auflage wiederherzustellen.

Eine noch größere Bedeutung wurde diesmal offenbar programmatischen Verlautbarungen beigemessen. In rascher Aufeinanderfolge wurden zu Beginn des Jahres 1963 agrarsozialpolitische Grundsatzserklärungen veröffentlicht: am 11.1. die ASG-EntschlieÙung "Freier Bauer in sozialer Sicherheit", am 18.1. der DBV-"Sozialplan für die deutsche Landwirtschaft" und am 9.2. der "Landwirtschaftliche Sozialplan" der SPD (abgedruckt in 39, S. 101 ff.). Durch diese konzertierte Aktion gelang es, vor allem die landwirtschaftliche Fachpresse, aber auch die sozialpolitischen Fachzeitschriften sowie die Tagespresse auf einen Schlag für das Thema zu interessieren. Die Bedeutung, die die Initiatoren ihren Aktionen selbst beimaßen, mag daran zu ersehen sein, daß z.B. die ASG-EntschlieÙung dem Bundespräsidenten und den Ministerpräsidenten der Länder zugesandt wurde, die denn auch mit wohlwollenden Rückäußerungen - die ihrerseits wieder propagandistisch verwertet wurden - nicht sparten. Die SPD ihrerseits präsentierte ihren Sozialplan anläßlich eines Empfangs in Hannover, wobei die Gallionsfigur nicht ein Agrarsozialpolitiker, ja nicht einmal ein SPD-Sozialpolitiker, sondern der SPD-Wirtschaftsexperte DEIST abgab.

Die drei genannten Sozialpläne hatten etliche Gemeinsamkeiten - Forderung nach Erwerbsunfähigkeitsrenten, Gestellung von Ersatzkräften, Erhöhung des Altersgeldes und der Unfallrenten - unterschieden sich aber auch in einigen Punkten. Verwirklicht wurden in der Folgezeit aber nur diejenigen Forderungen, die in den drei Verlautbarungen weitgehend identisch waren. Die gesetzliche bäuerliche Krankenpflichtversicherung etwa, die zwar in der ASG-EntschlieÙung und im SPD-Sozialplan, nicht aber im DBV-Sozialplan verlangt worden war, läßt bis heute auf sich warten. Eine besondere Erwähnung verdienen die im SPD-Sozialplan enthaltenen - allerdings nie realisierten - finanziellen Vorschläge. Danach sollte das zu errichtende landwirtschaftliche Sozialwerk gleichbleibend mit 49 Prozent vom Staat und zu 51 Prozent durch Beiträge finanziert werden. Dabei sollten kleinere Landwirte bei gleichem Leistungsanspruch weniger Beitrag zahlen als größere - und zwar dergestalt, als neben einen einheitlichen Grundbeitrag ein nach Betriebsgröße bzw. Einheitswert gestaffelter Zusatzbeitrag treten sollte.

4.2 Die agrarsozialpolitische Exekutive

Vergleichsweise stark trat in den Jahren 1962/63 die agrarsozialpolitische Exekutive, also die landwirtschaftlichen Alterskassen und Berufsgenossenschaften sowie die Landkrankenkassen, in Erscheinung. Genau genommen kam von dieser Seite sogar der Anstoß zu den diversen Sozialplänen. Denn bereits Anfang Oktober 1962 hatte NOELL, in Personalunion Direktor des Gesamtverbandes der landwirtschaftlichen Alterskassen und des Bundesverbandes der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften, auf der ASG-Herbsttagung vor 200 Teilnehmern einen Vortrag über "Möglichkeiten und Grenzen landwirtschaftlicher Sozialpolitik" gehalten, dessen Inhalt für die späteren Sozialpläne wenn nicht das Muster, so doch das Material abgab (36). Auch die Landkrankenkassen waren nicht müßig. Sie veröffentlichten im März 1963 eine Stellungnahme zur Krankenversicherungsreform, in der u.a. gefordert wurde, den Landwirten den Beitritt zur gesetzlichen Krankenversicherung zu erleichtern (43).

