



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.*

Planck, U.: Wechselwirkungen zwischen Agrarpolitik und Sozialpolitik. In:
Rintelen, P.: Grenzen und Möglichkeiten einzelstaatlicher Agrarpolitik. Schriften der
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 1, Münster-
Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1964), S. 207-224.

Wechselwirkungen zwischen Agrarpolitik und Sozialpolitik

VON DOZENT DR. U. PLANCK, HOHENHEIM

	Seite
1 Einleitung	207
2 Begriffsbestimmung	209
3 Das Verhältnis von Sozialpolitik und Agrarpolitik und deren Teilbereichen ..	212
3.1 Institutionalisierung der Sozialpolitik im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik	212
3.2 Sozialpolitik und agrarische Einkommenspolitik	214
3.3 Sozialpolitik und Preis- und Marktpolitik	217
3.4 Sozialpolitik und Produktivität	217
3.5 Sozialpolitik und Strukturpolitik	218
4 Grenzen und Möglichkeiten einzelstaatlicher Sozialpolitik	220
4.1 Gemeinsame Zielsetzung	220
4.2 Koordination	221
4.3 Vergleichbarkeit	222
4.4 Sozialer Wettbewerb	222
4.5 Interdependenz sozialer und ökonomischer Fakten	223
4.6 Schlußfolgerungen	224
Literaturverzeichnis	224

1 Einleitung

Wenn nicht alles trügt, stehen wir in der Bundesrepublik Deutschland gegenwärtig an einer Wende in der Einstellung der praktischen Agrarpolitik zur Sozialpolitik¹. Bezeichnend für die derzeitige Situation ist es, daß der Öffentlichkeit beinahe gleichzeitig von den verschiedensten Seiten landwirtschaftliche Sozialpläne vorgelegt werden. Es sei nur erinnert an

- den Sozialplan des CSU-Bundestagsabgeordneten HANS-AUGUST LÜCKER²,
- den Sozialplan des Deutschen Bauernverbandes [8],
- den landwirtschaftlichen Sozialplan der SPD [30],

1) Diese Feststellung bezieht sich nur auf die praktische Agrarpolitik in der Bundesrepublik Deutschland nach dem II. Weltkrieg. Unberührt davon bleiben die großen sozialpolitischen Verdienste und Bemühungen auf dem Gebiet der Landwirtschaft bedeutender deutscher Nationalökonomien wie VON DER GOLTZ, MAX WEBER, LUJO BRENTANO und vor allem MAX SERING, um nur einige hervorragende Namen zu nennen, deren Liste sich unschwer zurück bis zu dem Reichsfreiherrn vom und zum Stein und bis in die Reihen noch lebender Nationalökonomien und Agrarpolitiker verlängern ließe.

2) Vorgelegt bei einer Vortragsveranstaltung »Westlicher Jura« in Neumarkt/Oberpfalz (Europa-VWD-Nachrichten vom 8. 11. 1962).

die agrarpolitischen Arbeitsziele 1963/65, die der agrarpolitische Bundesausschuß der FDP am 4. 5. 1963 in Einbeck (Hannover) verabschiedete, die strukturpolitische Konzeption von Staatssekretär im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, RUDOLF HÜTTEBRÄUKER [11] und an die agrarpolitischen Forderungen der CDU/CSU¹.

Dieser »Gesinnungswandel der Landwirtschaft«, von dem die Sozialdemokratische Partei spricht, fällt sicher nicht zufällig mit der Erkenntnis zusammen, daß die Ziele des Landwirtschaftsgesetzes vom 5. 9. 1955 nicht allein »mit den Mitteln der allgemeinen Wirtschafts- und Agrarpolitik, insbesondere der Handels-, Steuer, Kredit- und Preispolitik« zu erreichen sind². Die neuerdings zu beobachtende, bewußte Hinwendung der praktischen Agrarpolitik, nicht zuletzt auch der berufsständischen Agrarpolitik, zur Sozialpolitik gründet aber doch wohl tiefer; sie ist eine zwangsläufige Folge der fortschreitenden Integration der westdeutschen Landwirtschaft in die moderne Industriegesellschaft und in die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Denn nur bei rückhaltlosem Bejahen des sozialen Aspektes im Sinne von PRELLER in der Agrarpolitik wird sich die Landwirtschaft ganz an die übrige Wirtschaftsgesellschaft anschließen können. Damit werden auch der Wissenschaft neue Fragen gestellt.

Die sozialen Probleme des Landes waren freilich auch schon früher Gegenstand der wissenschaftlichen Agrarpolitik. Ländliche Sozialpolitik bedeutete aber — wie von FRAUENDORFER [5] ausführte — vornehmlich Kreditreform, Förderung des Genossenschaftswesens, innere Kolonisation und Einwirkungen auf das Erbrecht. Das Landarbeiterproblem glaubte man im Zuge dieser Reformen mehr oder weniger automatisch mitlösen zu können. Das weite Feld einer allgemeinen Hebung der ländlichen Lebens- und Arbeitsverhältnisse oder der Aufbau eines umfassenden sozialen Sicherungssystems für alle in der Landwirtschaft tätigen Menschen lag noch außerhalb des sozialpolitischen Bemühens. Während es aber der Mehrzahl der Landwirte an »sozialem Verständnis« mangelte, war sich die wissenschaftliche Agrarpolitik — dies verdient unbedingt festgehalten zu werden — schon im Vorjahrhundert in Deutschland im Rahmen des besonders treffend genannten »Vereins für Sozialpolitik« ihrer sozialen Verantwortung ständig bewußt. Dies hat sich inzwischen im Verlaufe von nahezu zwei Generationen bei einer immer vordergründiger gewordenen agrarökonomischen Ausrichtung grundlegend geändert. Die erst später in die Lücke tretende, jüngere Disziplin der Agrarsoziologie darf nicht mit einer Wissenschaft von der Sozialpolitik, noch weniger mit praktischer Sozialpolitik gleichgesetzt werden.

Die Betrachtungsweise des Soziologen ist eine andere als die des Sozialpolitikers. Während dieser wertend und normierend verfährt, soll jener frei von politischen Zielen, Parteiprogrammen und von der Interessenverstrickung der Verbände die soziale Wirklichkeit kontrollieren. Die Soziologie kann jedoch auf vielerlei Weise der Sozialpolitik dienen:

¹) Der Agrarbrief Nr. 9/10, 1963 vom 14. 9. 1963.

²) Während es im Landwirtschaftsgesetz noch vermieden wurde, die Mittel der Sozialpolitik zu erwähnen, forderte der Bundestag die Bundesregierung anlässlich der Vorlage des Grünen Berichtes und Grünen Planes 1963 auf, ihre Maßnahmen der Agrarpolitik unter Beachtung der besonderen bäuerlichen Lebensverhältnisse durch *soziale Hilfen* zu ergänzen.

1. durch eine Klärung und feste Abgrenzung von Begriffen, mit denen die Sozialpolitik zu tun hat,
2. durch eine möglichst exakte Lehre von den zwischenmenschlichen Beziehungen, den sozialen Gebilden, den sozialen Prozessen und den sozialen Verhaltensweisen,
3. durch eine Erhellung der Gesetz- und Regelmäßigkeiten, nach denen die sozialen Gruppen gefügt und funktionell geordnet sind und
4. durch eine Kritik sozialpolitischer Ideologien durch eine Wirklichkeitsanalyse.

Die Soziologie als eine empirische und systematisierende Wissenschaft wäre jedoch überfordert, wenn die Agrarpolitiker von ihr eine Antwort auf die Frage: Was sollen wir in sozialpolitischer Hinsicht tun? erwarten würden. Sie kann — um eine Formulierung von WOLLENWEBER zu gebrauchen — »in Verbindung mit der Lehre von der Ethik und Politik als Kunstlehre allumfassender, letztentscheidender Menschenführung einheitlichen Geistes höchstens die Leitgedanken einer daseinsrichtigen Sozialpolitik abklären und ins Bewußtsein heben«.

Es kann deshalb nicht Aufgabe eines Vertreters der Agrarsoziologie sein, einen weiteren Sozialplan von Einzelmaßnahmen auszubreiten oder neue agrarsoziale Nah- und Fernziele zu setzen¹. Das Thema verlangt vielmehr, die Wechselwirkungen zwischen Agrarpolitik und Sozialpolitik abzugrenzen und aufzuzeigen. Diesen Auftrag befriedigend zu erfüllen, hieße freilich, eine vollständige Theorie der ländlichen Sozialpolitik zu entwerfen. Dazu wäre nicht nur der gegebene Rahmen zu eng; dazu sind auch die wissenschaftlichen Grundlagen noch nicht genügend erarbeitet. In Ermangelung einer spezifischen Theorie der ländlichen Sozialpolitik muß ich mich bei meinen Ausführungen auf Theorien stützen, die von der Situation des Arbeitnehmers in industriell-bürokratischen Großbetrieben ausgehen, vornehmlich auf die beiden jüngst erschienenen Arbeiten von LIEFMANN-KEIL [13] und PRELLER [23].

