



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.*

Hagedorn, K., Seeborn, E.: Probleme gemeinsamer landwirtschaftlicher Sozialpolitik. In: Von Alvensleben, R., Koester, U., Storck, H.: Agrarwirtschaft und Agrarpolitik in einer erweiterten Gemeinschaft. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 18, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1981), S. 545-562.

PROBLEME GEMEINSAMER LANDWIRTSCHAFTLICHER SOZIALPOLITIK

von

Konrad Hagedorn, Berkeley und
Eckard Seebohm, Göttingen

- 1 Einleitung
 - 2 Darstellung der gegebenen Rahmenbedingungen
 - 2.1 Prinzipien der allgemeinen Sozialpolitik in Europa
 - 2.2 Prinzipien der landwirtschaftlichen Sozialpolitik in Europa
 - 2.3 Die Rolle des Agrarsektors im Integrationsprozeß
 - 3 Ziele und Mittel einer gemeinsamen Agrarsozialpolitik
 - 3.1 Gemeinsame Agrarsozialpolitik und generelle bzw. sektorale Integrationsziele
 - 3.2 Agrarsozialpolitik im engeren Sinne: Soziale Sicherung der landwirtschaftlichen Bevölkerung
 - 3.3 Agrarsozialpolitik im weiteren Sinne als Instrument komplementärer Einkommenstransfers
 - 4 Schlußbemerkungen
-

1 Einleitung

Im Zuge der europäischen Integration wurden seit Beginn der 60er Jahre wesentliche Teile der agrarpolitischen Kompetenzen von einzelstaatlichen Handlungsträgern auf Gemeinschaftsorgane verlagert. Diese Kompetenzver-

schiebung erfolgte allerdings zwischen den einzelnen Teilbereichen der Agrarpolitik in sehr unterschiedlichem Umfang: Während die markt- und preispolitische Zuständigkeit nahezu vollständig auf die Gemeinschaft übertragen wurde, sind die "nichtpreispolitischen" Aktionsbereiche zu einem erheblichen Teil in einzelstaatlicher Verantwortung (und Finanzierung) verblieben (SEEBOHM, 26).

Besonders deutlich tritt der Tatbestand einer weitgehenden einzelstaatlichen Autonomie im Bereich der Agrarsozialpolitik hervor (KOMMISSION, 18). Ansätze einer gemeinsamen Politik auf diesem Gebiet gibt es allenfalls im Zusammenhang mit der Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit für Zwecke der Strukturverbesserung (Landabgabereute) (RICHTLINIE 72/160 EWG, 22). Eine gemeinsame landwirtschaftliche Sozialpolitik existiert weder im Sinne einer sozialen Sicherung gegenüber bestimmten Lebensrisiken - vor allem Alter, Krankheit, Unfall (KOMMISSION, 17) - noch, abgesehen von der Richtlinie 72/160 EWG, als Instrument der Agrarstrukturpolitik oder gar der sektoralen Einkommenspolitik. Dieser Tatbestand wirft die grundsätzliche Frage der Kompatibilität der einzelstaatlichen Agrarsozialpolitiken mit der gemeinsamen Agrarpolitik auf. Daneben stellen die sich abzeichnenden Veränderungen der wirtschafts- und agrarpolitischen Rahmenbedingungen einen zusätzlichen Anlaß dar, eine gemeinsame, d.h. einheitlichen Regeln unterworfenen und gemeinsam finanzierte Politik der agrarsozialen Sicherung in Erwägung zu ziehen.

Die Aktualität dieser Problemstellung ergibt sich zum einen aus dem bevorstehenden Beitritt von drei teilindustrialisierten Ländern mit schwerwiegenden sozialen Problemen auch und gerade im ländlichen Raum, und zum anderen aus den preispolitischen Konsequenzen, denen die gemeinsame Agrarpolitik infolge finanzpolitischer Zwänge aus unserer Sicht unabweichlich ausgesetzt sein wird. Unsere folgenden Überlegungen widmen sich daher zum einen den prinzipiellen Aspekten einer Harmonisierung nichtpreispolitischer Bereiche beim gegenwärtigen Integrationsstand und führen dann u.a. zu der Frage, inwieweit eine gemeinsame landwirtschaftliche Sozialpolitik bei verengtem preispolitischem Spielraum (SCHMITT, 24) als kompensatorisches Instrument in Betracht gezogen werden könnte. Dabei werden wir zunächst die für eine Untersuchung dieser Problemstellung relevanten Rahmenbedingungen darlegen und anschließend die Adäquanz einer gemeinsamen landwirtschaftlichen Sozialpolitik im Hinblick auf unterschiedliche Teilziele prüfen.

2 Darstellung der gegebenen Rahmenbedingungen

Eine Beurteilung politischer Maßnahmen hat u.a. zu berücksichtigen, was "unter den jeweiligen Umständen möglich ist" (GIERSCH, 7). Ihre Eignung wird nicht nur durch die vorgegebenen Ziele, sondern auch durch situationsspezifische Faktoren determiniert. Aus diesem Grunde ist eine Darstellung der gegebenen Rahmenbedingungen einer gemeinsamen Agrarsozialpolitik notwendig. Dabei sind, quasi um den Harmonisierungsbedarf zu illustrieren, zunächst die wesentlichen Prinzipien der derzeit gegebenen allgemeinen und vor allem der sektorspezifischen Sozialpolitiken der Mitglieds- und Beitrittsländer abzubilden. Jedoch reicht ein Hinweis auf das *sozialpolitische Umfeld* allein nicht aus. Die Erfahrungen mit einer auf das wirtschaftspolitische Umfeld nicht abgestimmten Teilintegration im Agrarbereich verdeutlichen die Notwendigkeit, vor jedem weiteren Integrationsschritt sorgfältig zu prüfen, ob dieser den jeweils gegebenen und sich abzeichnenden *integrationspolitischen* Rahmenbedingungen angemessen ist.

