

Johann Kirchinger

DIE BAUERN, IHRE VERBÄNDE UND DER STAAT

Eine Untersuchung zum Verhältnis von
Partizipation und Administration



DROSTE ■



Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus
und der politischen Parteien

*Herausgegeben von der
Kommission für Geschichte des Parlamentarismus
und der politischen Parteien*

Band 186

Johann Kirchinger

Die Bauern, ihre Verbände und der Staat

Eine Untersuchung zum Verhältnis von
Partizipation und Administration

Droste Verlag 2023



Copyright © 2023 by
Kommission für Geschichte des Parlamentarismus
und der politischen Parteien e. V., Berlin
www.kgparl.de
Droste Verlag GmbH, Düsseldorf 2023
www.drosteverlag.de
ISBN 978-3-7700-5358-2

Vorwort

Die vorliegende Studie stellt die Quintessenz meiner bisher bereits zwanzigjährigen Beschäftigung mit der Geschichte formierter landwirtschaftlicher Interessen dar. Sie begann mit meiner 2004 abgegebenen Magisterarbeit über das Verhältnis des Bayerischen Bauernverbandes zur amerikanischen Militärregierung 1945 bis 1949 und intensivierte sich mit meiner 2011 gedruckten Doktorarbeit über den Agrarfunktionär Michael Horlacher in der Weimarer Republik. Ergänzt wurden diese Qualifikationsschriften durch biographische Studien über weitere Agrarpolitiker und zunehmend durch strukturgeschichtliche Analysen, die sowohl in monographischer als auch in Aufsatzform erschienen sind.

Für die Diskussion meiner Thesen danke ich meinen Kollegen in der Vorstanderschaft der Gesellschaft für Agrargeschichte und im Herausgebergremium der *Zeitschrift für Agrargeschichte und Agrarsoziologie*. Der mühevollen Arbeit des Korrekturlesens hat sich zum wiederholten Mal mein Kollege Dr. Paul Hoser unterzogen. Der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien danke ich, dass sie abermals eine Publikation von mir in ihre Reihe »Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien« aufgenommen hat. Für die bewährt hervorragende verlegerische Betreuung danke ich dem Team um Generalsekretär Prof. Dr. Andreas Schulz.

Stuttgart, an Martini 2022

Johann Kirchinger

Inhalt

Einleitung	
Partizipation und Administration	11
Erstes Kapitel	
Vereinzelung (1810 bis 1848)	23
1 Das Interesse des Landwirtschaftlichen Vereins in Bayern	23
2 Die Gemeinde als Institution bäuerlicher Interessenartikulation	27
3 Kommunikation unter Anwesenden	33
Zweites Kapitel	
Politisierung (1848 bis 1893)	39
1 Die Märzrevolution 1848 auf dem Land	39
2 Die Ideologisierung des Grundbesitzes in der Reaktionszeit	46
3 Die zaghafte Mobilisierung der Bauern durch den politischen Katholizismus	61
Drittes Kapitel	
Pluralisierung (1893 bis 1933)	73
1 Eine preußische Initiative als Auslöser für die Formierung der bayerischen Bauern	73
2 Die Provokation durch den Sozial- und Interventionsstaat	77
3 Das agrarpolitische Vakuum des politischen Katholizismus	79
4 Symbole einer Herrschaftskrise	81
5 Die ländliche Gemeinde als Vorbild	88
6 Bayerischer Antibürokratismus und preußische Beamtenfreundlichkeit	95
7 Kleinbürgerlicher Putsch: Der Bayerische Christliche Bauernverein	99
8 Parteipolitische, weltanschauliche und genossenschaftliche Versäulung	120
9 Drei Formen der Herrschaft	125
10 Struktur und Ideologie	133
11 Der Mythos von den frommen Oberpfälzern	138
12 Ständische Berufsgenossenschaften, revolutionäre Bauernräte, parlamentarische Bauernkammern	140
13 Das »Büro Horlacher«: Verbandsbüro ohne Verband	177
14 Die Verselbstständigung der hauptamtlichen Verbandsapparate	181