Es wird zweckmäßig sein, zunächst den Begriff der Sozialpolitik im allgemeinen und der ländlichen Sozialpolitik im besonderen zu erläutern; sodann zu versuchen, die Stellung der ländlichen Sozialpolitik zur Agrarpolitik und ihren Wirkungszusammenhang mit ausgewählten Teilbereichen der Agrarpolitik zu bestimmen. Abschließend ist im Blick auf das Generalthema unserer diesjährigen Tagung noch zu untersuchen, welche Möglichkeiten der einzelstaatlichen Sozialpolitik im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik in der EWG verbleiben.

2 Begriffsbestimmung

Man muß heute den Begriff der »Sozialpolitik« sehr weit fassen. Der inzwischen historisch gewordene Begriff der Sozialpolitik als einer »Arbeiterschuttpolitik«² wird den sozialen Problemen auf dem Lande nämlich in keiner Weise gerecht. Denn nicht die Lage der Arbeiter, sondern die Lebens- und Arbeitsverhältnisse der kleinen selbständigen Gewerbetreibenden und Bauern und ihrer mithelfenden Familienangehörigen

¹) Es sei verwiesen auf den vorzüglichen Abriß gegenwärtiger agrarsozialer Zielsetzung von A. MOORAHREND [17].

²) So definierte zum Beispiel VAN DER BORGHT die »engere Sozialpolitik« als Wohlfahrts- politik zu Gunsten der Klassen, die ihre Arbeitskraft im Dienst anderer in unselbständigen und abhängigen Berufsstellungen verwerten müssen« [2].

werfen gegenwärtig in der Bundesrepublik die größeren sozialen Probleme auf dem Lande auf. Aber auch die »klassische« Definition von HEYDE² erweist sich insofern für die ländlichen Verhältnisse als zu eng, als sich die ländliche Sozialpolitik nicht nur auf das Verhältnis der Klassen und Stände zueinander und zu den Staatsgewalten bezieht, sondern weit in den familiären Bereich hineinreicht³. Bei der familienhaften Struktur des ländlichen Kleingewerbes und der bäuerlichen Landwirtschaft gilt das Anliegen von MACKENROTH [14] und OETER [21], anstelle einer Klasse müsse heute die Familie Objekt der Sozialpolitik werden, in ganz besonderer Weise. Im ländlichen Familienbetrieb stehen sich keine Klassen, sondern Personen verschiedener Generations- und Geschlechtszugehörigkeit gegenüber. Für die Definition einer Sozialpolitik, die dies berücksichtigt, scheint mir der Ansatz PRELLERS von dem »Menschen als Wert eigener Prägung« besonders fruchtbar. Von da aus weitet sich das Ziel der Sozialpolitik über die gesellschaftliche Integration der Klassen und Stände hinaus zu der Einfügung »entfalteter Individualität« in eine »bejahte Gemeinschaft«⁴. Die ländliche Sozialpolitik darf aber auch nicht die sozialen Aspekte außer acht lassen, die sich aus den Beziehungen des Menschen zum Boden ergeben. Die ländliche Sozialfrage ist zu einem guten Teil auch heute noch eine Landfrage. Die Wirksamkeit der sozialen Funktionen des Bodens zu gewährleisten, ist darum geradezu ein Hauptstück ländlicher Sozialpolitik. Die Definition der ländlichen Sozialpolitik müßte also dahingehend erweitert werden, daß sie *die Gesamtheit aller öffentlichen Maßnahmen und Bestrebungen umfaßt, die auf Grund eines Ordnungsbildes und in bezug auf das Arbeitsleben Gesellschaftsgruppen und Einzelpersonen auf dem Lande zueinander und zum Boden in eine bestimmte Ordnung zu bringen suchen*. Die Bezugnahme auf das Arbeitsleben grenzt den Aspekt der Sozialpolitik von anderen Aspekten ab [23]. Denn jede ordnende Gestaltung sozialen Lebens ist an sich politischer Natur. Wir verstehen unter Sozialpolitik also in erster Linie eine »Politik der sozialen Ordnung« (SAVELSBERG) und nicht der Sozialleistungen. Die Ordnungsprinzipien sind im freiheitlichen Westen soziale Mündigkeit, soziale Sicherheit und soziale Gerechtigkeit.

- 1) Schon seit geraumer Zeit vertreten die Bauernverbände in der EWG die Auffassung, daß sich die Sozialpolitik in der Landwirtschaft nicht auf die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern beschränken darf. Denn angesichts der wirtschaftlichen Disparität der Landwirtschaft müßten die sozialen Fragen der Selbständigen und ihrer mithelfenden Familienangehörigen, vor allem in den bäuerlichen Familienbetrieben, zumindest gleichrangig mit denen der Arbeitnehmer behandelt werden, zumal diese Gruppen zahlenmäßig die weitaus größeren seien (vgl. AGRA-EUROPE, Europa-Nachrichten vom 22. 7. 1963).
- 2) »Sozialpolitik ist der Komplex der planmäßigen Bestrebungen und Maßnahmen, die primär den Zweck verfolgen, das Verhältnis der Klassen und Stände zueinander und zu den Staatsgewalten nach Maßgabe von Wert- (insbesondere von Gerechtigkeits-)Vorstellungen zu beeinflussen« [9].
- 3) »In dem Maße, in dem die großbetrieblich organisierte Landwirtschaft an Bedeutung verlor, trat zum Deputantenmangel die Gesindefrage und zu dieser die »Familienfrage«, die nun heute im Mittelpunkt der ländlichen Sozialprobleme steht« [1].
- 4) Tatsächlich sucht die gegenwärtige Sozialpolitik »mehr und mehr dem sozialpolitisch »behandelten« einzelnen eine Chance zu sichern, sich zu einer »Persönlichkeit« zu entfalten« [23]. Im agrarsozialen Aktionsprogramm für Betriebsleiter fordert die COPA, die Anwendung der Sozialpolitik im landwirtschaftlichen Bereich müsse zur menschlichen Entfaltung und zum sozialen Fortschritt der in den Familienbetrieben tätigen Personen beitragen (VWD Europa, Nr. 132/63 vom 22. 6. 1963).

keit. Soziale Mündigkeit bedeutet Mitbestimmung und Mitverantwortung des einzelnen wie aller Gesellschaftsgruppen in Politik und Wirtschaft. Auf ihr gründet unser demokratisches Staatswesen ebenso wie die partnerschaftliche Zusammenarbeit in Betrieb und Familie. Das Prinzip der sozialen Sicherheit findet seinen Ausdruck in einem umfassenden System der Fürsorge, Versicherung und Versorgung. Die soziale Gerechtigkeit bildet den Maßstab, an dem sich die Politik der Eigentums- und Einkommensverteilung ausrichtet, die um so dringlicher wird, je größer die Arbeitsteilung und je konzentrierter der Besitz an Produktionsfaktoren ist. Die Sozialpolitik ist nach den Worten von LIEFMANN-KEIL [13] heute sogar vorwiegend eine »Politik der Einkommensverteilung« geworden. Wir haben diesen vorherrschenden, ökonomischen Charakterzug der Sozialpolitik im Zusammenhang mit unserem Thema besonders zu beachten, weil die sozialpolitischen Ziele der Agrarpolitiker gegenwärtig fast ausschließlich die Einkommensverteilung betreffen.

Die ursprünglich von der Sozialpolitik ins Spiel gebrachte Betrachtungsweise, die Würde und Wert des Menschen in den Mittelpunkt stellt, hat sich immer intensiver auch in anderen Bereichen der Politik niedergeschlagen. Es fällt deshalb nicht leicht, die Sozialpolitik scharf gegen die Wirtschaftspolitik abzugrenzen. Im Sinne der von GOTTLIENFELD vertretenen ganzheitlichen Auffassung von Leben und Wirtschaften gibt es überhaupt keinen Gegensatz von Wirtschafts- und Sozialpolitik. Wirtschafts- und Sozialpolitik sind zwei Seiten ein und derselben Münze. Der Wirtschaftspolitik läßt sich mit LIEFMANN-KEIL [13] die Produktion, der Sozialpolitik die Verteilung des Sozialproduktes zuordnen. Ziel der Wirtschaftspolitik ist dann die quantitativ und qualitativ höchstmögliche Versorgung im Rahmen der Wirtschaftlichkeit; Aufgabe der Sozialpolitik die bestmögliche Verteilung, gemessen am Maßstab der Gerechtigkeit.