2.1 Prinzipien der allgemeinen Sozialpolitik in Europa

Da der landwirtschaftlichen Sozialpolitik in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft i.d.R. das Ziel der sozialrechtlichen Gleichbehandlung der Landwirte zugrundeliegt, ist eine Bezugnahme auf die allgemeinen Systeme der sozialen Sicherheit erforderlich, deren Darstellung sich allerdings im folgenden auf eine kurze Skizzierung prinzipieller Unterschiede beschränken soll (ausführliche Informationen finden sich bei HEISE, 13, S. 31 f.; URFER, 28; DOROW, 5; DOMSCH, 4). Diese sind zunächst in bezug auf die Finanzierung der Sozialleistungen zu beobachten. Während z.B. im Rahmen der Alterssicherung in den meisten Mitgliedsländern die Beitragsfinanzierung vorherrscht, ist in einigen Staaten (Vereinigtes Königreich, Italien, Dänemark, partiell auch Niederlande und Belgien) die staatliche Finanzierung von z.T. dominierender Bedeutung (DOROW, 5). Innerhalb der überwiegend beitragsfinanzierten Sicherungssysteme bestehen beträchtliche Unterschiede im Hinblick auf die Verteilung der Lasten auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer (PRELLER, 21, S. 509 ff.). Auf der Leistungsseite bestehen sowohl hinsichtlich des Leistungsumfanges als auch in bezug auf Anspruchsvoraussetzungen und Bemessungsgrundlagen der Leistungsgewährung gravierende Abweichungen (DOMSCH, 4, S. 20 ff.). Als wichtigstes Beispiel wiederum aus dem Bereich der Altersversorgung kann angeführt werden, daß

hinsichtlich der Frage, ob nur eine Absicherung eines Existenzminimums oder eine Vollversorgung und ob diese zwangsweise oder auf freiwilliger (betrieblicher) Basis erfolgt, innerhalb der Gemeinschaft (einschließlich der Beitrittsländer) keine Kongruenz feststellbar ist: Während die Niederlande, Irland und Spanien nur eine Sicherung des Existenzminimums vorsehen, ist in Italien eine Vollversorgung zwangsweise organisiert; die übrigen Länder bewegen sich zwischen diesen Extremen (DOROW, 5, S. 9 ff.).

2.2 Prinzipien der landwirtschaftlichen Sozialpolitik in Europa

Grundsätzliche Unterschiede zwischen den einzelstaatlichen Agrarsozialpolitiken liegen bereits im Hinblick auf ihre sektorspezifische Organisation vor (KOMMISSION, 17, 18). Ein Sondersystem für den Agrarsektor existiert in der Bundesrepublik Deutschland, in Frankreich, Italien und Luxemburg. Im Vereinigten Königreich, in Dänemark, den Niederlanden und Irland bestehen keine bzw. nur periphere Einrichtungen der landwirtschaftlichen Sozialpolitik. Belgien stellt insofern einen Sonderfall dar, als es zwar keine sektorspezifische Sicherung für den Agrarsektor, jedoch ein Sondersystem für alle Selbständigen unterhält. In den drei Beitrittsländern bestehen ausnahmslos Sondersysteme für den Agrarbereich (KIRNBAUER, 15, S. 3 ff.).

Innerhalb der Ländergruppe mit einem landwirtschaftlichen Sondersystem sind erhebliche Ausgestaltungsunterschiede feststellbar, die sich sowohl auf die Intensität der intersektoralen Umverteilung als auch auf den versicherten Personenkreis, die Leistungsmodalitäten und die Finanzierungsregelungen erstrecken (EGGERS, 6, S. 14 ff.; KIRNBAUER, 15, S. 9 ff.). Ein Anhaltspunkt für die Bedeutung der Einkommensstützung via Agrarsozialpolitik in den einzelnen Mitgliedsländern ergibt sich aus dem Verhältnis der diesem Zweck dienenden öffentlichen Ausgaben zur Bruttowertschöpfung der Landwirtschaft:

Einkommensstützung über *sektorspezifische* Einrichtungen der sozialen Sicherung in v.H. der Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten

| Jahr | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 |
|------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Land | (1974/75) | (1975/76) | (1976/77) | (1977/78) |
| BR Deutschland | 9.8 | 9.1 | 9.1 | 9.8 |
| Frankreich | 23.7 | 21.7 | 23.1 | . |
| Niederlande | 0.0 | 0.05 | 0.06 | . |
| Belgien | 0.0 | 0.0 | 0.0 | . |
| Luxemburg | 12.8 | 13.4 | 13.9 | 13.6 |
| Italien | 37.2 | . | . | . |
| Vereinigtes Königreich | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Irland | 0.08 | 0.06 | 0.04 | 0.0 |
| Dänemark | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |

Quelle: E. SEEBOHM (26, S.148).

Auch in den drei *Beitrittsländern* wird eine intersektorale Umverteilungspolitik über u.a. öffentlich finanzierte sektorspezifische Sondersysteme der sozialen Sicherung betrieben. Als recht weitgehend erweist sich dabei vor allem die landwirtschaftliche Sozialversicherung in Griechenland, die neben sozialen Tatbeständen sogar betriebliche Risiken wie Hagel- und Frostschäden partiell abdeckt (ANDRICOPOULES, 2, S. 23). Die Leistungen im wichtigsten Bereich, der Alterssicherung für Landwirte, werden in Griechenland zu 85 % aus einer Zusatzgabe zur *allgemeinen* Einkommenssteuer finanziert, während in Spanien nur 22,75 % der erforderlichen Mittel vom Staat aufgebracht werden (KIRNBAUER, 15, S. 95 f.).