15	Zum Vergleich: Die Bürokratisierung der Gewerkschaften	188
16	Vom <i>maverick political leader</i> zum Beamtenimitat: Die personelle Entwicklung der hauptamtlichen Verbandsapparate	191
17	Der gescheiterte Kampf gegen das Landwirtschaftsministerium	200
18	Abstraktion und Empirie	211
19	Die Bürokratisierung der Agrarpolitik	225
20	Die Marginalisierung des bäuerlichen Protests	231
21	Die bayerischen Agrarverbände am Ende der Weimarer Republik	251

Viertes Kapitel

	Monopolisierung (1933 bis 1998)	255
1	Die Sensibilität der nationalsozialistischen Agraragitation	255
2	Das leichteste Opfer: Der Bayerische Bauernbund	257
3	Der distanzierte Gesinnungsgenosse: Der Bayerische Landbund	263
4	Der stabile Kontrahent: Der Bayerische Christliche Bauernverein	265
5	Zwischen Ausgrenzung und Anpassung: Das Schicksal der alten Agrarreliten im Dritten Reich	269
6	Die Errichtung des Monopols im Büro der Bayerischen Landesbauernkammer	270
7	Die Disziplinierung der staatlichen Landwirtschaftsverwaltung	275
8	Die Duldung der traditionellen dörflichen Elite	287
9	Die monopolistische Entscheidung der Alliierten	295
10	Der Bayerische Bauernverband: Einheitsverband aus Versehen	299
11	Ein strukturelles Monstrum	312
12	Die Ernährungsämter A	341
13	Kampf um die Hinterlassenschaften des Reichsnährstandes	347
14	Die Landwirte zwischen Ablehnung und Apathie	362
15	Die Last des Monopolanspruchs	374
16	Konfessionelle Gefahren für den Monopolanspruch	383
17	Parteipolitische Gefahren für den Monopolanspruch	388
18	Das letzte Aufgebot der Amerikaner: Der Erweiterte Beratungsdienst	397
19	Die negative Bilanz der US-Militärregierung	407
20	Honoratioren gegen Funktionäre	411
21	Eine neue hauptamtliche Agrarrelite	425
22	Die Technisierung der Verbandsideologie	430
23	Von der ständischen Segmentierung zur funktionalen Differenzierung in den Verbandsbüros	439
24	Die Unterwerfung des Bayerischen Bauernverbandes unter die Staatsaufsicht	447

Inhalt	9
25 Die zentrale agrarpolitische Position der staatlichen Landwirtschaftsverwaltung	466
26 Erstarrung statt Stabilität: Das Ende der Kommunikation unter Anwesenden	476
Fünftes Kapitel	
Diversifizierung (ab 1998)	491
1 Die Spezialisierung der Verbandslandschaft	491
2 Die Politisierung der Landwirtschaftsverwaltung	495
3 Wachsen oder Weichen? – Die Bauernverbandsbürokratie auf Expansionskurs	500
4 Der Zusammenbruch des korporatistischen Arrangements lässt auf sich warten	506
5 <i>Social Media</i> : Die Renaissance der Kommunikation unter Anwesenden	508
6 Die Kommunalisierung der politischen Kultur Bayerns	512
Fazit	521
Anhang	537
Abkürzungsverzeichnis	537
Prosopographische Anhänge	538
1 Die Vorstandschaft des Bundes der niederbayerischen Landwirte 1893	538
2 Die Vorstandschaft des Bayerischen Bauernbundes 1895	539
3 Die Abgeordneten des Bayerischen Bauernbundes 1899/1900	541
4 Die landwirtschaftlichen Abgeordneten der Bayerischen Zentrumspartei 1899/1900	545
5 Die administrativen Spitzenpositionen im Bayerischen Christlichen Bauernverein 1898	556
6 Die administrativen Spitzenpositionen im Bayerischen Christlichen Bauernverein 1906	557
7 Die administrativen Spitzenpositionen im Bayerischen Christlichen Bauernverein 1931	561
8 Die hauptamtlichen Abteilungsleiter der Bayerischen Landes- bauernkammer 1933	565
9 Die hauptamtlichen Spitzenpositionen im Bayerischen Landbund 1925	568
10 Die Abgeordneten des Bayerischen Bauern- und Mittelstands- bundes 1930 bis 1933	570