4.3 Die Kirchen

Weit vernehmlicher als vor der Verabschiedung des Altershilfegesetzes 1957 - als lediglich einige wenige Stellungnahmen einzelner konfessioneller Organisationen zu verzeichnen gewesen waren - meldeten sich Anfang und Mitte der sechziger Jahre auch die Kirchen zu Wort (siehe dazu 48, S. 249 ff.). Wegweisend dürfte dabei für die katholische Kirche die Papst-Enzyklika "Mater et Magistra" und in dieser die These gewesen sein, wonach es den "Maßstäben der sozialen Gerechtigkeit und Rechtsgleichheit" nicht entspreche, "die landwirtschaftliche Bevölkerung in bezug auf Sozialversicherung oder soziale Sicherheit schlechter zu stellen als die anderen Berufsgruppen" (siehe 48, S. 253).

Umfassende agrarsoziale Sicherungsmaßnahmen wurden später auch in der EKD-Denkschrift "Die Neuordnung der Landwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland als gesellschaftliche Aufgabe" gefordert (15). Für unser Thema mag dabei (am Rande) von Interesse sein, daß die - vom Bauernverband, wenn auch nicht wegen der agrarsozialpolitischen Passagen, heftig bekämpfte - Denkschrift unmittelbar nach der Bundestagswahl 1965 der Öffentlichkeit präsentiert wurde.

4.4 Die EWG-Kommission

Die Papst-Enzyklika "Mater et Magistra" war nicht die einzige Verlautbarung mit agrarsozialpolitischem Gehalt, die von jenseits der Grenzen zu uns kam. Auch im Mansholt-Bericht von 1960 wurde gefordert, "allen in der Landwirtschaft Tätigen und ihren Familienangehörigen eine soziale Sicherung zu gewähren wie den anderen Berufsgruppen" (22, S. II, 28 f.). Dieses Postulat wurde insbesondere auf der "Konferenz über die sozialen Aspekte der gemeinsamen Agrarpolitik" 1961 in Rom, später auch auf der "Europäischen Konferenz über die Soziale Sicherheit" 1962 in Brüssel konkretisiert (vgl. dazu 48, S. 214 ff.). Beide Konferenzen gaben den nationalen agrarsozialpolitischen Willensbildungsprozessen wichtige Impulse, standen aber insofern unter einem ungünstigen Stern, als die EWG-Kommission diese Konferenzen offenbar in dem (Irr)Glauben veranstaltet hatte - und in manchen Konferenzteilnehmern entsprechende Hoffnungen geweckt und genährt hatte - der Vertrag von Rom gebe ihr umfassende (agrar)sozial-

politische Kompetenzen. Wie weit die Kommission dabei von der (juristischen) Realität entfernt war, offenbarte ihr 1963 veröffentlichtes Aktionsprogramm für die Sozialpolitik in der Landwirtschaft. Dieses Programm fiel so dürftig aus, daß VREDELING klagte, hier habe der EWG-Berg" eine "soziale Maus" geboren; das Aktionsprogramm sei nur ein "dünner Aufguß" der auf der Konferenz in Rom getroffenen Vereinbarungen (47, S. 47).

4.5 Die Wissenschaft

Eine in gewissem Grade agrarsozialpolitisch stimulierende Wirkung ging auch von dem im Auftrag der EWG-Kommission erstellten "Getreidepreis-Gutachten" aus. Eine der Grundthesen des 1962 veröffentlichten Gutachtens lautete dahingehend, daß selbst ein höheres Agrarpreisniveau als das in der BRD herrschende für Kleinbetriebe keine wirksame Hilfe bedeuten würde. Folgerichtig reden die Verfasser sowohl einem Berufswechsel von Kleinlandwirten als auch der sozialen Absicherung solcher Kleinbauern das Wort, die für einen Berufswechsel schon zu alt seien (25, S. 80 ff.).

Verhältnismäßig selten nahm die wissenschaftliche Sozialpolitik zu agrarsozialpolitischen Fragen Stellung. Immerhin: mit ACHINGERS 1958 erschienener Schrift "Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik" (4) war das Eis endgültig gebrochen, der Weg zu einer prinzipiell alle Bevölkerungsschichten einbeziehenden Sozialpolitik auch wissenschaftlich geebnet.