Angeichts dieser vielfältigen Differenzierungen können wir uns an dieser Stelle für unsere weiteren Überlegungen auf die Feststellung beschränken, daß innerhalb der Gemeinschaft in bezug auf Existenz und Ausprägung der einzelstaatlichen Agrarsozialpolitik gravierende Unterschiede bestehen, die sich mit dem Beitritt tendenziell noch verstärken.

2.3 Die Rolle des Agrarsektors im Integrationsprozeß

Die Folgen eines nicht auf die integrationspolitischen Rahmenbedingungen abgestimmten Instrumenteneinsatzes zeigen sich heute deutlich in der gemeinsamen Agrarpolitik: Die Schaffung einer weitreichenden institutionellen Integration allein im Agrarsektor baute u.a. implizit auf die sehr wichtige, jedoch nicht gegebene Voraussetzung fester Wechselkurse innerhalb der Gemeinschaft auf. Diese grundlegende Fehlkonstruktion hatte zur Folge, daß der Agrarsektor zu keiner Zeit die ihm zugedachte Vorreiterfunktion¹⁾ im europäischen Integrationsprozeß ausfüllen konnte. Die aus dem Zusammenwirken einer Teilintegration im Agrarsektor und der überwiegend auf die Gewährleistung einer funktionellen Integration beschränkten Politik in den übrigen Bereichen resultierenden integrationspolitischen Ungleichgewichte führen wegen der Interdependenz aller Teilmärkte zwangsläufig zu Anpassungsproblemen, die vor allem an den "Nahtstellen" zwischen Agrarpolitik und allgemeiner Wirtschaftspolitik sichtbar werden. Im Falle von Wechselkursänderungen einzelner Mitgliedsländer bleibt den Gemeinschaftsorganen nur die Wahl, entweder den Landwirten (und Verbrauchern) abrupte Preisänderungen zuzumuten, oder, wie es in der Realität geschieht, durch Schaffung einer exklusiven Währungsunion für die Landwirtschaft die binnenmarktähnlichen Verhältnisse im Agrarsektor aufzuheben und damit überdies auch in den übrigen Bereichen der Volkswirtschaft Verzerrungen auszulösen. M.a.W.: Die gegebenen integrationspolitischen Ungleichgewichte in der Gemeinschaft beinhalten desintegrierende Tendenzen, die zu permanenten zusätzlichen Anpassungsproblemen führen (SCHMITT, 23, S. 2 ff.; JARCHOW, 14, S. 185 ff.).

Diese Ungleichgewichte gefährden darüber hinaus auch die Realisation sektorspezifischer Ziele: Die Intensität des Einkommensdrucks in der Landwirtschaft ist vor allem eine Funktion der Veränderung der außerlandwirtschaftlichen Pro-Kopf-Einkommen. Bei divergierenden gesamtwirtschaftlichen Bedingungen, die um so wahrscheinlicher eintreten werden, je mehr gemeinsame makropolitische Instrumente (z.B. Geldpolitik, Währungspolitik) fehlen, sind der einkommenspolitischen Leistungsfähigkeit der gemeinsamen Agrarpreispolitik unabhängig von aktuellen markt- und finanzpolitischen Problemen enge Grenzen gesetzt. Im allgemeinen wird es nicht

1) Diese optimistische Einschätzung vertraten u.a. HALLSTEIN, 12, S. 18 ff.; KROHN, 19, S. 23 ff.; WEINSTOCK, 31, S. 18 ff.

möglich sein, mit einer einheitlichen Preisänderungsrate in *allen* Mitgliedsländern den Einkommensdruck in gleicher Weise zu begrenzen (HALLET, 11, S. 317 ff.; SEEBOHM, 26, S. 42 ff.).

Stellt man nun Überlegungen zur Adäquanz einer gemeinsamen landwirtschaftlichen Sozialpolitik an, so erscheint es realistisch, den Fortbestand dieser integrationspolitischen Ungleichgewichte in Rechnung zu stellen. Ein "Zurückschrauben" der agrarwirtschaftlichen Integration und damit eine Renationalisierung der Agrarpolitik dürfte wegen ihrer politischen Implikationen die europäische Integration als Ganzes zur Disposition stellen und wird daher von der Mehrheit der Mitgliedsländer nicht in Betracht gezogen. Auf der anderen Seite lehrt die Geschichte verschiedene Anläufe zur Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion in Europa, daß mit raschen Fortschritten nicht zu rechnen ist. Auch das Europäische Währungssystem (EWS) hat aus unserer Sicht bisher nicht zu fundamentalen Änderungen geführt (VAUBEL, 29, S. 12 ff.).

3 Ziele und Mittel einer gemeinsamen Agrarsozialpolitik

Die Erfolgsaussichten einer gemeinsamen Agrarsozialpolitik werden weitgehend bestimmt durch die nach ihrer Implementation auftretenden Zielharmonien und -konflikte, insbesondere innerhalb folgender Zusammenhänge:

- (a) Eine gemeinsame Agrarsozialpolitik muß mit den maßgeblichen Integrationszielen begründbar sein und darüber hinaus für deren Erfüllung als wesentlich gelten, um entsprechendes politisches Gewicht zu erhalten.
- (b) Die verfolgten Agrarsozialpolitikziele müssen soweit harmonisierbar sein, daß eine dauerhafte gemeinschaftliche Konzeption gewährleistet ist.
- (c) Eine Stabilität dieses Konsenses ist allerdings auch nur dann zu erwarten, wenn durch eine Koordination zusammenhängender Integrations-schritte desintegrative Folgewirkungen einzelner, auf eine Harmonisierung ausgerichteter Maßnahmen weitgehend vermieden werden können.

