



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.*

Heinze, R. G.; Voelzkow, H.: Der deutsche Bauernverband im Spannungsfeld von Ökonomie und Ökologie. In: Hagedorn, K.; Isermeyer, F.; Rost, D.; Weber, A.: Gesellschaftliche Forderungen an die Landwirtschaft. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 30, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1993), S. 163-172.

DER DEUTSCHE BAUERNVERBAND IM SPANNUNGSFELD VON ÖKONOMIE UND ÖKOLOGIE¹

von

Rolf G. HEINZE* und Helmut VOELZKOW*

"Inzwischen haben unsere Landwirte die Erfahrung machen müssen, daß sie noch viel stärker von Finanzministern und Notenbankpräsidenten abhängig sind als von Petrus" (von HEEREMANN in der WAZ vom 21.8.1993).

Einführung

Der Deutsche Bauernverband (DBV) gilt als ein besonders einflußreicher Verband, der die ökonomischen Interessen seiner Mitglieder mit Erfolg zu vertreten weiß. Allerdings wäre es verfehlt, den DBV zu überschätzen. Auch der DBV ist gezwungen, im Binnenverhältnis auf divergierende Interessenlagen in seiner Mitgliedschaft Rücksicht zu nehmen. Zugleich kommt er nicht umhin, die sich im Zeitablauf ändernden Rahmenbedingungen im politischen Umfeld und in der öffentlichen Meinung zur Kenntnis zu nehmen. Auch der DBV muß sich immer wieder - und sei es, um seinen organisatorischen Bestand und seinen Einfluß zu wahren - als "lernfähig" erweisen und seine verbandspolitischen Strategien den veränderten inneren und äußeren Umwelten anpassen. Der vorliegende Beitrag befaßt sich mit solchen Lernprozessen im DBV im Spannungsfeld von Ökonomie und Ökologie. Die im Rückblick feststellbaren verbandspolitischen Strategiewechsel werden mit den sozio-ökonomischen Auswirkungen des Strukturwandels auf die Mitgliedschaft und mit den im Zeitablauf veränderten Rahmenbedingungen im politischen Umfeld und in der öffentlichen Meinung in Verbindung gebracht.

1 Sozio-ökonomischer Strukturwandel und die Politik des DBV

Folgt man der klassischen Drei-Sektoren-Hypothese, so findet in jeder Volkswirtschaft eine in drei Phasen gegliederte, strukturierte Entwicklung statt. Der überwiegende Teil der Erwerbsbevölkerung ist dieser Entwicklungslogik zufolge zunächst in der Landwirtschaft, dann

* Prof. Dr. R.G. Heinze, Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum, Lehrstuhl für Soziologie, Universitätsstr. 150, 44780 Bochum

Dr. H. Voelzkow, Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum, Lehrstuhl für Soziologie, Universitätsstr. 150, 44780 Bochum

¹ Dieser Beitrag basiert auf den Ergebnissen eines Projektes über die "Politik des Deutschen Bauernverbandes zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl", das im Rahmen eines Forschungsvorbundes der Bertelsmann-Stiftung durchgeführt wurde. Die Untersuchung stützte sich im wesentlichen auf eine Auswertung der Bücher und Aufsätze, Dissertationen, Forschungsarbeiten etc., die direkt oder indirekt den Verband und seine Politik thematisieren (Sekundäranalysen), sowie verschiedener Publikationen des DBV (Dokumentenanalyse). Die Aufarbeitung der verfügbaren Literatur und Dokumente wurde durch Interviews ergänzt, die mit ausgewählten wissenschaftlichen Experten und mit Vertretern des Deutschen Bauernverbandes, seiner Mitgliedsverbände oder seines organisatorischen Umfeldes geführt wurden (vgl. ausführlich zu den Ergebnissen HEINZE 1992, HEINZE/VOELZKOW 1992 und 1993).

in der Industrie und schließlich im Dienstleistungssektor beschäftigt. Die Beschäftigungsverluste im primären und sekundären Sektor werden durch Beschäftigungsgewinne im tertiären Sektor weitgehend kompensiert. Die Landwirtschaft gehört damit seit Anbeginn dieses Prozesses zur "Verliererseite" des Strukturwandels. Ihr Anteil am Sozialprodukt schrumpfte ebenso wie das Beschäftigungsvolumen. Der Weg in die Industrie- und dann in die Dienstleistungsgesellschaft lief aber freilich nicht über eine Einstellung der Agrarproduktion, sondern über eine Erhöhung ihrer Produktivität. So gesehen sinkt die Bedeutung des primären wie des sekundären Sektors nur relativ.

