

# 120 Jahre bayerische Landwirtschaftsverwaltung und Verband der Landwirtschaftsberater 1897–2017: Expansion und Konzentration im Zeichen des landwirtschaftlichen Strukturwandels

Raphael Gerhardt

## Anfänge und Herausforderungen eines neuen Verwaltungszweigs 1897–1945

Das Jahr 1897 markiert die Geburtsstunde sowohl der staatlichen Landwirtschaftsberatung in Bayern als auch der Berufsvertretung ihrer Bediensteten, damals unter dem Namen *Landesverband bayerischer Landwirtschaftslehrer*. Die Regierungsentscheidung, die landwirtschaftlichen Wanderlehrer als Staatsbeamte zu übernehmen, war eine Weichenstellung mit langfristigen Folgen. Sie erfolgte zu einer Zeit, in der die Landwirtschaft im Deutschen Reich unter dem Eindruck der Zollpolitik der Reichsregierung eine ernsthafte Agrarpreiskrise erlebte, die Entwicklung der Landwirtschaft zum akademischen Lehr- und Studienfach voranschritt und der Staat in immer mehr Bereichen tätig wurde und so den Wandel von der Hoheits- zur Leistungsverwaltung einläutete. Dadurch, dass der bayerische Staat die Landwirtschaftsberatung als Staatsaufgabe definierte und das dazu notwendige Personal verbeamtete, gewann die Verwaltung gegenüber der landwirtschaftlichen Berufsvertretung eine gewisse Vorrangstellung. Diese fügte sich in die staatszentrierte bayerische Tradition seit Montgelas und sollte für die weitere Entwicklung im 20. Jahrhundert prägend werden. Einen ersten massiven Entwicklungssprung machte die Landwirtschaftsverwaltung in den 1920er Jahren. Um der Ernährungskrise am Ende des Ersten Weltkriegs zu begegnen, aber auch um die *Bauernbund*-Partei für die Revolution zu gewinnen, war Anfang 1919 erstmals ein eigenes Landwirtschaftsministerium geschaffen worden. Sorgten staatliche Bemühungen in der sogenannten Zwischenkriegszeit für erste Ansätze der Mechanisierung, Elektrifizierung und Rationalisierung der bayerischen Landwirtschaft, so war vor allem die Gründung von 39 Landwirtschaftsschulen zwischen 1919 und 1933 – allein 30 davon bis 1923 – folgenreich. Sie bildete die Grundlage eines flächendeckenden Behördenapparats der Landwirtschaftsberatung, wie er nach 1945 vervollständigt werden sollte. Allerdings wurde diese Entwicklung ab 1933 bereits wieder in Frage gestellt. Der *Reichsnährstand*, die nationalsozialistische Zwangsorganisation für die Landwirtschaft, beanspruchte nun die Vorrangstellung sowohl in der bäuerlichen Berufsvertretung wie auch in der Beratung und Nahrungsmittelbewirtschaftung. Konnte die staatliche Landwirtschaftsberatung in Bayern ihre Auflösung verhindern und die vollständige Unterstellung unter den *Reichsnährstand* abwenden, so gewann dieser vor allem im Personalbereich erhebliche Bedeutung. Erst seit dem Jahr 1921 bestand eine eigene Laufbahn für den höheren landwirtschaftlichen Dienst, sodass den Diplomlandwirten auch der Ministerialdienst und andere Führungspositionen offenstanden. Auch wenn der akademisch gebildete Landwirt nach 1945 die unangefochtene Führungsrolle in der Landwirtschaftsverwaltung übernehmen sollte, so hatten bis 1933 nur einzelne Persönlichkeiten den Weg in Spitzenämter gefunden. Der *Reichsnährstand* hingegen bot berufliche Perspektiven für Absolventen der Agrarwissenschaften, sofern diese zum geforderten Mindestmaß an Anpassung an die nationalsozialistische Ideologie bereit waren. Es verwundert daher nicht, dass sich das Personal der bayerischen Landwirtschaftsverwaltung nach 1945 bis in höchste Ämter zu großen Teilen aus früheren Reichsnährstandsbeamten zusammensetzte.