Die Sozialpolitik kann dem *interregionalen*, dem *interpersonalen* und dem *intertemporalen* Einkommensausgleich dienen, und im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der weltweiten Entwicklungshilfe gewinnt auch der *internationale* Einkommensausgleich zunehmend an Bedeutung. Unter interregionalem Einkommensausgleich sind alle Maßnahmen des regionalen Finanzausgleichs und der Förderung relativ einkommensschwacher, wirtschaftlich zurückgebliebener Regionen zu verstehen. Im Bereich der westdeutschen Agrarpolitik ist hierbei vor allem an die Hilfen für Sanierungsgebiete, für Bergbauern, den Mittelgebirgsplan, die Erschließung des Emslandes, das »Programm Nord«, aber auch an gestaffelte Frachttarife und ähnliches zu denken. Der interpersonale Einkommensausgleich gilt der Einkommensschichtung, das heißt, den Anteilen einzelner sozialer Gruppen am Volkseinkommen. Der interpersonale Einkommensausgleich zielt auf die Beseitigung der Armut, die Nivellierung des Pro-Kopf-Einkommens auf einem gehobenen Standard, die Beteiligung aller Bevölkerungsgruppen an der Wohlstandssteigerung und schließlich auf die Nivellierung der Erwerbchancen hin. Der intertemporale Einkommensausgleich erstrebt einen möglichst ausgeglichenen zeitlichen Verlauf von Lebenseinkommen und die Sicherung bestimmter Lebensstandards und sozialer Stellungen über die Zeit hin. Die einkommensrelevanten sozialen Risiken werden, soweit das eigene Vermögen unzureichend ist, durch das System der sozialen Sicherung aufgefangen. Wie bedeutungsvoll der intertemporale Einkommensausgleich auch für den selbständigen Bauern ist, bringt die »Schicksalskurve der Bauernfamilie« von HOWALD [10] augenfällig zum Ausdruck.

Die Sozialpolitik hat ein reichhaltiges Instrumentarium (dazu auch [13]) entwickelt, das sie hauptsächlich dem Bereich der Finanzpolitik, der Preis- und Lohnpolitik, der Rechtspolitik und Strukturpolitik entnommen hat. Es lassen sich Instrumente unterscheiden, die direkt auf die Einkommensverteilung einwirken, und solche, welche die Verteilung des Einkommens nur indirekt beeinflussen. Die Entwicklung tendiert zu einer Differenzierung des sozialpolitischen Apparates, von direkten zu indirekten Ausgleichsmaßnahmen, von akuten Hilfen zu vorbeugenden Maßnahmen und von Sozialzuwendungen zu Sozialinvestitionen.

Die moderne Sozialpolitik wird aber — wie gesagt —, nicht mehr nur zur Verwirklichung spezifisch sozialpolitischer Ziele eingesetzt. Sie steht häufig im Dienst der Wirtschaftspolitik, insbesondere der Beschäftigungs-, Konjunktur- und Strukturpolitik. Sie spielt auch als ein Mittel im Kampf um internationales Prestige und in der Außenhandelspolitik eine gewisse Rolle. Sie läßt sich in der Innenpolitik trefflich als wahlstrategisches Instrument verwenden. Die Sozialpolitik ist auch aus der Agrarpolitik künftig nicht mehr wegzudenken.

3 Das Verhältnis von Sozialpolitik und Agrarpolitik und deren Teilbereichen

Unter Agrarpolitik ist mit NIEHAUS die ordnende Tätigkeit der Träger der Agrarpolitik zu verstehen, insoweit sich diese Tätigkeit auf die Gestaltung der kulturellen, sozialen, rechtlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Landbevölkerung und in der Land- und Forstwirtschaft richtet [19]. Da sich die Agrarpolitik demnach auch mit den sozialen Verhältnissen befaßt, ist die ländliche Sozialpolitik ein Bestandteil oder ein Ausschnitt der Agrarpolitik. Sie reicht aber in bestimmten Bereichen über die Agrarpolitik hinaus bzw. greift die allgemeine Sozialpolitik in den ländlichen Raum und in die Land- und Forstwirtschaft hinein. Denn die ländliche Sozialpolitik oder — wie es im Sprachgebrauch der EWG einengend heißt — »die Sozialpolitik auf dem Gebiet der Landwirtschaft« muß sich an der allgemeinen Sozialpolitik orientieren. Die ländliche Sozialpolitik steht streng genommen nicht neben den übrigen Zweigen¹⁾ der Agrarpolitik. Denn jeder Zweig der Agrarpolitik weist eine Reihe sozialer Bezüge auf. Man mißt der Sozialpolitik neuerdings aber auch eine selbständige Bedeutung im Rahmen der Agrarpolitik zu. Dies geht besonders eindrucksvoll aus der Institutionalisierung der Sozialpolitik im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik in der EWG hervor.

3.1 *Institutionalisierung der Sozialpolitik im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik*

Das soziale Gestaltungsprinzip ist im Zeichen der sozialen Marktwirtschaft so wirksam, daß sich ihm auch rein wirtschaftspolitisch konzipierte Institutionen auf die Dauer nicht entziehen können. Ein aufschlußreiches Beispiel dafür bietet der Aufbau der gemeinsamen Agrarpolitik im Rahmen der EWG. Ich möchte ihn etwas näher unter sozialpolitischem Gesichtswinkel beleuchten, weil sich daraus auch einige wichtige

¹⁾ Die Systematik unterscheidet bekanntlich im Rahmen der Agrarpolitik die *Strukturpolitik* mit den drei Untergruppen Agrarverfassungspolitik oder Bodenordnung, Landeskulturpolitik und Erzeugungspolitik, und die *Kreislaufpolitik* (konjunkturelle und funktionelle Agrarpolitik nach HERLEMANN) mit den drei Untergruppen Markt-, Preis- und Handelspolitik.

Hinweise auf die Grenzen und Möglichkeiten einer nationalstaatlichen ländlichen Sozialpolitik ergeben.

Die Europäische Kommission fühlte sich zunächst durch den Wortlaut des Vertrages von Rom weder verpflichtet noch veranlaßt, die soziale Komponente der gemeinsamen Agrarpolitik zu betonen¹⁾. Die Europäische Kommission wurde jedoch bald genötigt, ihren Standpunkt bezüglich der Sozialpolitik innerhalb der gemeinsamen Agrarpolitik gründlich zu revidieren. Die Stationen dieser Entwicklung werden markiert durch:

1. die Entschließung der Agrarminister in Stresa am 11. Juli 1958,
2. die Resolution des Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 6. Mai 1960,
3. die Vorschläge der Europäischen Kommission zur gemeinsamen Agrarpolitik, die am 15. November 1960 vom Ministerrat gebilligt wurden,
4. die Vorschläge der Konferenz über die sozialen Aspekte der gemeinsamen Agrarpolitik vom 4. Oktober 1961,
5. die Rahmenentschließung der COPA²⁾, die am 15. Februar 1961 vorgelegt und am 13. September 1962 verabschiedet wurde, und
6. das agrarsoziale Aktionsprogramm der Europäischen Kommission vom Mai 1963.

Die Entwicklung nahm ihren Ausgangspunkt in dem Umstand, daß in der Agrarpolitik der Mitgliedsstaaten die soziale Zielsetzung einer Stützung und Anhebung der landwirtschaftlichen Einkommen mehr und mehr an Gewicht gewann. Vizepräsident MANSHOLT rügte zwar noch 1960 öffentlich diese Konzeption mit den Worten: »Man sollte nicht nur eine sozial inspirierte, sondern auch eine volkswirtschaftlich verantwortbare Agrarpolitik treiben« [15]. Doch waren die sozialen Gedankengänge bereits bei der Konferenz der Agrarminister in Stresa unüberhörbar. Das Europäische Parlament wies seinerseits während der Sitzungsperiode vom 26. März bis 2. April 1960 auf die Bedeutung der Sozialpolitik im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik hin. Am 6. Mai 1960 schlug der Wirtschafts- und Sozialausschuß der EWG vor, auf dem Gebiet der Landwirtschaft parallel zur Struktur-, Markt- und Handelspolitik auch eine Sozialpolitik durchzuführen. Daraufhin fügte die Europäische Kommission in ihren Vorschlägen zu einer gemeinsamen Agrarpolitik den drei ursprünglichen Teilen die gemeinsame Sozialpolitik auf dem Gebiet der Landwirtschaft hinzu. Die gemeinsame Agrarpolitik ruht seither nach der Vorstellung der Europäischen Kommission und den Worten von Vizepräsident MANSHOLT auf den drei Pfeilern

»einer energischen Agrarstrukturpolitik, kombiniert mit einer regionalen Wirtschaftsentwicklung und einer aktiven Sozialpolitik,
einer den tatsächlichen Marktverhältnissen gerecht werdenden Marktpolitik, die in den Grenzen der ihr eigenen Möglichkeiten — insbesondere durch Stabilisierung der Märkte — zur Einkommenssicherung beiträgt,
einer Politik spezifischer Übergangshilfen, die das für eine gewisse Zeit erforderliche Bindeglied zwischen Strukturpolitik und regionaler Wirtschaftspolitik einerseits und Markt- und Handelspolitik andererseits darstellt« [15].

¹⁾ Im ersten Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft heißt es bezeichnenderweise, die gemeinsame Agrarpolitik erstreckte sich außer auf die Handelspolitik auf zwei Hauptgebiete: nämlich die Markt- und Preispolitik und die Politik zur Verbesserung der Agrarstruktur.