Gleichzeitig differenziert sich die schrumpfende Landwirtschaft immer weiter aus und gewinnt dadurch an Heterogenität, die eine einheitliche agrarische Interessenpolitik auf verbandlicher Ebene erschwert. Vor allem Inhaber kleinerer und mittlerer Betriebe müssen ihre bisherige hauptberufliche Beschäftigung in der Landwirtschaft vollständig oder teilweise aufgeben. Die durchschnittliche Größe der landwirtschaftlichen Vollerwerbsbetriebe wächst an. Aus vielen Vollerwerbsbauern werden Zu- oder Nebenerwerbsbauern, die ihren Hof zusammen mit Familienangehörigen neben einer anderen Erwerbsarbeit weiterführen bzw. als Hobby betreiben. Parallel zu diesem Rückgang der Betriebe und der landwirtschaftlichen Erwerbstätigen gibt es ein Wachstum der Erträge der meisten landwirtschaftlichen Produkte. Dies liegt nicht nur an der wachsenden Durchschnittsgröße der Betriebe und den damit gegebenen Technisierungs- und Rationalisierungsmöglichkeiten, sondern auch an den verbesserten Anbaumethoden und dem verstärkten Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und verschiedenen Düngearten. Die im Zuge des Strukturwandels aufkommende Pluralität der Landbewirtschaftungsformen erschöpft sich bei weitem nicht in der Differenzierung zwischen Voll-, Zu- und Nebenerwerbsbetrieben. Auch innerhalb dieser "statistischen" Gruppen gibt es beträchtliche Unterschiede hinsichtlich der Betriebsführung. Vor allem die Spezialisierung, also die bei vielen Landwirten zu beobachtende Reduzierung der Produktionsvielfalt und die fachliche Ausrichtung auf bestimmte Erzeugnisse, steigert die Heterogenität der Landwirtschaft. Je weiter die Spezialisierung fortschreitet, desto schwieriger wird die Herstellung einer gemeinsamen Interessenlage.

Diese sozio-ökonomische Entwicklungsdynamik, die den Stellenwert der Landwirtschaft in der Volkswirtschaft kontinuierlich schmälert und zugleich zu einer internen Heterogenität führt, wirft aus der Sicht der landwirtschaftlichen Interessenorganisationen immer wieder aufs Neue die Frage auf, wie die sozialen Folgen des Strukturwandels abgearbeitet werden sollen. Um dem Problemdruck des Strukturwandels zu begegnen, setzt die Interessenvertretung der Landwirtschaft seit jeher vehement auf eine protektionistische Agrarpolitik. Dabei sind allerdings in der deutschen Nachkriegsgeschichte in der Politik des DBV drei Phasen zu unterscheiden.

In der ersten Phase hat der DBV die unvermeidlichen Notwendigkeiten des Strukturwandels noch in Abrede gestellt und für eine Agrarpolitik gefochten, die das Beschäftigungsniveau der Landwirtschaft erhalten sollte. Die Verbandseliten haben den Strukturwandel in jener Zeit noch tabuisiert. Der DBV setzte alle Kräfte in eine aktive Preispolitik (die freilich primär den großen und ertragreichen Betrieben zugute kam) und trug so mit dazu bei, daß schon Ende der 50er Jahre die Problematik der Überschußproduktion virulent wurde. Diese in der Gründungsphase dominierende Blockadepolitik gegenüber dem Strukturwandel konnte sich relativ lange (bis Mitte der 60er Jahre) in der agrarpolitischen Arena behaupten, obwohl Hunderttausende der Landwirte ihren Betrieb - wenigstens im Vollerwerb - aufgeben mußten. Eine Veränderung im Verhalten des DBV zeigt sich erst Ende der 60er/Anfang der 70er Jahre, nachdem die staatliche Agrarpolitik die Vision eines vollständigen Erhalts des landwirtschaftlichen Beschäftigungsvolumens in der Mitte der 60er Jahre auch öffentlich

aufgegeben hatte. Die strukturkonservierenden politischen Regulierungen des Marktgeschehens hatten einen allzu hohen Preis. Die Kritik an der kostenintensiven Agrarpolitik bezog sich dabei auf die Interessen der Verbraucher und Steuerzahler und stellte diese als Gemeinwohlinteressen dar, die nach Meinung der Protagonisten dieses Arguments in der Agrarpolitik nicht hinreichend Berücksichtigung fanden.