## **Expansion unter dem Eindruck des Hungers 1945–1957**

Ähnlich wie nach dem Ende des Ersten Weltkriegs stand auch nach 1945 erneut die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln im Vordergrund. Nur war durch die vollständige Niederlage, die Kriegszerstörungen im eigenen Land, die wirtschaftlichen und humanitären Kriegsfolgen sowie die knapp zwei Millionen Flüchtlinge und Heimatvertriebenen die Ausgangssituation ungleich dramatischer als 1918. Die Weichenstellungen für die Entwicklung der Landwirtschaftsverwaltung fielen rasch und unter dem Eindruck der bis 1948 dauernden Hungerkrise. Der Aufbau eines flächendeckenden Netzes von Landwirtschaftsämtern und Landwirtschaftsschulen wird gemeinhin mit dem Namen von Landwirtschaftsminister Alois Schlögl (Minister 1948–1954) verbunden, fußte aber auf einem parteiübergreifenden Konsens im bayerischen Landtag. Ziel war die Schaffung eines Amtes in jedem bayerischen Landkreis, was beinahe vollständig gelang: Hatten nach Kriegsende 92 Landwirtschaftsämter – damals noch *Landwirtschaftsstellen* genannt – und 76 Schulen bestanden, so stieg diese Zahl bis 1957 auf einen Höchststand von 138 Ämtern und 119 Schulen bei 143 Landkreisen in Bayern. Sowohl die Agrarmarktpolitik, seit 1949 Aufgabe der jungen Bundesrepublik, wie auch die Ausbildung und Beratung waren eindeutig darauf ausgelegt, die Nahrungsmittelproduktion mit allen Mitteln zu steigern. Marktordnungen garantierten gleichbleibend hohe Erzeugerpreise und in Schule wie Beratung standen Möglichkeiten zur Ertragssteigerung im Vordergrund. Da dem bayerischen Staat bis weit in die 1950er Jahre aufgrund der Kriegsfolgen und des vergleichsweise geringen Industrialisierungsgrades die Finanzkraft fehlte, war die Unterstützung der USA durch das *European Recovery Program* (ERP), besser bekannt als *Marshallplan*, entscheidend dafür, dass Bayern seine neu geschaffenen Ämter und Schulen auch mit Personal ausstatten und zugleich neue Ansätze in der Beratung entwickeln konnte. Dazu zählte etwa die Einführung des *Erweiterten Beratungsdienstes* für die einzelbetriebliche Intensivberatung 1948 ebenso wie die Schaffung des Landjugendberatungsdienstes 1952, die zugleich auf eine weitere Dimension verweist. Sowohl die amerikanischen Besatzer als auch Minister Alois Schlögl, der als ehemaliges Mitglied der katholisch-konservativen *Bayerischen Volkspartei* (BVP) unter der NS-Herrschaft gelitten hatte, maßen dem landwirtschaftlichen Schul- und Beratungswesen eine erhebliche Bedeutung für die Demokratisierung der Landbevölkerung bei. Schlögl sah es als Aufgabe der Landwirtschaftsschulen, „unter den jungen Menschen wirkliche Charaktere heranzubilden, damit diese Jugend einmal auch in den Parlamenten mitzuwirken in der Lage ist.“

Der Ausbau der Landwirtschaftsverwaltung, die Ende der 1950er Jahre mit 253 dem Ministerium nachgeordneten Dienststellen ihre größte Ausdehnung erreichte, bedingte naturgemäß eine deutliche Ausweitung des Personalbestands. Eine zentrale Rolle als Interessenvertretung gewann hier der 1948 wieder gegründete *Verband der Landwirtschaftsberater im höheren Dienst in Bayern e.V.* Für seinen Einsatz bei der Schaffung neuer Planstellen ernannte der Verband Alois Schlögl bereits 1949 zum Ehrenmitglied. In einem Rundschreiben des Verbands an seine Mitglieder im Jahr 1950 hieß es gar, Schlögls „Erfolge im Parlament seien einzigartig gewesen und verdienen die Anerkennung und den Dank der ganzen bayerischen Landwirtschaft. Der Name Schlögl werde für alle Zeiten unzertrennlich mit der Entwicklung des bayerischen landwirtschaftlichen Schul- und Beratungswesens verbunden bleiben und in die Geschichte eingehen.“ Auch auf Ebene der Beamten hielt der Verband engen Kontakt zum Ministerium, waren die verantwortlichen Referenten für das Personal der Landwirtschaftsberatung doch immer wieder ehemalige Vorstandsmitglieder. Eine nicht unbedeutende Rolle spielten zudem Abgeordnete des bayerischen Landtags, die die Interessen der Landwirtschaftsbeamten vertraten, wie etwa der spätere Staatsminister Hans Eisenmann.