²⁾ Comité des Organisations Professionnelles Agricoles de la Communauté Economique Européenne = Ausschuß der landwirtschaftlichen berufsständischen Organisationen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.

Die sozialen Aspekte werden beim ersten Pfeiler der gemeinsamen Agrarpolitik ausdrücklich genannt, klingen aber auch bei den beiden übrigen Pfeilern mit dem Hinweis auf die »Einkommenssicherung« und die »Übergangshilfen« an.

Einen weiteren Markstein auf dem Wege zur Institutionalisierung der Sozialpolitik in der gemeinsamen Agrarpolitik bildete die Konferenz über die sozialen Aspekte der gemeinsamen Agrarpolitik in Rom (1961). Sie machte nicht nur zur Lösung vieler agrarsozialer Pläne Vorschläge, sondern bestimmte auch Gewicht und Funktion der Sozialpolitik im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik. In einer Grundsatzerklärung wurde festgestellt:

»Die sozialen Probleme wie die technischen, strukturellen, wirtschaftlichen und absatzmäßigen Probleme der Landwirtschaft greifen ineinander über und können weder unabhängig behandelt noch unabhängig voneinander gelöst werden. Die gemeinsame Agrarpolitik darf nicht nur die Probleme berücksichtigen, welche die Struktur, die Märkte und den Warenaustausch betreffen, sondern auch in gleicher Weise und gleichzeitig die Probleme der Sozialpolitik im Bereich der Landwirtschaft. Die gemeinsame Agrarpolitik wird nur dann tatsächlich wirksam sein, wenn sie eine harmonische Entwicklung dieser verschiedenen Faktoren gewährleistet« [4].

Als Frucht der Konferenz über die sozialen Aspekte der gemeinsamen Agrarpolitik und auf Betreiben der Arbeitsgruppe Europäischer Landarbeitergewerkschaften und der COPA wurde am 16. Juli 1963 ein beratender Ausschuß für Sozialfragen der landwirtschaftlichen Arbeitnehmer konstituiert und ein zweiter für die Sozialfragen der selbständigen Landwirte und ihre Familienangehörigen in Aussicht genommen. Die Entwicklung wurde durch den Vorschlag der COPA zu einer Rahmenverordnung für die gemeinsame Agrarpolitik noch einen Schritt weiter getrieben. Darin wurde gefordert, der Ministerrat solle eindeutig seinen Willen zum Ausdruck bringen, eine Agrarpolitik zu verfolgen, deren Ziel es ist, mehr und mehr auf ein wirtschaftliches und soziales Gleichgewicht zwischen der erwerbstätigen Landbevölkerung und den vergleichbaren Berufsgruppen hinzuarbeiten. Als wirksames Mittel wurde vorgeschlagen, einen jährlichen Bericht über den Stand der Landwirtschaft und die Lage der Bauern zu erstellen, mit dessen Hilfe die erzielten Fortschritte gemessen und die bereits gefaßten Beschlüsse im Hinblick auf das gesteckte Ziel korrigiert werden könnten.

3.2 Sozialpolitik und agrarische Einkommenspolitik

Die Ziele der Agrarpolitik der Bundesrepublik Deutschland sind in § 1 des Landwirtschaftsgesetzes, die Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik in der EWG sind in Artikel 39 des Vertrages von Rom festgelegt. Der gemeinsame Kern der nationalen wie der EWG-Agrarpolitik ist ein sozialpolitischer, nämlich die Angleichung des Lebensstandards der in der Landwirtschaft tätigen Menschen an den vergleichbarer Berufsgruppen durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens, die sogenannte Einkommensparität.

Das Einkommen hat aus wirtschaftlichen und sozialen Gründen eine Bedeutung in der Landwirtschaft erlangt, das es früher in diesem Maße nicht besaß. Ich nenne dafür nur die drei wichtigsten sozialen Gründe:

1. Erhöhte Lebensansprüche,
2. Erhöhtes Sicherheitsbedürfnis, das in vielen Fällen nicht mehr aus Grundeigentum und Vermögen befriedigt werden kann, zumal die private Vermögensbildung zu-

nehmend erschwert wird. Die Landwirtschaft folgt dem allgemeinen Trend, die Sicherung für die Wechselfälle des Lebens von der privaten Vermögensbildung auf kollektive Gefahrgemeinschaften zu übertragen. Die modernen sozialen Sicherungssysteme sind aber ganz auf das Arbeitseinkommen und Einkommensveränderungen zugeschnitten.

3. In der modernen Industriegesellschaft ist die Höhe des Einkommens ein wesentlicher Bestimmungsgrund des sozialen Ranges, den die Einzelperson oder eine Gesellschaftsgruppe einnimmt. Damit gewinnen Einkommensunterschiede und Einkommensminderungen ein großes sozialpsychologisches Gewicht.

Folgerichtig orientiert sich die Landwirtschaft in der modernen Verkehrswirtschaft und Konsumgesellschaft mehr und mehr am Einkommen und immer weniger am Vermögen. Ein sicheres und angemessenes Einkommen wird zum Hauptanliegen agrarpolitischer Forderungen. Nachdem die Paritätsforderungen der Landwirtschaft allgemein anerkannt sind, konzentriert sich die Diskussion auf die Frage, wie die Einkommensdisparität am besten beseitigt und die beim Übergang zum gemeinsamen Markt zu erwartenden Einkommenseinbußen aufgefangen werden könnten. WEINSCHENK [32] hat zwei Wege genannt:

1. die Anhebung des realen Agrarpreisniveaus und
2. die Steigerung der Produktivität durch Verbesserung der Agrarstruktur und Betriebsorganisation.

Ich möchte diese Liste durch einen Vorschlag ergänzen, der in der agrarpolitischen Diskussion auch immer wieder auftaucht, nämlich:

3. die Ergänzung des landwirtschaftlichen Einkommens durch Sozialeinkommen¹⁾.

Sozialpolitisch kann das Einkommen dadurch verbessert werden, daß

1. die Betriebseinkünfte durch finanzielle Zuwendungen vermehrt werden,
2. die Ausgaben durch naturale Zuwendungen (z. B. Schulspeisung), öffentliche Dienstleistungen (z. B. öffentlicher Gesundheitsdienst, Übernahme der Verfahrenskosten bei Flurbereinigung durch die öffentliche Hand) oder Steuervergünstigungen, Tarifiermäßigungen, Gebührenbefreiung usw.²⁾, vermindert werden.
3. der Empfänger in die Lage versetzt wird, sein Einkommen selbst zu verbessern, wenn er die angebotenen Hilfen benützt. Beispiele dafür sind die Erhöhung der Kreditfähigkeit durch Bürgschaften der öffentlichen Hand, das öffentliche Schul- und Ausbildungswesen oder das öffentliche Beratungsnetz.

Da das Lebensinkommen in der Regel um so höher zu sein pflegt, je besser die Ausbildung ist, kommt den sogenannten »Sozialinvestitionen im Menschen« besondere Bedeutung zu. Das wirtschaftliche Risiko von Investitionen, die mit Hilfe des Aufwandes von Ausbildungs- und Erziehungskosten vorgenommen werden, ist allerdings relativ groß. Lohnende Voraussetzungen dazu sind nicht bei allen Menschen gegeben. Deshalb kann es unter Umständen einkommenswirksamer sein, mehr öffentliche Mit-

¹⁾ Vgl. LIEFMANN-KEIL, a. a. O., S. 176 ff.

²⁾ Siehe unter anderem [6].

tel in den Aufbau eines funktionsfähigen Beratungsnetzes zu investieren als in die Ausbildung minderbegabter oder arbeitsüberlasteter Betriebsleiter.

Ein Einkommensausgleich über öffentliche Sozialausgaben oder Einnahmenverzicht wird zumeist nur zugestanden, wenn besondere Ursachen vorliegen [13]. Dazu zählen:

Einkommensbelastungen durch das Aufziehen, Erziehen und Ausbilden von Kindern oder durch Krankheiten,
Einkommensverluste und -ausfälle infolge von Krankheit, Unfall oder Arbeitslosigkeit,
Einkommensminderung infolge Alter, Invalidität oder Branchenkrisen,
Wegfall des Arbeitseinkommens infolge politischer Vorgänge, Abschluß der Erwerbstätigkeit bei Vollinvalidität oder Erreichen des Ruhestandsalters und Ausfall des Ernährers.

Am umstrittensten ist ein öffentlicher Einkommensausgleich bei Branchenkrisen. Branchenkrisen sind meistens Anzeichen für strukturelle Mängel. Ausgleichsmaßnahmen können unter Umständen den Gesundungsprozeß aufhalten, weshalb in solchen Fällen Anpassungs- und Umschulungsbeihilfen oder andere Mittel der Strukturpolitik zweckdienlicher sein können. Im Falle der Branchenkrisen in der westdeutschen Landwirtschaft (z. B. in den Grünlandbetrieben oder im Frühkartoffelbau) wird man dem Staat eine gewisse Verpflichtung zusprechen müssen, helfend einzugreifen. Denn diese Krisen sind die Folgen einer überkommenen Agrarverfassung und der staatlichen Agrarpolitik vergangener Jahre und Jahrzehnte und nicht die Schuld der Bauern.

