



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.*

Schlagheck, H.: Probleme gemeinsamer landwirtschaftlicher Sozialpolitik (Korreferat). 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. 563-569.

PROBLEME GEMEINSAMER LANDWIRTSCHAFTLICHER SOZIALPOLITIK
(Korreferat)

von

Hermann Schlagheck, Bonn

- 1 Einleitung
 - 2 Agrarpolitische Implikationen gemeinsamer landwirtschaftlicher Sozialpolitik
 - 2.1 Förderung der Mobilität der Arbeitskräfte
 - 2.2 Förderung der Flächenmobilität
 - 2.3 Sicherung der Betriebsführung
 - 2.4 Sicherung des Einkommens
 - 3 Neue sozialpolitische Instrumente zur Lösung agrarpolitischer Probleme?
 - 4 Schlußbemerkung
-

1 Einleitung

Landwirtschaftliche Sozialpolitik ist ihrem Wesen nach primär auf die Sicherung der in der Landwirtschaft beschäftigten Menschen gegen die Risiken des Lebens wie Krankheit, Unfall usw. gerichtet. Es ist das Verdienst von HAGEDORN und SEEBOHM (4), mit ihrem Beitrag klar und einleuchtend die Grenzen einer so definierten, EG-weiten landwirtschaftlichen Sozialpolitik vor Augen geführt zu haben. Ohne Abstriche ist ihnen zuzustimmen, wenn sie feststellen, daß

- gravierende Unterschiede in der Zielrichtung sowie rechtlichen und

- finanziellen Ausgestaltung einzelstaatlicher (Agrar)Sozialpolitik,
- die geringe Verankerung sozialpolitischer Kompetenzen im EWG-Vertrag sowie
 - wirtschaftliche, soziale und politische Faktoren
- einer gemeinsamen landwirtschaftlichen Sozialpolitik entgegenstehen.

Jedes - auch zukünftige - EG-Mitglied verfügt über eine an seinen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gegebenheiten orientierte Option hinsichtlich der Weiterentwicklung sozialer Sicherungssysteme und -inhalte. Eine Angleichung der sozialpolitischen Ziele und erreichten Standards auf Gemeinschaftsebene ist zwar vorstellbar, dürfte jedoch auf absehbare Zeit an den historisch gewachsenen nationalen Strukturen und den unterschiedlichen Leistungsniveaus der Volkswirtschaften scheitern. Dahinter tritt der andere Aspekt zurück, daß Artikel 118 des EWG-Vertrages (12) die EG-Kommission lediglich beauftragt, in bestimmten sozialen Bereichen eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern. Diese geringe Kompetenz gilt grundsätzlich auch für die agrarsoziale Sicherung.

Über die soziale Absicherung hinaus werden jedoch - zumindest in einigen Mitgliedstaaten - mit der landwirtschaftlichen Sozialpolitik auch unmittelbar agrarpolitische Ziele angestrebt; sie ist damit in diesen Staaten integrativer Teil der nationalen Agrarpolitik. Da diese wiederum weitgehend von Gemeinschaftsaktionen auf EG-Ebene bestimmt wird, gerät die landwirtschaftliche Sozialpolitik zwangsläufig in die Diskussion über die Weiterentwicklung der gemeinschaftlichen Agrarpolitik.

2 Agrarpolitische Implikationen gemeinsamer landwirtschaftlicher Sozialpolitik

2.1 Förderung der Mobilität der Arbeitskräfte

Allein mit der Agrarpreispolitik ist den in der europäischen Landwirtschaft Beschäftigten kein ausreichendes Einkommen sicherzustellen. Eine zentrale Aufgabe jeder Agrarpolitik ist und bleibt die Förderung der Faktormobilität in der Landwirtschaft, insbesondere des Faktors Arbeit. Um soziale Härten zu vermeiden, sollen Umschulungs- und andere Hilfen eine berufliche Eingliederung der Arbeitskräfte in andere Wirtschaftsbereiche erleichtern.