Ermöglicht durch massive staatliche Fördermittel wie die *Grünen Pläne* der Bundesregierung ab 1956 sowie durch eine flächendeckende und professionalisierte Landwirtschaftsberatung

kamen die rasanten technischen und wissenschaftlichen Fortschritte spätestens seit Mitte der 1950er Jahre mit voller Wucht in der Breite der Landwirtschaft an. Parallel dazu beschleunigte das anhaltende Wirtschaftswachstum im sogenannten *Wirtschaftswunder* den landwirtschaftlichen Strukturwandel, indem immer mehr Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft abwanderten. Wirtschafteten noch in den 1950er Jahren viele Kleinbetriebe in Bayern mit überkommenen Methoden, so sorgten die Mechanisierung, eine Welle an Neubauten landwirtschaftlicher Gebäude, aber vor allem auch der Ausbau der Infrastruktur und die Flurbereinigung dafür, dass sich das Gesicht des Landes binnen weniger als drei Jahrzehnten massiv veränderte. Die Beamten der Landwirtschaftsverwaltung fügten sich mit technokratischem Selbstverständnis in den Fortschritts- und Modernitätsoptimismus der 1960er Jahre und traten dezidiert als Agenten der Modernisierung auf dem Land auf. Zugleich war die bayerische Agrarverwaltung durch den groß angelegten Ausbau zu einem Machtfaktor für das Ministerium geworden: Der eigenständige Behördenapparat war von Einflüssen anderer Ressorts weitgehend frei und stand dem Ministerium sowohl als Sensorium für Stimmungen wie auch als Multiplikator im ganzen Land zur Verfügung. Da in Bayern, wie auch in Baden-Württemberg, keine Landwirtschaftskammer im eigentlichen Sinn existierte und Hoheitsaufgaben vollständig bei der Staatsverwaltung verblieben, behielt diese ein deutliches Übergewicht gegenüber dem Bayerischen Bauernverband.

### **Zwischen Professionalisierung, Stagnation und Reform 1958–1972**

Auch in der Agrarpolitik zeichnete sich der Zeitraum von der Mitte der 1950er bis zum Anfang der 1970er Jahre durch eine starke Dynamik aus. Auf der einen Seite zog der Bund über die mischfinanzierte Förderung durch die *Grünen Pläne* immer mehr Mitspracherechte in der Agrarstrukturpolitik an sich, die eigentlich in die Kompetenz der Länder fielen. Auf der anderen Seite tauchte mit der *Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft* (EWG) ein neuer Akteur auf, an den im Laufe der 1960er Jahre die Kompetenz für die Agrarmarktpolitik von der nationalen Ebene übergang. So verlor Bayern zwar immer mehr Bereiche, in denen es eigenständig entscheiden konnte, doch blieben die Landesbehörden für den Vollzug der Richtlinien von Land, Bund und EWG verantwortlich und gestalteten weiterhin die Ausbildung und Beratung der Landwirte selbst. Diese beiden Aufgabenbereiche sind als Machtfaktoren nicht zu unterschätzen. Während der Behördenapparat nicht nur für die Bewilligung der Fördermittel zuständig war, sondern zugleich auch die Datenbasis für die politischen Entscheidungen in Bonn und Brüssel lieferte, so boten Schule und Beratung die Möglichkeit, auf Einstellungen und Leitbilder in der Landwirtschaft einzuwirken. Allerdings veränderte die wachsende Komplexität und Vielfalt der staatlichen Förderprogramme auch die Tätigkeit der Landwirtschaftsbeamten. Die Begutachtung und Bewilligung von Förderanträgen sowie Vollzugsaufgaben nahmen immer mehr Zeit in Anspruch, die für Unterricht und Beratung fehlte. Doch waren es gerade die beiden letzten Bereiche, die das Selbstverständnis der akademischen Landwirtschaftsbeamten ausmachten. „Wir sind Landwirtschaftsberater und keine Verwaltungsbeamten“, brachte Ministerialdirektor Ludwig Dürrwaechter diese Einstellung 1954 auf den Punkt.