In jüngster Zeit wird darüber hinaus ein globales Sozialeinkommen für die Landwirtschaft gefordert¹⁾, das damit begründet wird, daß die bäuerliche Familienwirtschaft wichtige Funktionen auf politischem und sozialem Gebiet erfülle oder zu erfüllen habe, zum Beispiel:

die Erhaltung und Pflege der Kulturlandschaft,
die Sicherung des Hauptbedarfs an Nahrungsgütern und
die Abgabe von erwerbsfähigen Menschen an die übrige Wirtschaft.

Mit der Erwähnung des dritten Punktes sollen keine überholten Ideologien aufgewärmt werden. Unbestreitbar ist jedoch, daß mit den Reproduktionskosten des abwandernden Nachwuchses beträchtliche Vorleistungen für andere Berufsgruppen erbracht werden. Da diese kostenverursachenden »sozialen Leistungen« nicht durch die Verkaufserlöse für landwirtschaftliche Produkte abgegolten werden, scheinen direkte oder indirekte Einkommensübertragungen zugunsten der Landwirtschaft in gewissem Umfang nicht ganz ungerechtfertigt zu sein.

Die Methode, die Einkommenslage der Landwirtschaft durch soziale Hilfen zu verbessern, hat den Vorzug, die Produktion nicht direkt anzureizen oder in eine bestimmte Richtung zu drängen.

¹⁾ Vgl. die Ausführungen von T. TRÖSCHER auf der Tagung des Verbandes der Diplomlandwirte in Hamburg am 27. 9. 1963 (VWD-Nachrichten vom 27. 9. 1963).

3.3 Sozialpolitik und Preis- und Marktpolitik

Diese Gefahren bestehen, wenn die Sozialpolitik ihr Instrumentarium der Preispolitik entnimmt. Der Preis kann seine regulierende Funktion auf dem Markt nicht mehr erfüllen, wenn er in den Dienst der Sozialpolitik gestellt wird. Eine Herabdrückung der Preise unter die unverfälschten Marktpreise aus sozialpolitischen Überlegungen ist ebenso mit der Wettbewerbsordnung einer Marktwirtschaft unvereinbar wie eine künstliche Hinaufsetzung der Preise zugunsten der Erzeuger. Gegen diese Grundregel einer Marktordnung, die diesen Namen zurecht verdient, wurde aber gerade in der Agrarwirtschaft ständig verstoßen und zwar nach der Erzeuger- wie nach der Verbraucherseite hin, indem der Preis in erster Linie als Erzeugereinkommen oder als Verbraucherausgabe gesehen wurde. Es ist mit HERLEMANN zu bedauern, daß »die Vernachlässigung der marktwirtschaftlichen Funktion der Agrarpreise und ihre Manipulation zu einkommenspolitischen Zwecken dazu geführt hat, daß die deutsche Agrarpolitik mehr und mehr einen sozialen Charakter angenommen hat und dadurch das Vermögen zur Lösung der ihr wesensgemäßen Aufgaben einbüßt« [7].

Sozialpolitik ist nicht über eine Manipulation der Marktpreise zu betreiben, sondern es sind andere Einsatzstellen zu wählen [18]. Es sollte uns aufhorchen lassen, wenn jüngst in Hamburg der französische Landwirtschaftsminister Pisani es als eine Illusion bezeichnet hat, das Ziel, die Lebenshaltung der Menschen in der Landwirtschaft psychologisch jener des Städters vergleichbar zu machen, über den Preis zu erreichen [22].

Ganz anders ist dagegen der sozialpolitisch motivierte Einsatz marktkonformer Ordnungsmittel zu beurteilen. So vertragen sich Förderung der Marktpositionen schwacher Marktpartner durch staatliche und organisatorische Maßnahmen und Schutz gegen ökonomische Willkür sehr gut mit den Regeln einer Wettbewerbswirtschaft. Nach vorherrschender Meinung ist der Staat sogar verpflichtet, die mit freien marktwirtschaftlichen Verhältnissen auftretenden und unter Umständen ganze Bevölkerungsgruppen treffenden Härten mit Hilfe der Sozialpolitik zu korrigieren oder zu kompensieren. Wir verdanken dem schwedischen Nationalökonom und Sozialpolitiker MYRDAL den wissenschaftlichen Nachweis, daß das freie Spiel der wirtschaftlichen Kräfte — weit entfernt den Wohlstand aller zu bringen — dahin tendiert, die sozialen Unterschiede zu vertiefen. Deshalb bedarf eine freiheitliche Gesellschaft, deren Ideale Wohlstand, Gerechtigkeit und Sicherheit für alle sind, sozialpolitischer Gestaltungskräfte. WEDDIGEN bezeichnet die Sozialpolitik der Länder außerhalb des »eisernen Vorhangs« sehr treffend als eine »kollektive Korrektur individualistischer Wirtschaftsordnung« [31]. Die Sozialpolitik hat sich aber längst von einer bloßen Reaktion auf den ungezügelter Liberalismus des 19. Jahrhunderts zu einer strukturgestaltenden und wirtschaftsfördernden Kraft entwickelt.

3.4 Sozialpolitik und Produktivität

Zwischen wirtschaftlichem Wachstum und Sozialpolitik bestehen Wechselwirkungen dreifacher Art:

1. Sozialpolitik, als eine die Arbeitswelt ordnende und das Sozialprodukt verteilende Politik, kann produktionspolitisch niemals neutral sein. Die Sozialpolitik kann

dazu beitragen, daß das zur Verfügung stehende Sozialprodukt wirtschaftlicher genutzt und besser verteilt wird. Zum Beispiel können die Rückstellungen für die Altersversorgung so angelegt werden, daß sich die künftige Produktion ausweitet. Zu den Voraussetzungen eines wirtschaftlichen Optimumergebnisses gehören gesunde soziale Verhältnisse. Eine gute Sozialpolitik kann — wie MACKENROTH ausführte — »zu einem der aktivsten Faktoren zur Steigerung des Sozialproduktes entwickelt werden; sie zehrt nicht nur am Volkseinkommen, sondern sie ernährt es auch« [14]¹⁾. Produktivitätsfördernde sozialpolitische Maßnahmen sind insbesondere solche, die den volkswirtschaftlich besten Arbeitseinsatz fördern, die Vollbeschäftigung sichern²⁾, das Berufskönnen mehren, das Arbeitsklima verbessern, die Berufsfreude erhöhen und die Leistungsfähigkeit der Arbeitskräfte erhalten oder wiederherstellen.

2. Sozialpolitische Maßnahmen können nicht an dem produktionspolitischen Maßstab der Wirtschaftlichkeit ausgerichtet werden. Ihre Richtschnur ist die soziale Gerechtigkeit. Dadurch kann es zu Zielkonflikten kommen. Es müssen oft Kompromisse zwischen ethischen und ökonomischen Erwägungen geschlossen werden.
3. Die Möglichkeiten, sozialpolitische Forderungen durchzusetzen, sind nicht unbeschränkt. Das jeweils zur Verfügung stehende Sozialprodukt setzt der Sozialpolitik Grenzen, denn alle Sozialaufwendungen müssen dem volkswirtschaftlichen Kreislauf entnommen werden. Der Sozialaufwand kann nur gesteigert werden, wenn das Sozialprodukt zunimmt. Weil die Sozialpolitik auch auf die Produktion einwirkt, zieht sie sich für die Zukunft selbst neue Grenzen.

3.5 Sozialpolitik und Strukturpolitik

Wir haben Sozialpolitik als eine »Politik sozialer Ordnung« definiert. Als solche hat sie auch die Funktion, Strukturen gesellschaftlicher Art zu gestalten und in die Bodenordnung einzugreifen. Denn, wie BUCHENBERGER schon vor mehr als einem halben Jahrhundert schrieb, ist »die rein privatrechtliche Ordnung des Grundeigentums durch eine sozialrechtliche zu ersetzen« [3]. Wie überall so kommt es aber auch hier auf die richtige Dosierung an. »Ein Zuviel »sozialer« Elemente im Bodenrecht ist kein geringeres Übel als ein Zuwenig« [1]. Soziale Mängel auf dem Lande sind sehr oft die Folge einer ungesunden Zuordnung von Mensch und Boden, wie umgekehrt eine mangelhafte Agrarverfassung fast immer auf eine unzeitgemäße Sozialordnung zurückzuführen ist. Viele Strukturänderungen sind ein Generationenproblem, also in erster Linie ein soziales Problem.