4.6 Das Parlament

Für unser Thema von Interesse sind schließlich noch zwei agrarsozialpolitische Entschlüsse, die das Parlament im Jahre 1963 als legislatives Organ abgab. Die Entschlüsse bezogen sich auf den Ausbau der landwirtschaftlichen Altershilfe und Unfallversicherung und hatten im wesentlichen einen Auftrag an die Exekutive zum Inhalt, entsprechende Gesetzesvorlagen vorzulegen (abgedr. in 39, S. 111 f.).

Aus diesen Initiativen zu folgern, der Legislative gebühre im agrarsozialpolitischen Kräftespiel der Vorrang vor der Exekutive, wäre ebenso falsch wie die umgekehrte These, wonach die Legislative lediglich formal Vollstreckerin des exekutiven Willens sei. Insgesamt gesehen läßt sich wohl ein leichtes Übergewicht der Exekutive konstatieren, ohne daß jedoch der Bundestag auf agrarsozialpolitischem Gebiet zu einer bloßen "Ratifizierungsmaschine" (29) herabgesunken ist. Überhaupt ist der Streit darüber, welcher der beiden Gewalten die Priorität zufalle, angesichts der gesellschaftspolitischen Verhältnisse in der BRD einigermaßen witzlos. Da die Gewalten keine divergierenden oder gar dichotomischen gesellschaftlichen Kräfte repräsentieren, bestehen zwischen ihnen auch keine grundsätzlichen Divergenzen, im Gegenteil: es ist eine "weitgehende Symbiose der Parlamentsführung mit den Spitzen des Exekutivapparates" festzustellen (6, S. 60). Ob bei dieser Sachlage die Exekutive oder die Legislative das Übergewicht besitzt, ist lediglich eine formale Frage und deshalb relativ bedeutungslos.

5. Zweites Resumé

Die skizzierte zweite Phase agrarsozialpolitischer Willensbildung Anfang der sechziger Jahre bewirkte zunächst die Einführung eines

vorzeitigen Altersgeldes bei Erwerbsunfähigkeit sowie eine Erhöhung der Altersgelder im Mai 1963. 1965, kurz vor der Bundestagswahl, wurde dann - neben der Verankerung eines Anspruchs auf Ersatzleistungen (Betriebshelfer, Ersatzgeld) im GAL - das Altersgeld nochmals erhöht, 1969, kurz vor der Bundestagswahl, ein drittes Mal. Da die Beiträge, absolut gesehen, nur minimal angehoben wurden und darüber hinaus auch die Unfallrenten im Laufe der Zeit mit staatlicher Finanzhilfe erhöht wurden, erreichte der Staatszuschuß bald die erwähnte schwindelnde Höhe (siehe oben, S. 414). Während bei der landwirtschaftlichen Altershilfe bereits 1966 rund drei Viertel der Ausgaben auf den Staatshaushalt entfielen, war es bei der gesetzlichen Rentenversicherung im gleichen Jahr ein knappes Viertel; selbst die knappschaftliche Rentenversicherung, die eine noch ungünstigere Relation von Versicherten und Leistungsempfängern aufweist wie die landwirtschaftliche Altershilfe, begnügte sich mit einem staatlichen Zuschuß in Höhe von 54 Prozent der Gesamtausgaben (siehe 48, S. 302 f.).

Es sei nochmals die Feststellung wiederholt, daß die hier zutage tretende sozialpolitische Privilegierung der Bauern nicht gerechtfertigt ist. Um es ruhig auch einmal mit emotionalem Beiklang zu sagen: nicht zuletzt viele Arbeitnehmer mit kargem Lohn finanzieren mit ihren Steuergroschen die Altersrente von Großgrundbesitzern, die, falls sie das Glück hatten, 1957 bereits über 65 Jahre alt gewesen zu sein, ohne einen Pfennig Beitrag seit 13 Jahren das volle Altersgeld einheimen. Abgesehen davon braucht ein Landwirt auch heute lediglich 15 Jahre lang vergleichsweise minimale Beiträge zu entrichten, um Anspruch auf die "Höchstrente" zu haben - ein Modus, von dem Arbeitnehmer nur träumen können.