In den 1960er Jahren erfolgte in Westeuropa der historische Umschwung vom Nahrungsmangel hin zur dauerhaften Überschussproduktion. War bis dahin das Zuwenig an Nahrungsmitteln und Agrarprodukten der Normalfall gewesen, auf dem die gesamte Konstruktion deutscher und europäischer Agrarpolitik basierte, so kehrte sich dies binnen weniger Jahre vollständig um. Spätestens seit Ende der 1960er Jahre beschäftigte sich die gerade erst in Kraft getretene europäische Agrarmarktpolitik damit, wie in einem System, das Mehrproduktion anregte, Überschüsse begrenzt werden können. Rationalisierung und Wirtschaftlichkeit entwickelten sich zu agrarpolitischen Leitthemen der sechziger Jahre, als die Landwirtschaft anstatt gegen den Hunger nun um Marktanteile kämpfen musste. Da die damit verbundenen Kenntnisse bis dato nicht zum Kanon des Landwirtschaftsstudiums gehört

hatten und die technisch-wissenschaftliche Entwicklung immer rasanter voranschritt, hatte das Landwirtschaftsministerium bereits 1959 ein *Seminar für Beraterfortbildung* am Landwirtschaftsamt Dachau eingerichtet. Diese Vorgängereinrichtung der *Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten* hatte zum Ziel, den Transfer zwischen Wissenschaft und Beratung zu verbessern. Der stetig wachsenden Bedeutung betriebswirtschaftlicher Zusammenhänge trug dann das 1965 eingerichtete *Amt für angewandte landwirtschaftliche Betriebswirtschaft* in München Rechnung. Dennoch zeichnete sich ab Mitte der 1960er Jahre ab, dass die Landwirtschaftsverwaltung in ihrer bisherigen Organisationsform der rasanten Entwicklung mehr hinterherhinkte als voranschritt. Hinzu kam, dass der landwirtschaftliche Strukturwandel bereits seit Ende der 1950er Jahre wieder zu einem Rückgang der Schülerzahlen in den Landwirtschaftsschulen führte. Verwaltungsinterne Überlegungen und öffentliche Debatten über eine Reform der Landwirtschaftsberatung blieben solange ergebnislos, bis die Staatsregierung 1970 eine weitreichende Verwaltungsreform in ganz Bayern ankündigte. Die 1972 durchgeführte Gebietsreform, in deren Zuge die Zahl der Landkreise in Bayern von 143 auf 71 halbiert wurde, bildete den Anlass der ersten einschneidenden Reform der Landwirtschaftsverwaltung, sollte doch der Grundsatz „ein Amt pro Landkreis“ gewahrt bleiben. Waren sich Landwirtschaftsministerium und Bauernverband darin einig, dass die Landwirtschaftsverwaltung – entgegen anderslautender Überlegungen im Finanz- und Innenministerium – ein eigenständiger Verwaltungszweig bleiben sollte, so schieden sich die Geister bei der Frage nach der künftigen Organisationsform. Ministerium, Landwirtschaftsverwaltung und der Verband der Landwirtschaftsberater favorisierten die Vereinigung der zahlreichen Ämter mit Spezialaufgaben in einem großen Einheitsamt, während die Vertreter der Tierzucht mit Unterstützung des Bauernverbands den Fortbestand der Tierzuchtämter forderten. Am Ende der Reform stand ein Kompromiss: Die Zahl der Landwirtschaftsämter – fortan Ämter für Landwirtschaft genannt – verringerte sich von 134 auf 65, worunter 15 Ämter überörtliche Spezialaufgaben in der Bodenkultur und Tierzucht wahrnahmen. Gleichzeitig blieben die Tierzuchtämter zunächst als eigenständige Behörden erhalten, ihre Zahl wurde jedoch von 24 schrittweise auf 16 und dann 12 verringert. Die Schaffung großer Einheitsämter entsprach dem Zug der Zeit wie er auch in der Gebietsreform zum Ausdruck kam. Entsprechend sind die Folgen dieser Reform mit denen der Gebietsreform zu vergleichen. Die neuen Großämter erlaubten zwar einerseits die fachliche Spezialisierung der Berater sowie die Zusammenfassung von Verwaltungsaufgaben, sie bedeuteten aber andererseits den Rückzug aus der Fläche und eine größere Distanz zwischen Beratern und Beratenen. Hatte die Staatsregierung mit der groß angelegten Verwaltungsreform eigentlich eine Sparabsicht verbunden, so wurde dies im Landwirtschaftsministerium – dem anhaltenden Strukturwandel zum Trotz – anders gesehen. Die großen Ämter boten nun Argumente, um Verbesserungen im Stellenplan zu erreichen, sodass der Weg in höhere Besoldungsgruppen an den Ämtern frei wurde. Auch der Personalstand in der Landwirtschaftsberatung wuchs trotz der Reform weiter, bis Anfang der 1980er Jahre die verschlechterte Wirtschaftslage Einsparungen im gesamten Staatshaushalt erzwang. Wie zufrieden die Beamten der Landwirtschaftsverwaltung mit dem Ausgang der Beratungsreform waren, wird daran sichtbar, dass der Amtschef des Ministeriums, Ludwig Hopfner, im Jahr nach der Reform vom Verband der Landwirtschaftsberater zum Ehrenmitglied ernannt wurde.