11	Die landwirtschaftlichen Abgeordneten der Bayerischen Volkspartei 1930 bis 1933	577
12	Die Abgeordneten des Bayerischen Landbundes 1930 bis 1933	584
13	Die Referatsleiter im bayerischen Landwirtschaftsministerium 1920	587
14	Die Amtschefs der staatlichen bayerischen Landwirtschaftsverwaltung seit 1919	589
15	Die Personalreferenten der bayerischen Landwirtschaftsverwaltung 1935	594
16	Die Referatsleiter der bayerischen Landwirtschaftsverwaltung am 1. März 1945	595
17	Die ehrenamtlichen Spitzenpositionen im Reichsnährstand in Bayern	597
18	Die Kreisdirektoren des Bayerischen Bauernverbandes 1946	598
19	Die Referatsleiter im Generalsekretariat des Bayerischen Bauernverbandes 1951	599
20	Die Generalsekretäre des Bayerischen Bauernverbandes seit 1945	601
21	Die Abteilungsleiter im bayerischen Landwirtschaftsministerium 1985	603
22	Die (Bezirks)Präsidenten des Bayerischen Bauernverbandes 1970	605
23	Die bayerischen Landwirtschaftsminister seit 1945	607
24	Die aus Bayern stammenden Bundeslandwirtschaftsminister	609
	Quellen und Literatur	613
	Personenregister	671

Einleitung

Partizipation und Administration

Die Rede vom »mächtigen Bauernverband« ist zum unhinterfragten Schibboleth derjenigen geworden, die die Landwirtschaft ökologisch umbauen wollen und die in der Agrarlobby den Hemmschuh dafür ausgemacht haben. Am 29. April 2019 behauptete die Hannoversche Allgemeine: »Schon lange besteht der Eindruck, dass die Agrar- und Ernährungswirtschaft die Politik nach ihren Interessen lenkt.« Dabei beruft sie sich auf eine vom NABU in Auftrag gegebene Studie des »Instituts für Arbeit und Wirtschaft« der Universität Bremen, die das »Beziehungsgeflecht zwischen Verbänden, Unternehmen und Politikern« auf dem Feld der Agrarpolitik untersucht. In der Studie wurden 560 Verbindungen zwischen Politik und Wirtschaft festgestellt. Es wird beschrieben, wie »Schlüsselpositionen von der Lobby strategisch verteilt« und von Multifunktionären besetzt werden. Besonders eng sei das Verhältnis zwischen dem Deutschen Bauernverband (DBV) und der CDU/CSU. Auf Grundlage der »erfassten Vernetzungen und Übernahme von Schlüsselpositionen verdichten sich die Hinweise auf eine koordinierte und strategisch orientierte Einflussnahme auf Prozesse der Meinungs- und Willensbildung sowie von politischen Entscheidungen«, wird die Studie zitiert. Dabei handelte es sich bereits um die zweite vom NABU in Auftrag gegebene derartige Studie. Die erste von 2002 hatte bereits festgestellt, dass die »Einflüsse von innovationshemmenden Vertretern aus Bauernverbänden und Ernährungswirtschaft« im Interesse einer ökologischen »Agrarwende« zurückgedrängt werden müssten, zumal auch eine Mehrheit der Landwirte selbst nach einer forsa-Umfrage mit der Politik des DBV unzufrieden seien.