Es lohnt sich, kurz den Gründen für diese Privilegierung und die voraufgegangene Willens(miß)bildung nachzugehen, wenigstens im Hinblick auf die etablierten politischen Parteien. Während bei CDU/CSU und FDP die sozialpolitische Bevorzugung der Landwirte etwas mit der behaupteten bevorzugten Rolle des Bauerntums in und für Staat und Gesellschaft zu tun haben mag (siehe 48, S. 128 ff., S. 141 ff.), kann die SPD schwerlich solche "Rechtfertigungsgründe" für sich in Anspruch nehmen. Hier sind vielmehr andere, freilich ebenfalls nicht-sachgerechte Motive zu vermuten. Offenbar betrachtet die SPD die überhöhten agrarsozialen Alimente als eine Art Entrebillet für politische Einflußnahme im Agrarbereich, als einen der Preise für die Realisierung des Wunsches, nicht nur Stadt-, sondern auch Landpartei - und damit erst Volkspartei - zu sein.

Denn das zuvörderst - und keineswegs nur phonetisch - mit der Sozialdemokratie in Verbindung gesetzte politische Mittel ist die Sozialpolitik (vgl. dazu 23); nur logisch, so mochte und mag man bei der SPD schlußfolgern, daß das Wohlwollen, mit dem das Bauerntum die Agrarsozialpolitik betrachtet - und wie könnte es angesichts der geschilderten Privilegien anders sein - in Wohlwollen gegenüber der Partei umschlagen muß.

6. Agrarsozialpolitische Willensbildung und Schaffung einer gesetzlichen bäuerlichen Krankenpflichtversicherung

6.1 Der Prozeß der Willensbildung

Die vorläufig letzte mehr oder weniger abgeschlossene Phase agrarsozialpolitischer Willensbildung fiel in die Jahre 1964 - 1967. In

diesen Jahren wurde versucht, den Boden für eine gesetzliche bäuerliche Krankenpflichtversicherung zu bereiten. Diesmal allerdings blieb der Erfolg aus - obwohl das bewährte Willensbildungsschema beibehalten worden war.

Da verlässliche Zahlen über Umfang und Art des bäuerlichen Versicherungsschutzes im Krankheitsfall nicht vorlagen, wurde zunächst vom Bundeslandwirtschaftsministerium bei der Agrarsozialen Gesellschaft eine diesbezügliche Untersuchung in Auftrag gegeben. Diese Untersuchung indes war von vornherein mit einem gewissen Manko behaftet. Einmal war die ASG im agrarsozialpolitischen Kräftespiel eben nicht Neutrum, sondern Partei; obwohl das eigene Engagement die Untersuchungsergebnisse nicht verfälschte, bedienten sich die Gegner einer bäuerlichen Krankenpflichtversicherung eben dieses Engagements, um Zweifel an der Glaubwürdigkeit der Untersuchungsergebnisse zu äußern. Zum anderen war die Untersuchung nicht repräsentativ angelegt - ein Tatbestand, der später wiederum Munition für Angriffe lieferte. (Allerdings war es den ASG-Autoren weniger um repräsentative als um differenzierte und vor allem die regionalen Besonderheiten erhellende Befragungsergebnisse zu tun gewesen. Die ASG war zwar auch, aber nicht nur an bundesrepublikanischen Durchschnittswerten interessiert. Aus diesem Grunde wurde auf das herkömmliche, aber regionale Differenzierungen nur beschränkt zulassende, 2000-Personen-Verfahren verzichtet und statt dessen, nach regionalen Schwerpunkten geordnet, eine 40 000-Landwirte-Umfrage gestartet. Diese Untersuchungsmethode erlaubte es den ASG-Autoren später, hinsichtlich des bäuerlichen Krankenversicherungsschutzes ein eindeutiges Nord-Süd-Gefälle zu konstatieren.)

Die Untersuchung, die 1967 veröffentlicht wurde (37), ergab bei den Landwirten einen Unversichertenanteil von 13 Prozent, bei den Anteilern von 31 Prozent. (In einer nicht speziell dem Krankenversicherungsschutz gewidmeten Erhebung kamen VAN DEENEN/HARMS (12) auf einen Unversichertenanteil von 8 Prozent bei den Betriebsleitern unter 45 Jahren und auf einen Unversichertenanteil von 14 Prozent bei den Betriebsleitern über 45 Jahre). Außerdem wurde von den ASG-Autoren aufgrund von Vergleichsrechnungen behauptet, rund die Hälfte der Privatversicherten seien unterversichert.