Nunmehr soll der Frage nachgegangen werden, inwieweit sich diese Bedingungen beim gegenwärtigen Stand der Europäischen Einigung erfüllen las-

sen. Daher wird zunächst das Verhältnis zwischen gemeinsamer Agrarsozialpolitik und Integrationszielen betrachtet, um anschließend auf die Harmonisierbarkeit spezifischer Ziel- und Mittelbereiche einzugehen.

3.1 Gemeinsame Agrarsozialpolitik und generelle bzw. sektorale Integrationsziele

Eine Unterstützung seitens der allgemeinen Integrationsziele erfährt das Konzept einer gemeinsamen Agrarsozialpolitik zunächst durch die im EWG-Vertrag offensichtliche Betonung des *Wettbewerbsgedankens* (Art. 85-94 EWGV, 31). Ebenso gehören im Sinne des sektoralen Integrationsziels, "die Produktivität der Landwirtschaft... zu steigern" (Art. 39 EWGV, 31), die gemäß Art. 40 EWGV geltenden "gemeinsamen Wettbewerbsregeln" zu den Grundlagen der Europäischen Agrarpolitik. Eine gemeinsame Agrarsozialpolitik ist demnach als adäquat zu erachten, sofern die bestehenden unterschiedlichen sozialpolitischen Be- und Entlastungen in den Mitgliedstaaten als wettbewerbsverfälschend einzustufen sind (SEEGERS, 27; SEEOHLM, 26, S. 131 ff.).

Dieses Argument zugunsten einer Harmonisierung vermag jedoch einer genaueren Wirkungsanalyse nicht standzuhalten. Über eine Verbesserung der Beitrags-Leistungs-Relationen geleistete Einkommensübertragungen werden c.p. zu einer Verlangsamung des Strukturwandels und damit mittel- und längerfristig zu einer *Verschlechterung* der Wettbewerbssituation der begünstigten Landwirte beitragen. Ferner ist zu berücksichtigen, daß den möglicherweise über eine Harmonisierung verminderbaren externen (d.h. zwischen Mitgliedsländern wirksamen) Verzerrungen zusätzlich interne Verzerrungen gegenüberstehen, die in Anbetracht der oben dargelegten Unterschiede hinsichtlich der allgemeinen Sicherungssysteme zumindest in einigen Ländern unvermeidlich sind (vgl. hierzu Abschnitt 3.2). Es erscheint uns als äußerst zweifelhaft, ob sich im Rahmen einer solchen Gegenüberstellung positive Nettoeffekte ableiten lassen können²⁾.

2) Ein weiteres integrationspolitisches Argument betrifft den interregionalen (zwischenstaatlichen) Faktortransfer. Divergierende Systeme der sozialen Sicherung können z.B. wegen der fehlenden Übertragbarkeit erworbener Ansprüche ein Mobilitätshemmnis darstellen (BALASSA, 3, S. 211 ff.; ANDEL, 1, S. 311 ff.). Es ist allerdings zu fragen, ob dieses Problem in Anbetracht der überwiegend familienbetrieblich geprägten Agrarverfassung der meisten Mitgliedsländer im Bereich der Landwirtschaft von Bedeutung ist. Des weiteren ist vorstellbar, daß derartige Mobilitätshemmnisse auch ohne die Vergemeinschaftung der agrarsozialen Sicherung auflösbar sind. Die Aktivitäten der Gemein-

Spezifische Ziele einer *gemeinsamen Sozialpolitik* sind dem EWG-Vertrag nicht zu entnehmen, da eine Integration dieses Politikbereiches nicht vorgesehen ist. Lediglich einige allgemeine Vereinbarungen über die Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Art. 117 EWGV, 30), die "Aufgabe der Kommission, eine Zusammenarbeit in sozialen Fragen zu fördern" (Art. 118 EWGV, 30), punktuelle Koordinierungsmaßnahmen³⁾ und über die Schaffung des Europäischen Sozialfonds (Art. 123-128 EWGV, 30) wurden getroffen. Offenbar soll auf sozialpolitischem Gebiet die nationalstaatliche Selbständigkeit erhalten bleiben; denn auch in Art. 118 EWGV, in dem der Gedanke sozialpolitischer Koordination anklingt, verpflichten sich die Mitgliedstaaten nicht zur Zusammenarbeit, sondern es wird lediglich die Kommission beauftragt, eine solche Zusammenarbeit "zu fördern" (ZÖLLNER, 33, S. 383 ff.). Diese wiederum erhält dadurch keine rechtliche Grundlage, selbst sozialpolitische Mittel einzusetzen, sondern kann der ihr übertragenen Aufgabe nur durch informative Tätigkeit nachkommen (GISSLER, 8, S. 46-60).

Der Versuch, eine *verteilungspolitische Begründung* gemeinsamer Agrarsozialpolitik aus *allgemeinen* sozialpolitischen Integrationszielen abzuleiten, kann daher nicht gelingen. So verbleibt nur noch eine Berufung auf das *sektorale Verteilungsziel* des EWG-Vertrages (§ 39 EWGV). Allerdings wird dieses dort zwar deutlich als Erhöhung der Pro-Kopf-Einkommen spezifiziert, doch fehlt jeglicher Hinweis, daß dies auch mit Hilfe sozialpolitischer Transfers erfolgen soll; im Gegenteil: Nach den Worten des Vertrages wird die gemeinsame Einkommenspolitik ausdrücklich auf produktivitätsfördernde Mittel beschränkt: "Das Kriterium der 'Angemessenheit' der Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung scheint insofern am 'Leistungsprinzip' orientiert zu sein, als über eine Produktivitätssteigerung der in der Landwirtschaft eingesetzten Faktoren, so wie es in der Zieldeklaration des Art. 39 wörtlich heißt, 'insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten' ist" (MEHLER, 20 S. 393).