Es entsteht das Bild einer gegen die Interessen der Mitglieder handelnden Agrarlobby, bestehend aus Verbänden, und hier vor allem den Bauernverbänden, Parteien und Unternehmen, der der Staat anscheinend hilflos ausgeliefert ist. Dabei handelt es sich um eine Perspektive, die sich spätestens seit den Publikationen des Staatsrechtlers Theodor Eschenburg (1904–1999) als eines der einflussreichsten Paradigmen der Verbandsforschung in der Bundesrepublik Deutschland etabliert hat.¹ Seine große Wirksamkeit beruht darauf, dass es sowohl konservativem Antipluralismus als auch der liberalen Forderung nach strikter Trennung von

¹ T. ESCHENBURG, Herrschaft, 1963, S. 53: »Der Schutz der Beamten gegenüber den Gruppen ist heute unzulänglich.«

Staat und Gesellschaft entspricht.² Daran ist auf jeden Fall so viel richtig, dass die Beeinflussung nicht nur von öffentlicher Meinung, sondern auch von Parteipolitik und Exekutive zu den Funktionen von Interessenvertretung in einer pluralistischen Verfassungsordnung gehört. Der Politologe Ulrich von Alemann beschreibt die Funktion von Interessenvertretung als »systematische und kontinuierliche Einflussnahme von wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, sozialen oder auch kulturellen Interessen auf den politischen Entscheidungsprozess«.³ So sehr der Zweck von Interessenvertretung darin besteht, ist damit noch lange nicht gesagt, dass es sich dabei tatsächlich um ein eindeutig gerichtetes Verhältnis handelt. Das zeigt ja schon die Untersuchung von Netzwerken, die in ihrer Gesamtheit ungerichtet sind. Die soziologische Netzwerkanalyse, der es um den relationalen Charakter sozialer Beziehungen geht, weiß das.⁴

Aber die Rede von der »mächtigen Agrarlobby«, die sowohl die Interessen ihrer Mitglieder als auch diejenigen der Allgemeinheit ignoriert, wirkt wie eine Verstehensbarriere, da sie keine epistemische, sondern eine politische Funktion erfüllt. Sie dient zeichenhaft zur Integration aller derjenigen, die mit der derzeitigen Agrarpolitik nicht einverstanden sind. Über das Verhältnis zwischen Agrarlobby, Landwirtschaftsbehörden und Parteipolitik scheint damit alles gesagt zu sein, auch für die (Geschichts-)Wissenschaft. Es besteht deshalb ein Ungleichgewicht zwischen einer intensiven verbandsgeschichtlichen Forschung einerseits⁵ und einem Desinteresse an der staatlichen Agrarverwaltung andererseits – wodurch sich das Narrativ von den mächtigen Agrarverbänden forschungspragmatisch reproduziert. Tatsächlich aber stellt vor allem die Untersuchung des Verhältnisses zwischen Staat und Agrarverbänden ein Desiderat dar, weshalb der Agrarhistoriker Ulrich Kluge 2005 im Hinblick auf die Weimarer Republik feststellte: »Die wissenschaftliche Verbandsforschung lässt im Allgemeinen den innerorganisatorischen Willensbildungsprozess und die Kooperation mit staatlichen Stellen im Dunkeln. Das Agieren der Lobbyisten hinter den Kulissen bleibt nebulös, insbesondere während der Weltagrarkrise ab 1927.«⁶ Sein Urteil über die Kenntnis des Verhältnisses zwischen Agrarverbänden und staatlichen Behörden in der zweiten deutschen Nachkriegszeit fällt nicht besser aus: »Das Bild von Konfrontation und Kooperation im Verhältnis von DBV und staatlichen Agrarbehörden

² Vgl. dazu U. v. ALEMANN, *Interessen*, 1987, S. 183–187; A. STRASSNER, *Grundlagen*, 2004, S. 15f.

³ U. v. ALEMANN/F. ECKERT, *Lobbyismus*, 2006, S. 4.