Agargeschichte und Gegenwart bieten eine Fülle von Beispielen, wie soziale Verände-

¹⁾ Wie sehr die Sozialpolitik als wirtschaftstreibende Kraft in der EWG gewürdigt wird, geht aus einer aufschlußreichen Bemerkung des Leiters der Arbeitsgruppe für soziale Fragen in der EWG-Kommission, L. SANDRI [26], hervor: »Die Sozialpolitik darf nicht als ein bloßes Hilfsmittel angesehen werden, um die Verwirklichung einer gemeinsamen Agrarpolitik zu ermöglichen oder zu erleichtern. Ihre Hauptaufgabe ist Steigerung der Produktivität.«

²⁾ SEIDEL weist darauf hin, daß »mit dem Gedanken der für den Keynesianismus zentralen Vollbeschäftigung zumindest theoretisch die gesamte Wirtschaftspolitik weitgehend sozialpolitisch ausgerichtet wurde« [27].

rungen mit strukturpolitischen Mitteln herbeigeführt wurden. Umgekehrt läßt sich aber auch eine strukturgestaltende Sozialpolitik betreiben. Strukturgestaltende Sozialpolitik heißt: die Mittel der Sozialpolitik bewußt einzusetzen, um die Gesellschaftsstruktur oder die Agrarstruktur mit den staatspolitischen und gesellschaftlichen Grundüberzeugungen in Einklang zu bringen und der Wirtschaftsordnung anzupassen. Ausdruck strukturgestaltender Sozialpolitik ist zum Beispiel der »Fonds für soziale Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur«, der in Frankreich durch das EWG-Überleitungsgesetz vom 10. August 1962 geschaffen wurde. Diese Einrichtung erleichtert das Aufgeben zu kleiner Betriebe, die frühzeitige Abgabe von Betrieben an die jüngere Generation und die Abwanderung von Landwirten in weniger besiedelte Gebiete [29]. Eine ähnliche sozial- und strukturpolitische Aktivität wird gegenwärtig auch deutscherseits zur Diskussion gestellt¹⁾, bzw. im Sauerland bereits versuchsweise praktiziert. Auch WEINSCHENK [32] wies im Zusammenhang mit dem Einkommensausgleich darauf hin, daß die Investitionshilfe in der Gruppe der ausscheidenden Betriebe in eine Sozialhilfe zum Berufswechsel, zur Abwanderung oder zur Alterssicherung umgewandelt werden kann.

In diesen Zusammenhang gehören auch alle jene Maßnahmen, die dem landwirtschaftlichen Nachwuchs den Zugang zur Leitung landwirtschaftlicher Familienbetriebe erleichtern und die Bildung von Vater-Sohn-Partnerschaften begünstigen. Die deutsche Bundesregierung ist auf diesem Wege durch das Gesetz zur Altershilfe für Landwirte einen verheißungsvollen Schritt vorwärts gegangen. Im übrigen scheinen aber Regierung wie berufsständische Vertretung noch zu zögern, sich einer strukturgestaltenden Sozialpolitik zu verschreiben. Man sieht offenbar in der Sozialpolitik immer noch in erster Linie ein Mittel, das die Strukturpolitik begleiten muß, um die menschlichen Härten der Umstellung zu mildern²⁾. Man wird der heilenden Funktion der Sozial-

¹⁾ Insbesondere im »LÜCKER-Plan«, im sogenannten Professorengutachten [6], und im landwirtschaftlichen Sozialplan der SPD. Der »LÜCKER-Plan« sieht unter anderem folgende Maßnahmen vor:

1. Älteren Inhabern nicht lebensfähiger Landwirtschaftsbetriebe und ihren Ehefrauen, soweit ihnen ein Berufswechsel nicht mehr zugemutet werden kann, ein soziales Mindesteinkommen und eine Altersversorgung zu sichern, wenn sie ihren Betrieb abgeben bzw. ihren Grund und Boden zur Aufstockung anderer Betriebe zur Verfügung stellen;
2. jüngeren Inhabern oder Erben nicht lebensfähiger Landwirtschaftsbetriebe, die einem Berufswechsel zustimmen, wirtschaftliche Umstellungs- und Umschulungshilfen zu gewähren;
3. zu garantieren, daß die durch diese beiden Maßnahmen freiwerdenden landwirtschaftlichen Nutzflächen zur lebensfähigen Aufstockung zu kleiner Betriebe in Form von langjähriger Pacht mit Vorkaufsrecht oder durch direkten Verkauf zur Verfügung gestellt werden.

Von berufsständischer Seite forderte der Badische Landwirtschaftliche Hauptverband einen ausreichend dotierten Sozialplan zu schaffen, der den Grenzbetrieben eine alternative Entscheidung erlaubt und den abstockenden Betrieben wirksame Hilfen zum Aufbau einer neuen Existenz zur Verfügung stellt (VWD-Nachrichten vom 25. 9. 1963).

²⁾ Dies scheint eine weit über die Agrarpolitik hinausreichende Auffassung zu sein. So urteilt STEMPELL [28]: Wenn jetzt so laut nach Sozialpolitik gerufen wird, so sieht man darin eine Art Feuerwehr, die in höchster Not helfen soll. Wir müssen aber von einer Sozialpolitik mit Notstand-Feuerwehrcharakter zu einer Sozialpolitik kommen, die auf die Verhütung künftiger Notstände ausgerichtet ist.

politik im gegenwärtigen Integrationsprozeß nicht entraten können, sollte aber darüber die gestaltenden Kräfte der Sozialpolitik nicht aus dem Auge verlieren. Wie denn auch der Generaldirektor für Landwirtschaft in der EWG-Kommission RABOT äußerte: »Teile dieses Prozesses der Umstrukturierung müssen durch eine konstruktive Sozialpolitik mitgelöst werden« [24].

4 Grenzen und Möglichkeiten einzelstaatlicher Sozialpolitik

Mit der Forderung nach einer produktivitätsfördernden und strukturgestaltenden Sozialpolitik erhebt sich die Frage nach den Grenzen und Möglichkeiten einzelstaatlicher Sozialpolitik im gemeinsamen Markt.

Während der Vertrag von Rom auf wirtschaftlichem Gebiet insgesamt sehr präzise und bindende Verpflichtungen und Bestimmungen enthält, verbleibt die Zuständigkeit für die Sozialpolitik im Bereich der Landwirtschaft, nach dem Wortlaut des Vertrages bei den einzelnen Mitgliedsstaaten. Aber wie es einen inneren Zwang zu einer Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen zwischen den einzelnen Berufsgruppen und Wirtschaftszweigen eines Staatswesens gibt, so liegt auch eine internationale Angleichung der sozialen Verhältnisse im Zuge einer zwangsläufigen Entwicklung [27]. Ganz allgemein drängen zu einer Internationalisierung der Sozialpolitik der internationale Charakter der Sozialprobleme, der zunehmende internationale Wettbewerb, die zwischenstaatlichen Wanderbewegungen und der kleine Grenzverkehr, die Vorteile des internationalen Erfahrungsaustausches und die Grenzen überspringende Macht sozialer Ideen und Prinzipien. Diese Kräfte wirken in einem einheitlichen Wirtschaftsraum ungleich stärker als in einem durch (wirtschafts-)politische Grenzen zerschnittenen Raum. In der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft wirken folgende Faktoren in Richtung einer »horizontalen Koordination« auf die nationalstaatliche Sozialpolitik ein:

1. die gemeinsame soziale Zielsetzung,
2. die vertragliche Verpflichtung der Mitgliedsstaaten, die sozialen Verhältnisse auf verschiedenen Gebieten einander anzugleichen,
3. die verstärkte Möglichkeit, die sozialen Verhältnisse von Land zu Land in den Mitgliedsstaaten zu vergleichen,
4. der Zwang, auf sozialem Gebiet mit den Mitgliedsstaaten zu konkurrieren,
5. die Notwendigkeit, unter anderem auch die sozialen Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen und
6. der Zwang, auf wirtschaftliche Fakten der EWG sozialpolitisch reagieren zu müssen.

4.1 *Gemeinsame Zielsetzung*

Der Vertrag von Rom wurde »in dem Vorsatz geschlossen, die stetige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsverhältnisse der (in der EWG zusammengeschlossenen) Völker als wesentliches Ziel anzustreben« und »durch gemeinsames Handeln den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt der Mitgliedsländer zu sichern«. Die geistigen Väter des Vertrages von Rom waren sich über die sozialen Ziele einig, ihre Meinun-

gen über die einzusetzenden Mittel gingen dagegen auseinander. Die einen hielten eine sofortige Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, insbesondere der Arbeitskosten, für unerlässlich, während die anderen annahmen, daß eine derartige Angleichung für das Funktionieren des gemeinsamen Marktes nicht erforderlich sei, sondern sich lediglich als dessen Auswirkung allmählich ergeben könnte. Der Artikel 117 stellt einen Kompromiß zwischen den Verfechtern einer aktiven Sozialpolitik und den Befürwortern des wirtschaftlichen Automatismus dar, wenn er den Grundsatz aufstellt, der soziale Fortschritt werde sich sowohl aus dem eine Abstimmung der Sozialordnungen begünstigenden Wirken des gemeinsamen Marktes als auch aus den in diesem Vertrag vorgesehenen Verfahren sowie aus der Angleichung ihrer Rechts- und Verwaltungsvorschriften ergeben.