Forts.Fn. 2):

schaft hinsichtlich der Wanderarbeitnehmer zeigen in dieser Hinsicht ggf. auf die Landwirtschaft übertragbare Ansätze auf (WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS, 32. S. 1 ff.).

3) Art. 119-122 EWGV, 30. Hierbei handelt es sich um spezielle Bestimmungen über eine gleiche Entlohnung für Männer und Frauen bei gleicher Arbeit, eine Gleichwertigkeit der Ordnung über bezahlte Freizeit, die soziale Sicherung der Wanderarbeitnehmer und die jährliche Berichterstattung über die soziale Lage in der Gemeinschaft.

Die Schlußfolgerung aus diesen Überlegungen ist offensichtlich: Schritte zur agrarsozialen Harmonisierung können von den wettbewerbsorientierten Intentionen des EWG-Vertrages her nur scheinbar als erwünscht gelten, und die für eine gemeinsame Agrarsozialpolitik konstitutive Funktion redistributiver Zielsetzungen wird weder durch generelle noch durch sektorspezifische Vertragsziele abgedeckt. Sicherlich bleibt zu prüfen, ob nicht seit dem Vertragsabschluß zusätzliche Gemeinschaftsziele entstanden sind, die eine Revision dieser Feststellung ermöglichen. Jedoch beschränkt sich die Sozialpolitik der Gemeinschaft nach wie vor auf die ihr anfangs zugewiesenen marginalen Aufgaben, und eine grundlegende Erweiterung der Grundsätze gemeinsamer Agrarpolitik ist ebenfalls nicht zu erblicken.

3.2 Agrarsozialpolitikziele im engeren Sinne: Soziale Sicherung der landwirtschaftlichen Bevölkerung

Diese Zielsetzung läßt sich anhand einiger inhaltlicher Grundsätze strukturieren, welche (a) die als schutzwürdig anerkannten sozialen Tatbestände, (b) die sektor- und landesspezifische Ausformung der Ziele, (c) das politische Leitbild und dessen Ausgestaltung und (d) die Struktur der nationalen Referenzsysteme umfassen (HAGEDORN, 10, S. 79 ff.). Sie ermöglichen eine Differenzierung nach sektoralen und nationalen Besonderheiten, deren Kenntnis für eine Beurteilung der Harmonisierbarkeit Voraussetzung ist.

Die agrarsoziale Sicherung umfaßt in den EG-Mitgliedstaaten i.d.R. die üblicherweise als schutzwürdig anerkannten sozialen Tatbestände. Eine diesbezügliche Zielharmonisierung kann daher als vergleichsweise unproblematisch angesehen werden. Im Hinblick auf die nähere Ausformung der Agrarsozialpolitikziele bestehen jedoch mancherlei sektor- und landesspezifische Unterschiede (SCHMITT, 23, S. 8). Als charakteristisch erweist sich dabei die Tatsache, daß das Leistungsniveau der sozialen Sicherungssysteme (a) für die Agrarbevölkerung niedriger ist als für Nichtlandwirte (HAGEDORN, 10, S. 194 ff.; EGGERS, 6, S. 14 ff.) und (b) im Laufe der wirtschaftlichen Entwicklung steigt, da traditionelle Sicherungsinstitutionen teil- und schrittweise durch gesetzliche ersetzt werden (DOMSCH, 4, S. 42 und 89 f.). Die sektoralen Sicherungssysteme weisen daher - wie in Abschnitt 2 skizziert - erhebliche Unterschiede auf.

Zu den Ursachen wollen wir nun die folgenden Hypothesen andeuten: Neben der gewiß auch relevanten finanziellen Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors dürfte vor allem ein divergierender Sicherheitsbedarf ausschlaggebend sein, der sowohl auf ökonomische Gründe (divergierende Intensität des Anpassungs- bzw. Einkommensdrucks in der Landwirtschaft) als auch auf eher traditionelle Faktoren (z.B. unterschiedliche Bedeutung des bäuerlichen Altenteils) zurückzuführen ist. Eine Egalisierung dieser situationsbedingten Zieldifferenzierung wäre vielfach gleichbedeutend mit einer Vernachlässigung sektor- und regionalspezifischer sozialpolitischer Bedürfnisse.

Mit weitgehender Übereinstimmung folgen die Agrarsozialpolitiken in Europa dem politischen Leitbild einer sozialrechtlichen Gleichbehandlung der Agrarbevölkerung (HAGEDORN, 9, S. 203 ff.; 10, S. 91 ff.; EGGERS, 6, S. 14 ff.). Dies ist dadurch zu erklären, daß der Ausbau der agrarsozialen Sicherung dem Vorbild der schon bestehenden allgemeinen sozialen Sicherung folgte. Von seiten der politischen *Zielsetzung* sind daher - so lange man sie isoliert sieht - kaum Differenzen zu erwarten. Allerdings trifft diese Feststellung nicht mehr für eine auf die *Anwendung* dieses Orientierungskriteriums erweiterte Betrachtung zu. Da es nämlich eine unmittelbare Bezugnahme auf die allgemeinen sozialen Sicherungssysteme der EG-Staaten beinhaltet⁴⁾, gehen gemäß deren (in Abschnitt 2 geschilderten) Mannigfaltigkeit unterschiedliche Grundsätze in die nationalstaatlichen Agrarsozialpolitiken ein. Sowohl hinsichtlich des maßgeblichen Sicherungsprinzips (Versicherungs- oder Versorgungsprinzip) als auch in den Anspruchs- und Bemessungsgrundlagen weichen diese Systeme z.T. erheblich voneinander ab. Die Ursachen für diese Unterschiede ist vor allem darin zu sehen, daß aufgrund verschiedenartiger gesellschaftlicher Zielpräferenzen der Mitgliedsländer die Wahl zwischen den denkbaren Grundformen zu entsprechend unterschiedlichen Ergebnissen führen *muß*; die Ableitung eines einheitlichen, für alle Länder "optimalen" sozialen Sicherungssystems ist infolgedessen nicht möglich. Weitere wichtige Gründe sind in den jeweiligen historischen Gegebenheiten und in der vorherrschenden Einschätzung der ökonomischen Möglichkeiten zu suchen.