⁴ Vgl. T. SCHWEIZER, *Muster*, 1996.

⁵ Vgl. die verbandsgeschichtlichen Bestandsaufnahmen im Forschungsüberblick von U. KLUGE, *Agrarwirtschaft*, 2000, S. 80–82, 87–90 und 108f. Einen Überblick über die Geschichte der formierten agrarischen Interessen in Deutschland bietet G. MAHLERWEIN, *Grundzüge*, 2016, S. 174–178.

⁶ U. KLUGE, *Agrarwirtschaft*, 2000, S. 88.

schwankt seither zwischen unkritischer Selbstdarstellung und spekulativer Fremdbeschreibung.«⁷ Genau an diesem Punkt des Verhältnisses zwischen staatlicher Landwirtschaftsverwaltung und Agrarverbänden setzt die vorliegende Studie an.

Sie kann dabei am geschichtswissenschaftlichen Interesse, das sich mittlerweile verstärkt den verschiedenen Einrichtungen staatlicher Landwirtschaftsverwaltung widmet, anschließen. Hier ist in erster Linie die vom Bundeslandwirtschaftsministerium in Auftrag gegebene und 2020 von einem Autorenteam um den Zeithistoriker Horst Möller veröffentlichte Behördengeschichte zu nennen. Ihr Zweck besteht in der Aufdeckung personeller und inhaltlicher Kontinuitäten zum Dritten Reich. Dabei geht es in erster Linie darum, zu zeigen, dass die nationalsozialistische Agrarpolitik in materieller und formaler Hinsicht trotz der nicht zu übersehenden personellen Kontinuitäten über keine »Anknüpfungspunkte« zur vorherigen wie der nachfolgenden Agrarpolitik verfüge, wie Möller in seiner Zusammenfassung zum Projekt meint. Es soll gezeigt werden, dass die bundesdeutsche Agrarpolitik nicht an die nationalsozialistische, sondern diejenige der Weimarer Republik anschließt. Während »nicht jede vordergründige Analogie im agrarpolitischen Handeln der Bundesrepublik als Überbleibsel der NS-Agrarpolitik« bewertet werden soll, müssten die nicht zu übersehenden protektionistischen und bürokratischen Kontinuitäten vielmehr als Folge von »langfristigen strukturellen Problemen« betrachtet werden. Die behauptete Eigenartigkeit der nationalsozialistischen Agrarpolitik wird also gleich wieder zurückgenommen und in die Geschichte der deutschen Agrarpolitik integriert. Trotz der nicht ganz klaren Haltung zur Frage agrarpolitischer Kontinuität zeigt das Projekt, dass eine Analyse der deutschen Agrarpolitik die politischen Zäsuren von 1945, 1933 (und 1918) überwinden muss, um zu einer Gesamtbeurteilung zu kommen. Im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Agrarverbänden und Staat bietet das Projekt entsprechend der Fokussierung auf das Verhältnis des Bundeslandwirtschaftsministeriums zum Nationalsozialismus indes wenig. Das bekannte Narrativ von der mächtigen Agrarlobby wird lediglich reproduziert, wenn behauptet wird, dass sich das Bundeslandwirtschaftsministerium »stets« bemüht habe, »der Agrarlobby gerecht zu werden«.⁸

Zu einem ganz anderen Ergebnis kommt die 2019 erschienene Geschichte des bayerischen Landwirtschaftsministeriums zwischen 1945 und 1975 von Raphael Gerhardt. Während es den Autoren um Möller nicht gelingt, den nationalen Landwirtschaftsministerien ein eigenständiges, von der Agrarlobby abgrenzbares Profil zu geben, kommt Gerhardt zu dem Ergebnis, dass es die »leitenden Fach-

⁷ U. KLUGE, *Agrarwirtschaft*, 2000, S. 101.

⁸ Vgl. H. Möller, *Schlussbemerkungen*, 2020, S. 715–719.