### **Der Bayerische Weg in der Agrarpolitik seit 1970: Paradigmenwechsel für die Agrarverwaltung**

Neben der Beratungsreform markierte der Beginn der 1970er Jahre auch inhaltlich einen Wendepunkt für die Agrarpolitik und Landwirtschaftsverwaltung in Bayern. Das Gesetz zur Förderung der bayerischen Landwirtschaft vom September 1970 schuf die Grundlage für den

sogenannten *Bayerischen Weg*, der nichts weniger wollte als einen agrarpolitischen Paradigmenwechsel. Der Amtsantritt des neuen Landwirtschaftsministers Hans Eisenmann im Jahr 1969 war dabei nur das äußerliche Zeichen eines Generationenwechsels an den Schaltstellen des Ministeriums. Der *Bayerische Weg* griff das Konzept der Partnerschaft von Voll-, Zu- und Nebenerwerbsbetrieben in sogenannten Selbsthilfeeinrichtungen auf, wie es vom Agrarjournalisten Erich Geiersberger entwickelt worden war, der sich damit von der wachstumsorientierten Vollerwerbsideologie der Bundesregierung und der Europäischen Kommission abwandte. Das Reformkonzept des niederländischen Agrarkommissars Sicco Mansholt, der sogenannte *Mansholt-Plan* des Jahres 1968, steht dabei bis heute als Chiffre für die Verunsicherung und Zukunftsangst, die sich in der bayerischen Landwirtschaft gegen Ende der 1960er Jahre angesammelt hatte. Die Empörung über Mansholts Vorstellungen war deshalb so groß, weil die bayerischen Landwirte zunehmend merkten, dass ihre vorhandene Betriebsstruktur allen politischen Beteuerungen über die Bedeutung des Familienbetriebs zum Trotz im europäischen Agrarmarkt nicht konkurrenzfähig sein würde. Als Mansholt nun Zielgrößen für rentable landwirtschaftliche Betriebe vorschlug, die von der damaligen Realität weit entfernt waren und auch die neue sozialliberale Bundesregierung daran ging, Investitionsförderungen an das Erreichen einer bestimmten Einkommensschwelle zu koppeln, sah sich ein großer Teil der bayerischen Landwirte seiner Zukunftschancen beraubt. Das Landwirtschaftsförderungsgesetz von 1970 hatte damit einen dreifachen Auftrag. Erstens sollte es über die Gleichberechtigung aller Betriebsgrößen und -formen auch den Kleinbetrieben eine Möglichkeit bieten, ihren Hof im Nebenerwerb weiter zu bewirtschaften und so zu einer Abmilderung des Strukturwandels führen. Zweitens schuf es mit der gesetzlichen Verankerung der Rolle der Landwirtschaft für den Erhalt der Kulturlandschaft einen neuen Begründungszusammenhang für die weitere Förderung des Agrarsektors. Dieses Argument entkoppelte die Agrarförderung von der Zahl der Landwirte sowie der Rentabilität ihrer Höfe und machte sie zum Bestandteil einer bayerischen Standortpolitik. Und drittens kam dem Gesetz eine erhebliche symbolische Wirkung zu, die zum einen beruhigend auf die bayerischen Landwirte wirken sollte und zum anderen Teil der konservativen gesellschaftspolitischen Frontstellung der CSU-geführten Staatsregierung gegen die sozialliberale Bundesregierung war. Argumente wie der Erhalt bäuerlichen Eigentums durch die Förderung des Nebenerwerbs oder die Sicherung gewachsener sozialer Strukturen im ländlichen Raum durch eine Dämpfung des Strukturwandels müssen auch aus dieser Perspektive gesehen werden.