4) Zur Wahl der allgemeinen sozialen Sicherung als Referenzsystem für die Ausgestaltung der sektoralen sozialen Sicherung vgl. im einzelnen HAGEDORN, 10, S. 91-106.

Da Art. 117 EWGV nur eine begrenzte Abstimmung zwischen den einzelstaatlichen Sozialordnungen vorsieht, ist davon auszugehen, daß die gegenwärtigen Unterschiede weiterbestehen werden, zumal auch wichtige wirtschaftliche, soziale und politische Faktoren einer Vereinheitlichung entgegenstehen (URFER, 28, S. 113 ff.). Dies bedeutet jedoch nichts anderes, als daß eine sozialrechtliche Gleichstellung der in der Landwirtschaft Beschäftigten mittels einer einheitlichen landwirtschaftlichen Sozialpolitik nicht möglich ist. Auch würde eine Vergemeinschaftung dieses Politikbereiches zumindest in einigen Mitgliedsländern zu verstärkten Hemmnissen des intersektoralen Faktortransfers führen und die Desintegration des Agrarsektors gegenüber den übrigen Bereichen der Volkswirtschaft verstärken (SCHMITT, 23, S. 9).

Dieser vorerst unlösbare Zielkonflikt zwischen internationalen und intersektoralen Gleichbehandlungszielen bindet somit eine Integration auf der einen Ebene an eine entsprechende Desintegration auf der anderen, und zwar nicht nur in einer statischen, sondern vor allem in der dynamischen Betrachtung: Jede nationalstaatliche (sozialpolitische) Zielmodifikation (beispielsweise eine Änderung der Rentendynamisierung infolge von Finanzierungsengpässen) könnte eine entsprechende Zielkorrektur in der sektoralen Sozialpolitik (sofern man diese nicht völlig isoliert) und damit einen neuen Konflikt mit den Gemeinschaftszielen auslösen. Ebenso wie die desintegrativen Folgen derartiger Konfliktsituationen aufgrund der mangelnden Koordination von nationalen Währungspolitiken und gemeinsamer Agrarpolitik längst zu den entmutigenden Erfahrungen der Europäischen Agrarpreispolitik gehören, ist zu befürchten, daß auch eine gemeinsame agrarsoziale Sicherung anstelle des mit ihr beabsichtigten positiven Einigungseffektes eine zusätzliche Quelle desintegrierender Tendenzen darstellen würde.

3.3 Agrarsozialpolitik im weiteren Sinne als Instrument komplementärer Einkommenstransfers

Die Bedeutung einkommenspolitischer Zielsetzungen in der Agrarsozialpolitik der EG-Mitgliedstaaten⁵⁾ wird maßgeblich bestimmt durch (a) die institutionellen Möglichkeiten einer Kanalisierung von Einkommenstransfers mit Hilfe einer landwirtschaftlichen Sozialversicherung, (b) dem agrarpolitischen Handlungsbedarf hinsichtlich einer nationalstaatlichen Einkommenstützung und (c) durch die politische Definition des Agrareinkommensziels selbst.

Die Agrarsozialpolitik dient nur in denjenigen Mitgliedstaaten neben ihrer eigentlichen Aufgabe sozialer Sicherung auch agrarpolitisch motivierten Einkommensübertragungen, in denen sie über sektorspezifische Institutionen verfügt und daher sowohl in der administrativen Durchführung als auch im Hinblick auf die verteilungspolitische Transparenz eine genügende Distanzierbarkeit von den übrigen Bevölkerungsgruppen gewährleistet ist.

Eine weitere institutionelle Voraussetzung liegt in der Existenz eines beitrags- (nicht steuer-)finanzierten sozialen Sicherungssystems, da nur dann besondere Staatszuschüsse als beitragsenkende (und gegenüber Nichtlandwirten beitragsvergünstigende) Einkommenshilfen in den landwirtschaftlichen Sozialversicherungsetat eingeschleust werden können. Somit fehlen im Falle integrierter landwirtschaftlicher und/oder generell steuerfinanzierter sozialer Sicherungssysteme die institutionellen Voraussetzungen für eine mit der landwirtschaftlichen Sozialversicherung verflochtene Einkommenspolitik⁶⁾.

5) Eine gemeinsame Agrarsozialpolitik im weiteren Sinne ist auch als strukturpolitisches, d.h. auf die Förderung der Faktormobilität gerichtetes Instrument denkbar. Ansätze hierzu existieren bereits im Rahmen der Richtlinie 72/160/EWG (Landabgaberente). Neben den spezifischen Problemen (SCHMITT, v. WITZKE, 25) wäre jedoch ähnlich wie im vorangegangenen Abschnitt der grundsätzlichen Frage nachzugehen, ob angesichts der innerhalb der Gemeinschaft erheblich divergierenden strukturpolitischen Erfordernisse eine Zentralisierung dieses Politikbereiches als problemadäquat angesehen werden kann. Auf eine Erörterung dieses Problems muß hier aus Platzgründen verzichtet werden.

6) Theoretisch vorstellbar wäre natürlich die (bisher nicht erfolgte) Schaffung eigenständiger (d.h. von den Sozialversicherungen unabhängiger) Institutionen der Agrarsozialpolitik zur Verteilung intersektoraler Einkommensübertragungen.