In der Regel steht in den EG-Mitgliedstaaten sowohl abhängig Beschäftigten in der Landwirtschaft als auch selbständigen Landwirten die Möglichkeit offen, an Maßnahmen der beruflichen Bildung teilzunehmen, die eine qualifizierte Erwerbstätigkeit außerhalb des landwirtschaftlichen Sektors zum Ziel haben. Nationale Maßnahmen, die u.a. auf eine außerlandwirtschaftliche Wiederbeschäftigung möglichst an Ort und Stelle gerichtet sind, werden finanziell unterstützt durch das seit 1972 neu gestaltete gemeinschaftliche Instrument des Europäischen Sozialfonds. Die allgemein schwierige Arbeitsmarktlage in Europa hat die in der Landwirtschaft Beschäftigten zunehmend weniger motiviert, an nationalen Berufsförderungsmaßnahmen teilzunehmen. Damit ist auch die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft zurückgegangen (8). Mit dem bevorstehenden Eintritt neuer, noch stark landwirtschaftlich geprägter Mitgliedstaaten dürfte die agrarpolitische Bedeutung des gemeinsamen Sozialfonds wieder zunehmen.

2.2 Förderung der Flächenmobilität

In dem Maße, wie attraktive Erwerbsalternativen nicht oder nur begrenzt zur Verfügung stehen, erhält die Förderung des altersbedingten Ausscheidens aus dem landwirtschaftlichen Produktionsprozeß herausragende Bedeutung für den Umfang der Flächenmobilität in der Landwirtschaft.

Eine Verpflichtung, das Unternehmen z.B. an den Hofnachfolger abzugeben, um in den Genuß einer Alterssicherung zu gelangen, besteht lediglich in der Bundesrepublik Deutschland (KIRNBAUER, 5). Der Staat unterstützt hier die frühzeitige Hofübergabe mit finanziellen Zuschüssen zum Alterssicherungssystem. Anreize, die landwirtschaftliche Produktion einzustellen, zumindest aber einzuschränken, werden in Belgien und Großbritannien dadurch gesetzt, daß die Rente nicht gewährt oder gekürzt wird, wenn das Einkommen aus dem Betrieb eine bestimmte Höhe überschreitet (KOMMISSION, 6, 7). In Frankreich erhalten Landwirte einen Zuschlag zu ihrer Altersrente, wenn sie nach dem 65. Lebensjahr ihre Flächen anderen Betrieben zur Verfügung stellen (GERVAIS, 3). Gibt ein Landwirt bereits mit 60 Jahren seinen Betrieb auf und die Flächen an einen Berufskollegen ab, so erhält er unter bestimmten Voraussetzungen eine Betriebsaufgaberente, die um eine Prämie verbessert wird, wenn die freiwerdenden Flächen Betrieben mit einem Entwicklungsplan zugeführt werden. Ein ähnliches Instrument existiert in der Bundesrepublik Deutschland in Gestalt der Landabgaberente, die es älteren Landwirten aus flächenkleineren Betrieben ohne Hof-

nachfolger erleichtern soll, die Landwirtschaft aufzugeben und die freierwerdenden Flächen anderen, entwicklungsfähigen Betrieben zur Verfügung zu stellen.

Sozio-strukturelle Maßnahmen wie die Betriebsaufgabenrente und die Landabgaberente sind auf Gemeinschaftsebene im Rahmen der "Richtlinie des Rates vom 17. April 1972 zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und der Verwendung der landwirtschaftlich genutzten Fläche zum Zwecke der Strukturverbesserung" (10) verankert. Derartige Förderungsmaßnahmen haben in den übrigen Mitgliedstaaten bisher nur geringe Bedeutung erlangt (KOMMISSION, 9, S. 39 ff.), weil im Vergleich zur Weiterbewirtschaftung des Betriebes den Landwirten die gebotenen Hilfen zu wenig attraktiv erscheinen oder - wie es in Dänemark der Fall ist - aus agrarstrukturellen und ordnungspolitischen Gründen eine sektorspezifische Betriebsaufgabehilfe bisher nicht eingeführt wurde.