4.2 *Koordination*

Der Artikel 118 überträgt der Europäischen Kommission die Aufgabe, eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern, insbesondere auf dem Gebiet

der Beschäftigung,
des Arbeitsrechts und der Arbeitsbedingungen,
der beruflichen Ausbildung und Fortbildung,
der sozialen Sicherheit,
der Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten,
des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit,
des Koalitionsrechtes und
der Kollektivverhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

Zu einem Punkt dieser nur beispielhaften Aufzählung enthält der Vertrag weitere Ausführungen, nämlich zur Berufsausbildung. Die Bestrebungen auf dem Gebiet der Berufsausbildung, der Forschung und der Verbreitung landwirtschaftlicher Fachkenntnisse können nach Artikel 41 im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik koordiniert und einzelne diesbezügliche Vorhaben oder Einrichtungen können gemeinsam finanziert werden.

Die Koordinierungswünsche und -pläne sind indessen weit über den Vertragstext hinausgewachsen. So hat der Wirtschafts- und Sozialausschuß von EWG und EURATOM am 4. Juli 1963 besondere Anstrengungen bei der Koordinierung der Sozialpolitik, insbesondere auf dem Gebiet der Berufs- und Beschäftigungspolitik, der Lebens- und Arbeitsbedingungen und der Einkommensverteilung gefordert. Die Europäische Kommission selbst wies in ihrem 6. Bericht über die Entwicklung der sozialen Lage in der Gemeinschaft (1962) darauf hin, daß die soziale Entwicklung der Gemeinschaft trotz einiger gemeinsamer Züge deutlich zeige, daß sich die Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen weder allein aus dem Wirken des gemeinsamen Marktes noch aus dem allzusehr auf die eigenen Ziele abgestellten Vorgehen der Mitgliedsstaaten ergeben könne. Deshalb sei eine engere Zusammenarbeit mit den sechs EWG-Ländern notwendig. Bei geplanten nationalen Reformen auf sozialem Gebiet müßten sich die Mitgliedstaaten besser der europäischen Perspektiven bewußt werden.

Die Europäische Kommission ließ es jedoch bei dieser Empfehlung nicht bewenden. Die Generaldirektion 5 für soziale Angelegenheiten und 6 für Landwirtschaft haben

gemeinsam ein agrarsoziales Aktionsprogramm¹⁾ erarbeitet, das die Angleichung der sozialen Zustände im Bereich der Landwirtschaft zwischen den Mitgliedstaaten der EWG in bestimmten Zeitabschnitten vorsieht²⁾. Da es in keinem Mitgliedstaat politisch durchzusetzen sein wird, den sozialen Standard zu erniedrigen, wird sich der europäische Standard [25] an den sozialen Spitzenleistungen ausrichten müssen. Harmonisierung der Sozialpolitik der Mitgliedsländer heißt also, jede soziale Einrichtung auf den jeweils fortgeschrittensten Stand zu bringen.

4.3 Vergleichbarkeit

Die Vergleichbarkeit und der Vergleich sozialer Fakten wird sowohl durch die vermehrten Kontakte und die Freizügigkeit innerhalb der EWG-Mitgliedstaaten als auch durch die Tätigkeit der Organe der EWG selbst gefördert. Die Europäische Kommission wurde in Artikel 122 verpflichtet, alljährlich der Versammlung einen Bericht über die Entwicklung der sozialen Lage in der Gemeinschaft vorzulegen. Damit wurde ein Kontrollorgan geschaffen, das es erlaubt, laufend die sozialen Folgen und Auswirkungen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu verfolgen und zu prüfen. Außerdem sieht der Vertrag vor, daß die Versammlung die Europäische Kommission auffordern kann, Berichte über besondere, die soziale Lage betreffende Fragen auszuarbeiten. Zu den zahlreichen statistischen Angaben, die auf vergleichbarer Basis dargeboten werden, kommen noch die Erfahrungen, die mit den in den verschiedenen Ländern laufenden sozialpolitischen Experimenten gesammelt werden.

4.4 Sozialer Wettbewerb

Die ersten Bestandsaufnahmen sozialer Tatbestände haben ganz erhebliche Unterschiede in den einzelnen Mitgliedstaaten zutage treten lassen³⁾. So steht die Bundesrepublik hinsichtlich der sozialen Sicherung der in der Landwirtschaft tätigen Selbständigen an letzter Stelle. Frankreich ist dagegen auf diesem Gebiet⁴⁾ wie auch hinsichtlich des Familienlastenausgleiches führend. Sozialleistungen und Soziallasten sind länderweise sehr verschieden hoch. Sie haben im allgemeinen einen derartigen Umfang angenommen, daß sie als Einkommensquelle oder in lohnintensiven Betrieben als Kostenfaktor erheblich zu Buche schlagen. Sie werden deshalb z. B. beim Aushandeln ge-

¹⁾ Wurde dem Ministerrat am 30. 9. 1963 zugeleitet.

²⁾ Das agrarsoziale Aktionsprogramm vom 15. Mai 1963 sieht kurzfristige Maßnahmen auf dem Gebiet der Löhne und Arbeitsbedingungen, der Arbeitssicherheit, der Landarbeiterunterbringung, der Sozialgesetzgebung und der Verpachtung sowie Maßnahmen auf längere Sicht auf dem Gebiet der Beschäftigung, der Löhne und Arbeitsbedingungen, der sozialen Sicherheit, der Betriebsübernahme und der Berufsausbildung vor. Die COPA forderte darüber hinaus, auch die sozialen Schutzmaßnahmen zwischen den Mitgliedsstaaten anzugleichen, da diesem Schutz für das Lebensniveau der Landwirte hohe Bedeutung zukomme.

³⁾ Vgl. die Entwürfe über die Regelung der sozialen Sicherheit für Arbeitnehmer und Selbständige in der Landwirtschaft (VWD-Nachrichten vom 23. 9. 1963).

⁴⁾ Frankreich hat im Jahre 1960 einen zusätzlichen Staatshaushalt der sozialen Leistungen der Landwirtschaft geschaffen, der im Jahre 1962 4,3 Mrd. Francs betragen hat.

meinsamer Agrarpreise mit Recht als wettbewerbsverzerrende Faktoren empfunden, die es zu harmonisieren gilt. Außer den Umstellungs- und Anpassungshilfen sind deshalb — wie NIERMANN forderte — in einen deutschen EWG-Anpassungsplan auch alle sozialen Regelungen aufzunehmen, die erforderlich sind, um der westdeutschen Landwirtschaft gleichzeitig mit der Beseitigung der übrigen Wettbewerbsverzerrungen auf dem Gebiet der Steuer-, Finanz-, Verkehrs-, Energiepolitik usw. auch auf sozialpolitischem Gebiet Startgleichheit mit den Mitgliedstaaten der EWG zu gewährleisten [20].

Unterschiedliche soziale Bedingungen gewinnen aber auch im räumlichen Wettbewerb um die Arbeitskräfte und Wirtschaftsunternehmen eine entscheidende Rolle, wenn die Freizügigkeit der Arbeitskräfte und die Niederlassungsfreiheit der Unternehmen im gesamten EWG-Raum einmal voll verwirklicht sein wird.

4.5 *Interdependenz sozialer und ökonomischer Fakten*

Die gemeinsame Agrarpolitik in der EWG setzt eine Fülle neuer wirtschaftlicher Daten, die sozial bedeutungsvoll sind. In der Erkenntnis, daß sich der in seiner Produktion vielseitige Familienbetrieb als die wirtschaftlich und sozial beste Form der Landbewirtschaftung unter europäischen Verhältnissen erwiesen habe, und »angesichts der Bedeutung der durch den Familienbetrieb gekennzeichneten Struktur der europäischen Landwirtschaft« waren sich die Vertragsschließenden darin einig, dieses spezifische Merkmal zu erhalten und deshalb alle Mittel einzusetzen, um Leistungskraft und Wettbewerbsfähigkeit der Familienbetriebe zu heben. Es wurde aber gleichzeitig aus ökonomischen Überlegungen gefolgert, daß die Gesundung und Modernisierung der Familienbetriebe nur auf dem Wege der Reduzierung der Arbeitskräfte und des Aufgebens unwirtschaftlicher oder durch natürliche oder strukturelle Bedingungen benachteiligter Betriebe erfolgen könne. Das Ausmaß der sozialen Folgen dieses »Gesundungsprozesses« der Landwirtschaft in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft deutete Vizepräsident MANSHOLT erstmals in Bad Tölz öffentlich an, als er der Abwanderung von acht Millionen landwirtschaftlichen Arbeitskräften das Wort redete [16]. Das sogenannte Professorengutachten [6] gewährte weiteren Einblick in die mutmaßlichen sozialen Folgen der gemeinsamen Agrarpolitik für die westdeutsche Landwirtschaft. Es wurden darin auch bereits einige sozialpolitische Konsequenzen gezogen. Denn die Regierung kann die von der gemeinsamen Agrarpolitik in ihrer Existenz gefährdeten Bauernfamilien nicht einfach ihrem Schicksal überlassen. Sie muß auf die sich aus der gemeinsamen Agrarpolitik ergebenden Härten durch regionale Strukturpläne und sozialpolitische Maßnahmen reagieren. Die soziale Entwicklung darf aber nicht bloß Reaktion, das heißt eine Folgeerscheinung des wirtschaftlichen Fortschritts sein, sondern muß mit ihm Schritt halten.