Die Anforderungen an eine landwirtschaftliche Einkommenspolitik sind um so höher, je stärker der infolge stagnierender Nahrungsmittelnachfrage, technischen Fortschritts und außerlandwirtschaftlichen Einkommenswachstums entstehende sektorale Einkommensdruck ist und je ungünstiger die aus der begrenzten Faktormobilität und der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Situation resultierenden Möglichkeiten sind, diesem Einkommensdruck durch einen beschleunigten Agrarstrukturwandel nachzugeben. Als Folge unterschiedlicher Konstellationen dieser Einflußfaktoren kann in einigen Ländern die gemeinsame Agrarpreispolitik den einkommenspolitischen Zielen gerecht werden, während in anderen komplementäre Einkommensstützungen wiederum unterschiedlichen Ausmaßes erforderlich sind. Eine Nivellierung der sozialpolitischen Einkommenshilfen könnte daher nur willkürlich unter Vernachlässigung nationaler Einkommensziele und darüber hinaus unter der Gefahr erfolgen, daß aufgrund substitutiver Beziehungen zwischen sozial- und preispolitischer Einkommensstützung ein entsprechend desintegrativer Harmonieverlust hinsichtlich der gemeinsamen Agrarpreisvorstellungen eintrete.

Diese mangelnde Harmonisierbarkeit der nationalen Agrareinkommensziele ist jedoch nicht zuletzt eine Folge der Tatsache, daß diese, da sie das Ergebnis eines entsprechenden politischen Prozesses sind, im Sinne einer globalen Einkommensparität definiert werden, und demgemäß auch die sozialpolitischen Transfers nicht selektiv, sondern zugunsten aller Mitglieder erfolgen (HAGEDORN, 10, S. 264 ff.). Aus diesem Zielverständnis folgt (in Verbindung mit den soeben geschilderten Zusammenhängen) das einkommenspolitische Paradoxon, daß (im Prinzip) arme Mitgliedstaaten keiner, reiche aber beträchtlicher agrarsozialpolitischer Einkommenshilfen bedürfen. Geht man allerdings davon aus, daß infolge veränderter politischer Prioritäten (SCHMITT, 24, S. 104), besonders infolge des verengten preispolitischen Spielraumes, eine Ablösung des Prinzips globaler Einkommensparität durch den Grundsatz einer "Parität der Einkommenssicherung" im Sinne einer entsprechend differenzierten Einkommenspolitik politisch eher durchsetzbar erscheint, so bestände dann vielleicht Aussicht auf eine neue einkommenspolitische Gemeinsamkeit der EG-Mitgliedstaaten. Diese könnte sich aus einem grundlegenden gesellschaftspolitischen Interesse an der Lösung des Niedrigeinkommensproblems ergeben, das vor allem in den Beitrittsländern als sozialpolitische Zielsetzung wesentlich erscheint.

Ob diese hypothetische Kongruenz der nationalen Einkommenssicherungsziele als Grundlage gemeinsamer Agrarsozialpolitik allerdings auch gleichermaßen für ihre instrumentelle Operationalisierbarkeit gilt, ist zumindest fraglich. Sicherlich sind die ökonomischen und verteilungspolitischen Vorzüge einer selektiven Agrareinkommenspolitik in Verbindung mit einer restriktiven Preispolitik offensichtlich (KOESTER, TANGERMANN, 16). Sie führt jedoch u.E. zu analogen Konfliktsituationen, wie sie bereits im Zusammenhang mit einer Vergemeinschaftung der übrigen agrarsozialpolitischen Zielbereiche aufgezeigt wurden.

4 Schlußbemerkungen

Fassen wir unsere Überlegungen zusammen, so ergibt sich, daß die Schaffung einer gemeinsamen landwirtschaftlichen Sozialpolitik unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen folgende, aus unserer Sicht derzeit nicht vermeidbare Probleme aufwerfen würde:

- (a) Eine gemeinsame Agrarsozialpolitik ist aus den geltenden Vereinbarungen des EWG-Vertrages heraus nicht begründbar.
- (b) Das Instrument einer gemeinsamen Agrarsozialpolitik ist nicht mit dem Ziel einer sozialrechtlichen Gleichstellung der in der Landwirtschaft Beschäftigten in allen Ländern kompatibel und würde daher zu zusätzlichen internen Verzerrungen, d.h. zu einer weiteren Desintegration des Agrarsektors innerhalb der einzelnen Volkswirtschaften bzw. der Gemeinschaft als Ganzes führen und damit die bereits bestehenden intersektoralen Ungleichgewichte verstärken.
- (c) Die eben genannte Schlußfolgerung ergibt sich auch für den Fall, daß eine gemeinsame landwirtschaftliche Sozialpolitik in einem weiteren Sinne, d.h. als Instrument der Einkommenspolitik im Agrarsektor zu konzipieren wäre. Sie gilt darüber hinaus auch für eine veränderte Interpretation des sektoralen Einkommensziels im Sinne einer Mindesteinkommenssicherung.

Zusammenfassend zeigt sich somit, daß eine gemeinsame landwirtschaftliche Sozialpolitik kein Heilmittel für die aktuellen agrarpolitischen Probleme darstellen kann. Dies gilt im übrigen auch für die aktuellen finanzpolitischen Schwierigkeiten: Abgesehen von der Notwendigkeit der Mobilisie-

rung von finanziellen Ressourcen für ein solches Instrument besteht keine Gewähr dafür, daß die Finanztransfereffekte einer gemeinsamen Agrarsozialpolitik in einem systematischen Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Leistungskraft der Mitgliedsländer stehen würden. Das zwangsläufig höhere Leistungsniveau in "reichen" Ländern deutet darauf hin, daß das ungelöste Finanzausgleichsproblem eher noch verschärft werden würde.