2.3 Sicherung der Betriebsführung

Die Abwanderung von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft hat in einer wachsenden Zahl von Betrieben den Arbeitskräftebesatz bis auf die Arbeitskraft des Betriebsleiters und evtl. dessen Ehefrau reduziert. Für solche "Ein-Mann-Betriebe" wird schon der temporäre Ausfall der Arbeitskraft durch Krankheit oder Unfall zu einer Existenzfrage. Dieses aus dem Strukturwandel in der Landwirtschaft resultierende Risiko wird in der Bundesrepublik Deutschland aufgefangen, indem im Rahmen der agrarsozialen Sicherung die Gewährung von Ersatzkräften in Form der Betriebs- und/oder Haushaltshilfe normiert ist. In den Niederlanden und Frankreich ist diese Leistung zwar nicht im Sozialrecht verankert; hier werden jedoch bei Inanspruchnahme von Betriebs- und Haushaltshelfern in sozialen Fällen dem einzelnen Landwirt Kostenerstattungen gewährt (CCMSA, 1). In anderen Ländern bestehen Tendenzen, dieser Einrichtung zukünftig ebenfalls einen höheren sozialpolitischen Stellenwert beizumessen.

2.4 Sicherung des Einkommens

Dieses Teilziel landwirtschaftlicher Sozialpolitik haben HAGEDORN und SEEBOHM (4) so ausführlich dargestellt, daß ich mich hier kurzfassen und nur folgendes herausstellen möchte: Soziale Leistungen an Landwirte und ihre Familienangehörigen werden in den EG-Ländern aus allgemeinen oder

besonderen Steuereinnahmen des Staates, aus den Beiträgen der Versicherten und/oder durch Finanzausgleich mit anderen sektoralen Sicherungssystemen gedeckt. In Ländern mit einem sektorspezifischen Sicherungssystem für Landwirte existieren Mischfinanzierungen mit einem mehr oder weniger hohen Anteil an staatlichen Zuschüssen, die für die Versicherten eine beitragsentlastende Wirkung haben. So haben 1977 die Landwirte in Italien nur zu 12 v.H., in Frankreich zu 15 v.H. und in der Bundesrepublik Deutschland zu etwa 45 v.H. zur Finanzierung des Leistungsvolumens ihrer sozialen Sicherung beigetragen (EGGERS, 2, S. 258). In diesen Ländern kommt den staatlichen Zuwendungen also eine deutlich einkommenssichernde Funktion zu.

Anderen EG-Mitgliedstaaten stehen keine im Sozialsystem verankerten sektorspezifischen Instrumente zur Verfügung, um der Landwirtschaft ähnliche Einkommenshilfen zukommen zu lassen. Mit HAGEDORN und SEEBOHM (4) sehe ich hierin einen "vorerst unlösbaren Zielkonflikt zwischen internationalen und intersektoralen Gleichbehandlungszielen". Insgesamt gesehen ist darüber hinaus festzuhalten, daß die unterschiedliche rechtliche und finanzielle Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme auch den Rahmen begrenzt, in dem landwirtschaftliche Sozialpolitik zur Lösung gemeinsamer agrarpolitischer Probleme beitragen kann.

3 Neue sozialpolitische Instrumente zur Lösung agrarpolitischer Probleme?

Da eine baldige Angleichung der einzelstaatlichen sozialen Sicherungssysteme ausgeschlossen erscheint, liegt es nahe, zum Ausgleich der Grenzen in der Markt- und Preispolitik neue, gemeinschaftliche sozial- bzw. einkommenspolitische Instrumente einzuführen, die die Landwirtschaft in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen begünstigen. HAGEDORN und SEEBOHM (4) stehen solchen Vorstellungen sehr skeptisch gegenüber. Sie sehen nicht nur die aktuellen finanzpolitischen Schwierigkeiten der Gemeinschaft, die einer Verwirklichung entgegenstehen; mit Recht bezweifeln sie auch, daß bei unterschiedlichem Sicherheitsbedarf ein gerechter Finanzausgleich zwischen reichen und armen Mitgliedsländern gefunden werden kann. Es ist für mich außerdem nicht vorstellbar, daß in Ländern mit einem einheitlichen Sozialsystem für die gesamte Bevölkerung eigenständige sozialpolitische Instrumente für die Landwirtschaft eingeführt werden, wenn in Ländern mit agrarspezifischen Systemen die Entwicklung mehr und mehr auf nationale

Harmonisierung sozialer Sicherung gerichtet ist.