Die EWG legt also einerseits Ziel und Richtung der Sozialpolitik in den Mitgliedstaaten weitgehend fest und bietet der einzelstaatlichen Sozialpolitik nur mehr einen beschränkten Spielraum. Andererseits verlieren die Mitgliedstaaten mit dem Übergang zur gemeinsamen Agrarpolitik in der EWG die Möglichkeit, mit dem beliebten Instrumentarium der Markt-, Preis- und Handelspolitik eigene Sozialpolitik zu betreiben. Die nationalen sozialpolitischen Instrumentenkästen müssen überprüft und neu geordnet werden.

4.6 *Schlußfolgerungen*

Die bisherige Entwicklung der gemeinsamen Agrarpolitik in der EWG hat dreierlei deutlich werden lassen:

1. Die agrarsozialen Ziele der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft stellen sich nicht — wie angenommen wurde — automatisch infolge der gemeinsamen Agrarpolitik ein.
2. Die gemeinsame Preis-, Markt- und Handelspolitik zeitigt soziale Nebenwirkungen, die Umstellungs- und Anpassungshilfen unumgänglich machen, wenn nicht die sozialen Ziele des Vertrages von Rom ernstlich in Frage gestellt werden sollen.
3. Das allzusehr auf die eigenen Ziele abgestellte Vorgehen einzelner Mitgliedstaaten trägt kaum dazu bei, die Lebens- und Arbeitsbedingungen innerhalb des EWG-Raumes einander anzugleichen.

Aus diesen Gründen und in logischer Folge der Interdependenz wirtschaftlicher und sozialer Fakten kann die Europäische Kommission die soziale Lage der Landwirtschaft nicht allein der Sozialpolitik und diese wiederum der ausschließlichen Kompetenz der Mitgliedstaaten überlassen. Sie muß die sozialen Wirkungen, die von der gemeinsamen Agrarpolitik ausgehen, mitüberdenken und mitverantworten. Mehr und mehr setzt sich deshalb die Auffassung durch, daß wichtige agrarsoziale Maßnahmen in das Gebiet der gemeinsamen Agrarpolitik gehören, die bindende Beschlüsse des Ministerrats zuläßt. Man kann heute vielleicht noch nicht von einer eigenen Sozialpolitik der Gemeinschaft sprechen. Die Organe der EWG sind aber dabei, in steigendem Maße die Führung auf dem Gebiet der Sozialpolitik in der Landwirtschaft zu übernehmen.

Die Sozialpolitik ist in der modernen Industriegesellschaft keine Randerscheinung des volkswirtschaftlichen Kreislaufs und des ganzen Gesellschaftsaufbaus [14]. Sie ist aus der Wirtschaft, der Raumordnung und dem Arbeitsleben nicht mehr wegzudenken. Indem sich die Mitgliedstaaten zu einer gemeinsamen Agrarpolitik in der EWG entschlossen haben, haben sie mittelbar auch einer gemeinsamen Sozialpolitik auf dem Gebiet der Landwirtschaft zugestimmt. Dieser nationale Kompetenzverlust hat durchaus auch seine positiven Seiten. Vieles wurde in der einzelstaatlichen Agrarpolitik in der Vergangenheit auf agrarsozialem Gebiet vernachlässigt oder versäumt. Die wirtschaftliche und soziale Neuordnung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bietet eine Chance, mit vereinter Kraft den sozialen Rückstand der Landwirtschaft auf vielen Gebieten endlich aufzuholen. Dies kann im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik gelingen; wie auch umgekehrt die gemeinsame Agrarpolitik ihre Ziele nur erreichen wird, wenn sie von Anfang an die Sozialpolitik als ein konstruktives Element einsetzt.

Literatur

- 1 ABEL, W., Agrarpolitik — Epochen und Bereiche; in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. I, Göttingen 1956.
- 2 BORGHT, R. VAN DER, Grundzüge der Sozialpolitik, Leipzig 1904.
- 3 BUCHENBERGER, A., Agrarwesen und Agrarpolitik, zit. nach W. ABEL, Agrarpolitik, 2. Aufl., Göttingen 1958, S. 149.
- 4 Europäische Wirtschaftsgemeinschaft — Kommission, Dokumente der Konferenz über die sozialen Aspekte der gemeinsamen Agrarpolitik, 1961.

- 5 FRAUENDORFER, S. v., Ideengeschichte der Agrarwirtschaft und Agrarpolitik im deutschen Sprachgebiet, Bd. I, Von den Anfängen bis zum ersten Weltkrieg. München — Basel — Wien 1958.
- 6 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 EWG auf die Einkommensverhältnisse der Landwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Brüssel 1962.
- 7 HERLEMANN, H.-H., Grundlagen der Agrarpolitik, Berlin und Frankfurt/M. 1961.
- 8 HERMKES, Berufsständische Sozialpolitik; in: Deutsche Bauern-Korrespondenz, Nr. 16 (1963), S. 1—4.
- 9 HEYDE, L., Abriß der Sozialpolitik (Leipzig 1920), Heidelberg 1953.
- 10 HOWALD, O., Einführung in die Agrarpolitik, Bern 1946.
- 11 HÜTTBRÄUKER, R., Die Agrarstruktur — ein politisches, soziologisches oder ökonomisches Problem? In: Innere Kolonisation, Heft 12 (1963), S. 26—30.
- 12 KÖTTER, H., Soziologische Aspekte der Planung auf dem Lande; in: Sociologia Ruralis, Vol. II No. 1/2, 1962, S. 28.
- 13 LIEFMANN-KEIL, E., Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Berlin 1961.
- 14 MACKENROTH, G., Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan. (Sozialpolitik und Sozialreform, hrsg. v. E. BOETTCHER), Tübingen 1957, S. 60.
- 15 MANSHOLT, S. L., Die gemeinsame Agrarpolitik im Werden; in: Agri Forum, Nr. 2 (1960), S. 4.
- 16 DERS., Agrarsoziale Probleme in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. (Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, H. 28), Hannover 1959, S. 23.
- 17 MOORAHREND, A., Dorferneuerung als Aufgabe der ländlichen Sozialpolitik. (Dorferneuerung als gesellschaftspolitische Aufgabe, Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, H. 40), Hannover 1963, S. 84—96.
- 18 NIEHAUS, H., Ordnungsprobleme der Wirtschafts- und Agrarpolitik; in: Agrarwirtschaft 3 (1954), S. 322.
- 19 DERS., Agrarpolitik — volkswirtschaftlich-politische Problematik. (Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. I.), Tübingen 1956, S. 85.
- 20 NIERMANN, G., Ausführungen in »Der Agrarbrief« vom 29. 4. 1963, S. 2.
- 21 OETER, F., (Hrsg.), Familie im Umbruch, Gütersloh 1960.
- 22 PISANI, E., Rede auf der Tagung des Verbandes Deutscher Diplomlandwirte in Hamburg am 27. 9. 1963; in: VWD-Nachrichten vom 28. 9. 1963.
- 23 PRELLER, L., Sozialpolitik — Theoretische Ortung. Tübingen — Zürich 1962.
- 24 RABOT, L. G., Probleme der Agrarstrukturverbesserung in den Staaten der EWG. (Agrarsoziale Probleme in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, H. 28), Hannover 1959, S. 71.
- 25 RIEMANN, FR., Arbeitsschutz in der Landwirtschaft der EWG; in: Agri Forum 3, Nr. 5, 1962.
- 26 SANDRI, L. L., Die Aspekte der gemeinsamen Sozialpolitik in der Landwirtschaft; in: Agri Forum 3, Nr. 6, 1962, S. 16.
- 27 SEIDEL, B., Sozialpolitik — Geschichte, im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, Tübingen — Göttingen 1956, S. 536.
- 28 STEMPELL, H., Über die sozialpolitischen Grundsätze; in: Soziale Sicherheit 12, (1963), S. 260—263.
- 29 Strukturverbesserung durch soziale Hilfen; in: Innere Kolonisation, 12 (1963), S. 103.
- 30 Vorstand der SPD (Hrsg.), Der landwirtschaftliche Sozialplan der SPD; in: Tatsachen — Argumente, Sonderausgabe A, Februar 1963.
- 31 WEDDIGEN, W., Sozialpolitik, im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, Tübingen — Göttingen 1956, S. 536.
- 32 WEINSCHENCK, G., Probleme direkter Einkommensübertragung; in: Grenzen und Möglichkeiten einzelstaatlicher Agrarpolitik, Schriften der Ges. f. Wirtschafts- u. Sozialwissenschaften des Landbaues e. V., Bd. I, München 1964.