Es war klar, daß um diese Ergebnisse und ihre Interpretation eine heftige Auseinandersetzung entbrennen mußte. Desungeachtet lief, gewissermaßen vorprogrammiert, das gewohnte Schema ab. Am 2.12.1966 sprach sich der ASG-Vorstand in einer Entschließung für eine bäuerliche Krankenpflichtversicherung aus und machte detaillierte Vorschläge (18). Bereits Anfang 1965 war der Agrarsoziale Arbeitskreis der Katholischen Landvolkbewegung für eine Pflichtmitgliedschaft der bäuerlichen Bevölkerung in der Krankenversicherung eingetreten (24). Im gleichen Jahr hatte der Wissenschaftliche Beirat beim BML in einem Gutachten auf die Notwendigkeit einer "unbedingt zu fordern- den Regelung des Krankheitschutzes" hingewiesen (49, S. 27). Auch im Bundestag wurde, vor allem von seiten der SPD, mehrfach die Dringlichkeit einer diesbezüglichen Regelung betont (siehe dazu 48, S. 122 f.). Eine positive Stellungnahme zu einer gesetzlichen bäuerlichen Pflichtversicherung gab 1966 die Gewerkschaft Gartenbau, Land- und Forstwirtschaft ab (41). Auch der Arbeitsausschuß "Sozialreform" beim DBV plädierte 1966 für eine gesetzliche Pflichtkrankenversicherung für Landwirte (20). Das Agrarprogramm der Bundesregierung von 1968 enthält das Versprechen, für Landwirte und Altenteiler "bis zu einer bestimmten Einheitswertgrenze" eine gesetzliche Regelung für den Krankheitsfall zu treffen (7, S. 23).

6.2 Gründe des Scheiterns

Wenn schließlich trotz dieser vielen - und keineswegs erschöpfend aufgezählten - positiven Bekundungen Sand ins Getriebe geriet, so lag das hauptsächlich daran, daß den Befürwortern einer gesetzlichen bäuerlichen Krankenpflichtversicherung in der privaten Krankenversicherungswirtschaft ein Gegner erwuchs, der nicht nur alle ihm zur Verfügung stehenden publizistischen und sonstigen Machtmittel rigoros ausnutzte, sondern auch mit viel Geschick die fragwürdigen finanziellen Gepflogenheiten der Agrarsozialpolitik aufdeckte. Insbesondere der Verzicht auf einen noch so bescheidenen sozialen Ausgleich innerhalb der Bauernschaft machte es den der privaten Versicherungswirtschaft geneigten Publizisten leicht. MEENZEN, dessen Artikel in einer konzertierten Aktion gleich in einem Dutzend Publikationen erschienen, vom "Industriekurier" (33) über die "Zeit" (34) bis zum "Mannheimer Morgen", hatte objektiv gesehen recht, wenn er die polemische Frage stellte, ob in Zukunft Großbauern mit einem vom Steuerzahler subventionierten Krankenschein zum Arzt gehen sollten. Niemand konnte dem entgegenhalten - und dies wäre der einzige Rechtfertigungsgrund gewesen - daß der Großbauer dieses "Privileg" sich dadurch verdiente, daß er aus Gründen der berufsständischen Solidarität und des sozialen Ausgleichs für die gleiche Leistung mehr Beitrag bezahlte als der Kleinbauer.

Auch die Anlage der ASG-Befragung gab, wie erwähnt, Anlaß für Kritik; der empirische Befund, wichtigste Basis für politische Initiativen, war nicht ganz über jeden Zweifel erhaben. Überdies hatte die private Krankenversicherung die Bedeutung der ASG erkannt und war flugs daran gegangen, sich durch den Erwerb einiger korporativer Mitgliedschaften Einlaß in den ASG-Arbeitskreis "Landwirtschaft und soziale Sicherheit" zu verschaffen. Schließlich zeigte sich, daß auch die Bonner Verbindungsstelle der privaten Krankenversicherung ihr Geld wert war: in bemerkenswert vehementer Weise bezog die Bundestagsabgeordnete KALINKE gegen eine bäuerliche Krankenpflichtversicherung Stellung (27).