In Ländern mit einem eigenständigen agrarsozialen Sicherungssystem zeichnet sich noch eine andere Entwicklung ab. Unter dem Druck finanzpolitischer Engpässe ist hier die intrasektorale Verteilungsgerechtigkeit staatlicher Zuschüsse in den Mittelpunkt des agrarpolitischen Interesses gerückt. Es ist zu erwarten, daß in der Folge die staatlichen Mittel zunehmend auf die Gruppen von Landwirten konzentriert werden, die dieser Mittel am ehesten zur Existenzsicherung bedürfen. Diese Bestrebungen decken sich im übrigen mit dem inzwischen in allen Mitgliedsländern immer deutlicher vorgetragenen gesellschaftspolitischen Ziel, allen Bevölkerungsgruppen ein bestimmtes Mindesteinkommen zu garantieren (CCMSA, 1). Daraus könnte sich auf Dauer tatsächlich eine "neue einkommenspolitische Gemeinsamkeit" (HAGEDORN und SEEBOHM, 4) der Mitgliedstaaten ergeben, allerdings nicht unter der Flagge einer spezifischen landwirtschaftlichen Sozialpolitik.

Bis dahin werden die wesentlichen Antriebskräfte für eine EG-weite landwirtschaftliche Sozialpolitik aus den gemeinsamen sozio-strukturellen Problemen erwachsen und die soziale Absicherung des Strukturwandels in der Landwirtschaft zum Ziele haben. Daß dabei auch einkommenssichernde Ziele zum Tragen kommen können, zeigt die Richtlinie 75/268/EWG des Rates vom 28. April 1975 über die Landwirtschaft in Berggebieten und bestimmten benachteiligten Gebieten mit dem gemeinsamen, einkommenswirksamen Instrument der Ausgleichszulage (11).

4 Schlußbemerkung

Die nächste Zukunft gemeinschaftlicher landwirtschaftlicher Sozialpolitik wird die Einheit in der Vielfalt sein. Die erreichte gemeinsame Basis gilt es trotz aller Probleme weiter auszubauen. Dazu leistet bereits der kontinuierliche Erfahrungsaustausch über die jeweiligen nationalen agrar-sozialpolitischen Bestrebungen einen, wenn auch nicht sofort sichtbaren, so doch nachhaltigen Beitrag.

Literatur

1. CAISSES CENTRALES DE MUTUALITE SOCIALE AGRICOLE, Probleme und Zukunft des Sozialschutzes in der Landwirtschaft in den Ländern der Gemeinschaft, Nationalbericht Frankreichs für das Europäische Seminar von CEPFAR, Paris 1979.
2. EGGERS, K., Agrarsoziale Sicherung im internationalen Vergleich der Bundesrepublik Deutschland, Frankreichs und Italiens, Diss. Göttingen 1980.
3. GERVAIS, M., Analysis of Influence of Social Security Schemes on Structural Changes in Agriculture in selected European Countries, FAO (Hrsg.), Dok. WSH 2057, Paris 1975.
4. HAGEDORN, K. und E. SEEBOHM, Probleme gemeinsamer landwirtschaftlicher Sozialpolitik, Referat auf der 21. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., 1980.
5. KIRNBAUER, J., Die soziale Sicherheit der selbständig Erwerbstätigen in der Land- und Forstwirtschaft in den Mitgliedstaaten des Verbandes der Europäischen Landwirtschaft (CEA), Wien 1979.
6. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Hrsg.), Die soziale Sicherheit in der Landwirtschaft - Nationale Berichte (Stand 01. Juli 1975) - Dok. V/584/76 - D, Brüssel 1976.
7. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Hrsg.), Die soziale Sicherheit in der Landwirtschaft - Nationale Berichte (Stand 01. Juli 1977) - Dok. V/1035/77 - D, Brüssel 1977.
8. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, Sechster Tätigkeitsbericht des Europäischen Sozialfonds - Haushaltsjahr 1977 - Dok.Kom. (78) 476 I. und II. Teil, Brüssel 1978.
9. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, Dritter Bericht über die Anwendung der Richtlinien des Rates vom 17. April 1972 zur Reform der Landwirtschaft - Dok.Kom.(79) 438, Brüssel 1979.
10. RICHTLINIE des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 17.04.1972 zur Förderung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und der Verwendung der landwirtschaftlich genutzten Fläche für Zwecke der Strukturverbesserung (RL 72/160/EWG - ABl. Nr. L 96 vom 23.04.1972, S. 9).
11. RICHTLINIE des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 28.04.1975 über die Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten (RL 75/268/EWG - ABl. Nr. L 128 vom 19.05.1975, S. 1).
12. VERTRAG zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957.