In der täglichen Arbeit der Landwirtschaftsberatung allerdings führte dieser von der Spitze des Ministeriums verordnete Paradigmenwechsel zunächst zu einigen Schwierigkeiten. Hatte die einzelbetriebliche Förderung mit dem Fokus auf den rentablen Vollerwerbsbetrieb bis dato im Mittelpunkt der Beratungsarbeit wie auch der universitären Forschung und Lehre gestanden, von der die Berater geprägt waren, so war nun der Einsatz für Nebenerwerbsbetriebe, Umstellungsberatung und Extensivierung gefragt. Hinzu kam, dass das Ministerium zugleich den Schritt hin zu einer offensiven Öffentlichkeitsarbeit unternahm, während der Umfang der Verwaltungsaufgaben durch den Vollzug von europäischen und Bundesrichtlinien weiter zunahm. Dennoch waren es wiederum prägende Einzelpersonlichkeiten der Landwirtschaftsverwaltung, die bei der Umsetzung des *Bayerischen Weges* – ob beim Aufbau der Selbsthilfeorganisationen oder bei der Entwicklung von Beratungskonzepten für Nebenerwerbsbetriebe – eine führende Rolle einnahmen.

### **Ausblick: Unverminderte Aktualität der Aufgaben**

Auch wenn es der bayerischen Staatsregierung nicht gelingen konnte, den angestrebten Paradigmenwechsel in der Agrarpolitik gegenüber den vorherrschenden Überzeugungen auf europäischer und Bundesebene durchzusetzen, so gewann der *Bayerische Weg* doch eine erhebliche Ausstrahlungskraft. Keine zwei Jahre nach Inkrafttreten des

Landwirtschaftsförderungsgesetzes begann auch das Bundeslandwirtschaftsministerium unter dem bayerischen Minister und vormaligen Landwirtschaftsberater Josef Ertl (FDP), sich für die Beratung von Nebenerwerbslandwirten zu interessieren. Die Vorreiterrolle der bayerischen Agrarverwaltung auf diesem Gebiet war dabei nicht zu übersehen. Bayerische Vorstellungen von der Bedeutung der Landwirtschaft für die Landschaftspflege in Berggebieten und ungünstigen Mittelgebirgslagen waren es auch, die über den Weihenstephaner Agrarwissenschaftler Paul Rintelen zur Grundlage für das 1975 in Kraft getretene Bergbauernprogramm der *Europäischen Gemeinschaft* wurden. In einer längeren Perspektive zeigt sich, dass nicht nur die bayerische Staatsregierung bis heute an den Grundüberzeugungen des 1970 entwickelten *Bayerischen Weges* festhält, sondern dass Themen wie Landschaftspflege und Naturschutz, Einkommensdiversifizierung oder Dorfentwicklung heute auch auf europäischer Ebene gleichberechtigt neben der reinen Agrarproduktion stehen. Zwar wurde der Konzentrationsprozess im Behördenapparat seit den 1970er Jahren sukzessive fortgeführt und Vollzugs- und Überwachungsaufgaben machen einen nach wie vor steigenden Arbeitsanteil in der Agrarverwaltung aus. Doch die gesellschaftliche Bedeutung der Aufgaben der bayerischen Landwirtschaftsverwaltung besteht unvermindert fort und stellt hohe Anforderungen an Expertise, Anpassungsfähigkeit und Verantwortungsbewusstsein ihrer Mitarbeiter.