Es war freilich nicht nur die Gegnerschaft der privaten Krankenversicherung, die eine bäuerliche Krankenversicherung bislang nicht entstehen ließ. Hinzu kam, daß die eigenständige, berufsständische soziale Sicherungsform als solche ins Zwielicht geriet - angesichts der permanenten Abwanderung aus dem landwirtschaftlichen Hauptberuf auch kein Wunder. Manches deutet darauf hin, daß in unseren Tagen die Grundsatzdiskussion nachgeholt wird, die damals, vor 1957, aus Zeitmangel nur fragmentarisch geführt werden konnte.

7. Drittes Resumé

Die kurze Geschichte der bisherigen agrarsozialpolitischen Willensbildung zeigt, daß es bei entsprechender "Programmierung" leicht ist, agrarsozialpolitische Wünsche und Forderungen - und seien sie noch so kostspielig und sozial ungerecht - über die parlamentarischen Hürden zu bringen. Voraussetzung ist allerdings, daß keine existentiellen Geschäftsinteressen berührt werden. Ist dies der Fall, so besteht die Gefahr, daß selbst relativ billige Projekte im Stadium der Planung veröden.

Dieser Sachverhalt verdient ein letztes Mal Kritik. Er beweist nicht zuletzt, daß die große Masse der Steuerzahler, nämlich die Arbeitnehmer, über keine Institution verfügen, die ihre diesbezüglichen

Interessen wahrnimmt. (Der Bund der Steuerzahler als mittelständische pressure group hat naturgemäß kein Interesse daran, an finanziellen Subsidien zugunsten einer ihm sozial nahestehenden Schicht Kritik zu üben).

Die Gewerkschaften wiederum sorgen sich lediglich darum, daß den Selbständigen über einen Eintritt in die Rentenversicherung keine Vorteile auf Kosten der versicherten Arbeitnehmer erwachsen (siehe dazu 41); werden letztere als Steuerzahler geschröpft, erlahmt das gewerkschaftliche Interesse offenbar.

Einen Vorwurf müssen sich freilich auch die bundesrepublikanischen Sozialpolitiker gefallen lassen. Sie haben es zugelassen, daß sich die landwirtschaftliche Sozialpolitik weitgehend losgelöst von den Prinzipien der allgemeinen Sozialpolitik entwickelt hat. Sie haben nicht verhindert, daß sich in der Agrarsozialpolitik ein "Narzißmuß der kleinen Differenzen" breitmachte, das heißt das Bestreben sichtbar wurde, "soziale ... Distanzen zu anderen (das heißt zu den Arbeitnehmern und ihren Sicherungsformen, d. Verf.) in dem Maße aufzubauen, in dem diese ihm faktisch ähnlich werden" (10, S. 327).

Was man sich deshalb für die Zukunft wünscht, wäre, daß weder - wie bisher - die agrarpolitische Willensbildung die Agrarsozialpolitik so gut wie ausschließlich prägt, noch, daß die Sozialpolitiker die Agrarpolitiker völlig aus dem Felde schlagen, sondern daß schlicht und einfach eine agrarsozialpolitische Willensbildung stattfindet, die diesen Namen verdient.