Literatur

1. ANDEL, N., Problems of Harmonization of Social Security Policies in a Common Market. In: C.S. SHOUP (Ed.), New York and London 1967, S. 311 ff.
2. ANDRICOPOULES, C., Die landwirtschaftliche Sozialversicherung in Griechenland. "Internationale Revue für Soziale Sicherheit", 24.Jg. (1976).
3. BALASSA, B., The Theory of Economic Integration, London 1961.
4. DOMSCH, A., Harmonisierung der sozialen Sicherung in der EWG (Untersuchung des Instituts für Wirtschaftspolitik in der Universität zu Köln, Band 26), Köln 1973.
5. DOROW, S., Alterssicherung International. Eine vergleichende Studie über die staatliche und betriebliche Altersversorgung in 20 Ländern, Wiesbaden 1970.
6. EGGERS, K., Agrarsoziale Sicherung im internationalen Vergleich der Bundesrepublik Deutschland, Frankreichs und Italiens, Diss. Göttingen 1980.
7. GIERSCH, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, Grundlagen. Wiesbaden 1961.
8. GISSLER, P., Das Europäische Sozialrecht (Schriftenreihe Europäische Wirtschaft, Band 69), Baden-Baden 1973.
9. HAGEDORN, K., Konzeptionelle Agrarsozialpolitik - Grundsätzliche Überlegungen zum agrarsozialen Sicherungsziel. "Vierteljahresschrift für Sozialrecht", Bd. 5, H. 2/3 (1977), S. 203-249.
10. DERSELBE, Agrarsozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Kritik und Alternativmodelle zur Alterssicherung in der Landwirtschaft. Diss. Göttingen 1979.
11. HALLET, G., The Problem of Agriculture in an European Economic Union. "Journal of Agricultural Economics", Jg. 20 (1969), S. 317 ff.
12. HALLSTEIN, W., Der Weg nach Europa. In: W. ABEL (Hrsg.), Landvolk auf dem Weg nach Europa (Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, H. 48), Hannover 1965, S. 18 ff.

13. HEISE, B., Sozialpolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Göttingen 1966.
14. JARCHOW, G., Die Problematik gemeinsamer Agrarpreise beim derzeitigen Stand der wirtschafts- und währungspolitischen Integration. "Agrarwirtschaft", Jg. 20 (1971), S. 185 ff.
15. KIRNBAUER, J., Die soziale Sicherheit der selbständig Erwerbstätigen in der Land- und Forstwirtschaft in den Mitgliedstaaten des Verbandes der Europäischen Landwirtschaft (CEA), Wien 1979.
16. KOESTER, U. und S. TANGERMANN, Alternativen der Agrarpolitik (Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft, Heft 182), Münster-Hiltrup 1976.
17. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Hrsg.), Die soziale Sicherheit in der Landwirtschaft - Nationale Berichte. Arbeitsdokument V/584/76-D, Brüssel 1976.
18. DIESELBE (Hrsg.), La Sécurité Sociale en Agriculture, Rapport Nationaux (Situation au 1er Juillet 1977), Dok. V/413/78-F, Brüssel 1977.
19. KROHN, H.-B., Die marktwirtschaftliche Integration. In: W. ABEL (Hrsg.), Landvolk auf dem Weg nach Europa (Schriftenreihe für Ländliche Sozialfragen, H. 48), Hannover 1965, S. 23 ff.
20. MEHLER, F., Ziel-Mittel-Konflikte als Problem der Wirtschaftspolitik. Ein Beitrag zur Theorie der Wirtschaftspolitik exemplifiziert an der praktischen Agrarpolitik (Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 49), Berlin 1970, S. 393.
21. PRELLER, L., Praxis und Probleme der Sozialpolitik. Tübingen und Zürich 1970.
22. Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften zur Förderung der Landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und der Verwendung der landwirtschaftlich genutzten Fläche für Zwecke der Strukturverbesserung (Richtlinie 72/160/EWG), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 96, S. 9.
23. SCHMITT, G., Offene Fragen der europäischen Agrarpolitik. "Agrarwirtschaft", Jg. 20 (1971), S. 2 ff.
24. DERSELBE, Vor einer Wende in der Agrarpolitik? "Agrarwirtschaft", Jg. 29 (1980), S. 97-105.
25. SCHMITT, G. und H. v. WITZKE, Ziel- und Mittelkonflikte sektorspezifischer Systeme sozialer Sicherung. Das Beispiel der landwirtschaftlichen Sozialpolitik (Sozialpolitische Schriften, Nr. 37), Berlin 1975.
26. SEEBOHM, E., Nationalstaatliche Landwirtschaftsförderung und Europäische Agrarpolitik. Zum Problem der Kompatibilität nationaler Beihilfen mit der gemeinsamen Agrarpolitik. Diss. Göttingen 1980.

27. SEEGERS, T., Wettbewerbswirkungen nationaler agrarpolitischer Maßnahmen (Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft, Heft 230), Münster-Hiltrup 1979, S. 245 ff.
28. URFER, R., Das Problem der Harmonisierung der Sozialversicherung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Bern und Stuttgart 1969.
29. VAUBEL, R., Der Test steht noch aus. "Wirtschaftsdienst", 60.Jg. (1980), S. 12 ff.
30. Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV), 1957.
31. WEINSTOCK, U., Die Rolle der Agrarpolitik in der Europäischen Integration. "Agrarwirtschaft", Jg. 16 (1967), S. 18 ff.
32. WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Hrsg.), Derzeitiger Stand der Harmonisierung der Sozialgesetzgebungen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft, Dokumentation, Brüssel 1978.
33. ZÖLLNER, D., Sozialpolitische Redistribution als Mittel der Agrarpolitik. In: G. SCHMITT (Hrsg.), Möglichkeiten und Grenzen der Agrarpolitik in der EWG (Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 6), München, Basel, Wien 1969, S. 383-403.