Literatur

- 1 ABEL, W.: Die Altersversicherung der bäuerlichen Bevölkerung, Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, 17, Hannover 1956.
- 2 DERS.: Soziale Agrarpolitik - Zum Standort der ASG, in: Für die Menschen auf dem Lande - 20 Jahre ASG, Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, 55, Hannover 1967, S. 134 ff.
- 3 DERS.: Soziale Sicherheit in den Grenzbereichen des selbständigen Mittelstandes, in: Schriftenreihe des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, 6, Stuttgart 1959, S. 7 ff.
- 4 ACHINGER, H.: Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, Hamburg 1958.
- 5 ACHINGER, H., HÖFFNER, J., MUTHEIUS, H., NEUNDÖRFER, L.: Neuordnung der sozialen Leistungen, Köln 1955.
- 6 AGNOLI, J., BRÜCKNER, P.: Die Transformation der Demokratie, Frankfurt/M. 1968.
- 7 Arbeitsprogramm für die Agrarpolitik der Bundesregierung, hrsg. v. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Hiltrup 1968.
- 8 Berliner Programm der FDP, abgedruckt bei FLECHTHEIM, O.K., Dokumente zur parteipolitischen Entwicklung in Deutschland seit 1945, 2. Band, 1. Teil, Berlin 1963.
- 9 BOGS, W.: Grundfragen des Rechts der sozialen Sicherheit und seiner Reform, Sozialwissenschaftliche Abhandlungen, 3, Berlin 1955.
- 10 BOLTE, K.M., KAPPE, D., NEIDHARDT, F.: Soziale Schichtung, in: BOLTE, K.M.: Deutsche Gesellschaft im Wandel, 2. Aufl. Opladen 1967, S. 233 ff.
- 11 Bundesgeschäftsstelle der CDU (Hrsg.), Die Christlich Demokratische Union Deutschlands, 7. Aufl. Bonn 1967.
- 12 DEENEN, B. VAN, HARMS, A.: Zur Frage der sozialen Sicherung landwirtschaftlicher Familien in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 172 der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie, Bonn 1966.
- 13 DENEKE, D.: Entwicklungstendenzen in der sozialen Sicherung der landwirtschaftlichen Bevölkerung, in: Sozialpläne für die Landwirtschaft, Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, 43, Hannover 1964.
- 14 Die Altersversorgung der Bauern in Baden-Württemberg, ASG-Rundbrief 3, 1956.
- 15 Die Neuordnung der Landwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland als gesellschaftliche Aufgabe. Eine evangelische Denkschrift, o.O.u.J. (1965).
- 16 EntschlieÙung der Mitgliederversammlung des DBV zur agrarpolitischen Lage nach Verabschiedung des Landwirtschaftsgesetzes, vielf. Manuskr., Kassel, 9.9.1955.
- 17 EntschlieÙung des Präsidiums des DBV zur Alterssicherung der Bauern vom 3.7.1956, Maschinenschrift, o.O.u.J.

- 18 Entschließung des Vorstandes der ASG zum Krankenversicherungsschutz für die bäuerliche Bevölkerung v.2.12.1966, in: ASG-Rundbrief, 12, 1966.
- 19 Ergebnisprotokoll der Sitzung des Arbeitsausschusses für die Sozialreform beim DBV am 11.6.1956, Maschinenschrift, o.O.u.J.
- 20 Ergebnisprotokoll über die gemeinsame Sitzung des sozialpolitischen Ausschusses des DBV und der Vertreter der land- und forstwirtschaftlichen Arbeitgeberverbände am 10./11.10.1966 in Bad Godesberg, vervielf. Manuskrr..
- 21 ERHARD, L.: Freiheitliche Lebenssicherung oder Versorgungsstaat? Sonderdruck aus Versicherungswirtschaft, 1, 1956.
- 22 Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommission; Vorschläge zur Gestaltung und Durchführung der Gemeinsamen Agrarpolitik gemäß Art. 43 des EWG-Vertrags, VI/KOM (60) 105, Brüssel 1960.
- 23 FREHSEE, H.: Erläuterungen zum landwirtschaftlichen Sozialplan der SPD, vervielf. Manuskrr., hrsg. v. Vorstand der SPD, Bonn, 9.2.1963.
- 24 Für soziale Sicherung in der Landwirtschaft. Pressemitteilung der Katholischen Landvolkbewegung Deutschlands, München, 15.2.1965.
- 25 Gemeinsames Gutachten von Mitgliedern des Wissenschaftlichen Beirats beim BML und von wirtschaftswissenschaftlichen Beratern der Kommission der EWG: Wirkungen einer Senkung der Agrarpreise im Rahmen einer gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) auf die Einkommensverhältnisse der Landwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Brüssel 1962.
- 26 Grüner Bericht 1970, Bundestags-Drucksache VI/372.
- 27 KALINKE, M.: Ein Danaergeschenk für freie selbständige Bauern? Sonderdruck aus Arbeit und Sozialpolitik, 7/8, 1966.
- 28 KÖTTER, H.: Zusammenfassender Bericht über die Untersuchung, in: Soziale Sicherung auf dem Lande. Ihre Grundlagen und Erscheinungsformen in der Landwirtschaft. Berichte über Landwirtschaft, 166. Sonderheft, 1957.
- 29 KREMS, G.: Parlamente - nur noch Ratifizierungs-Maschinen?, in: Die Welt, Hamburg, 22.7.1970.
- 30 KRÜGER, H., BAADE, F.: Sozialdemokratische Agrarpolitik. Erläuterungen zum sozialdemokratischen Agrarprogramm, Berlin 1927.
- 31 Leitsätze der FDP zur Sozialreform, abgedruckt bei NOELL, K.: Das Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte, Kommentar, Berlin.
- 32 Leitsätze zur Rentenversicherung, vorgelegt vom Reformausschuß Sozialversicherung der CDU, abgedruckt in: Zeitschrift für Sozialreform, 1, 1955.
- 33 MEENZEN, H.: Eine überflüssige Zwangsversicherung, in: Industriekurier, 28.12.1966.
- 34 DERS.: Wehret den Anfängen - Jedem Bauern seinen Krankenschein? Die Zeit, 15.4.1966.

- 35 NOELL, H.: Agrarsoziale Untersuchung über die Alterssicherung der hauptberuflichen landwirtschaftlichen Betriebsinhaber in 93 hessischen Dörfern, Schriften des Hessischen Bauernverbandes, 9, Frankfurt 1955.
- 36 NOELL, K.: Möglichkeiten und Grenzen landwirtschaftlicher Sozialpolitik unter besonderer Berücksichtigung der Sozialversicherung, in: Soziale Sicherheit für die Bauernfamilie, Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, 39, S. 17 ff.
- 37 RIEMANN, F., BUCHHOLZ, P.: Der Krankenversicherungsschutz der landwirtschaftlichen Unternehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik, Materialsammlung der ASG, 64, Göttingen 1967.
- 38 ROHRBECK, W., ROEHRBEIN, E., MEYRICH, C.: Zum Problem der Realisierbarkeit der Vorschläge der Rothenfelser Denkschrift über "Die Neuordnung der sozialen Leistungen", Berlin 1955.
- 39 Sozialpläne für die Landwirtschaft, Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, 43, Hannover, 1964.
- 40 Sozialpolitische Leitsätze der SPD zum 1. Mai 1956, abgedruckt bei NOELL, K.: Das Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte, Kommentar, Berlin.
- 41 Stellungnahme des Hauptvorstandes der Gewerkschaft Gartenbau, Land- und Forstwirtschaft zur Krankenversicherung der landwirtschaftlichen Arbeitnehmer bei weiterem Ausbau der sozialen Sicherung der Selbständigen in der Landwirtschaft v. 28.11.1966, vervielf. Manuskript.
- 42 Stellungnahme des Verbandes der Lebensversicherungsunternehmen zum Entwurf eines Gesetzes über die Alterssicherung der Landwirte (BT-Drucksache 3118 v. 19.1.1957) vervielf. Manuskript., März 1957.
- 43 Stellungnahme des Vorstandes des Bundesverbandes der Landkrankenkassen zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechtes der gesetzlichen Krankenversicherung, vervielf. Manuskript., Hannover, 15.3.1963.
- 44 Vorstand der SPD (Hrsg.): Agrarpolitische Richtlinien der SPD, Bonn 1953.
- 45 Vorstand der SPD (Hrsg.): Aktionsprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Bonn 1954.
- 46 Vorstand der SPD (Hrsg.): Gesundes Dorf - Gesunde Höfe. Ein Landprogramm der SPD, Bonn 1956.
- 47 VREDELING, H.: Die agrarsoziale Integration, in: Landvolk auf dem Wege nach Europa, Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, 48, Hannover 1965.
- 48 WANGLER, W.: Landwirtschaftliche Sozialpolitik und soziale Sicherheit in der Landwirtschaft. Entstehungsgründe, Entstehungsgeschichte, Ausmaß und Auswirkungen agrarsozialer Sicherungsmaßnahmen der Gegenwart, Materialsammlung der ASG, 77, Göttingen 1969.
- 49 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Struktur- und Investitionspolitik, Soziale Sicherung und geistige Förderung der Landwirte. Gutachten, o.O.u.J. (1965).