Angesichts der Widerstände gegen die kostentreibende protektionistische Agrarpolitik sah sich der DBV zu Beginn der 70er Jahre zu einem Strategiewechsel und auch einer Modifikation der Verbandsideologie genötigt, die mit personellen Veränderungen an der Führungsspitze des Verbandes verbunden wurde. Der neue Präsident HEEREMAN hob das verbandspolitische Tabu hinsichtlich des Strukturwandels auf. Nicht mehr die unbedingte Bestandssicherung aller Betriebe, sondern die Anpassung an und die Förderung des agrarstrukturellen Wandels wurden zum primären Ziel der Agrarpolitik. Die Richtungslosigkeit der weitgehend nach dem "Gießkannenprinzip" operierenden Agrarpolitik des Bundes der 50er und 60er Jahre wurde in dieser zweiten Phase tendenziell abgelöst von strukturpolitischen Maßnahmen, die Neben- und Zuerwerbsbetriebe als eigenständige Formen der Landbewirtschaftung anerkannten. Die von der Einkommensdisparität ausgelöste Abwanderung aus der Landwirtschaft wurde im Gegensatz zur vorausgegangenen Phase toleriert. Sie wurde schließlich von der Agrarpolitik sogar gefördert. So wurde aus der Politik für die Landwirtschaft eine Politik für den ländlichen Raum, die von dem Deutschen Bauernverband gedeckt werden konnte, weil sie in der damaligen Konstellation auch dem wirtschaftlichen Kalkül der wirtschaftlich starken Bauern entsprach. Die Landwirtschaft sollte "bereinigt" werden. Dies heißt freilich nicht, daß sich der DBV mit dieser agrarpolitischen Linie der Bundesregierung identifiziert hätte. Wie auch in den 50er und 60er Jahren gab es immer wieder öffentlich ausgetragene Konflikte zwischen den staatlichen Institutionen und dem Verband, die allerdings nie in einen Dauerkonflikt mit der Bundesregierung mündeten. Aufgrund der in der Verbandsliteratur vielfach belegten wechselseitigen Verflechtungen zwischen dem Verband und der Agraradministration, die insbesondere auch in der Korporatismus-Forschung deutlich wurde, konnten direkte Konfrontationen meist relativ schnell beigelegt werden.

Spätestens seit Mitte der 70er Jahre (dritte Phase) aber pochte der DBV wieder verstärkt auf eine Fortführung der Preispolitik. Die stillschweigend geduldete "Politik für den ländlichen Raum", die eine Abwanderung aus der Landwirtschaft in andere Wirtschaftssektoren unterstützte, stieß an ihre Grenzen; alternative Arbeitsplätze konnten angesichts der generellen Arbeitsmarktprobleme nur in einem bescheidenen Maße geschaffen werden. Darüber hinaus verstärkte die strukturpolitisch flankierte "Entleerung" der sozialen Domäne für den DBV das Problem des Mitgliederschwundes. Gleichwohl konnte der DBV im Interesse der ertragreichen Landwirte nicht einfach zu der strukturkonservierenden Haltung zurückkehren, denn das politisch durchsetzbare Finanzvolumen (Subventionen und erhöhte Verbraucherpreise) konnte nicht allen Landwirten einen angemessenen Einkommenszuwachs vermitteln. Seither befindet sich der DBV infolge der selbstgewählten Doppelstrategie, die einerseits weiterhin auf preispolitische Forderungen fixiert ist und sich andererseits mit strukturpolitischen Forderungen dem Strukturwandel öffnet, in einem Dilemma, das darin besteht, einerseits zur Durchsetzung der Einkommensinteressen der ertragreichen Landwirte eine Verringerung der Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe und des Beschäftigungsvolumens der Landwirtschaft hinnehmen, andererseits aber im sekundären Organisationsinteresse des DBV den Mitgliederschwund begrenzen zu müssen. Heute gehen fast alle Agrarexperten davon aus, daß mindestens ein Drittel der Betriebe in den nächsten zehn Jahren ausscheiden wird. Gleichzeitig sorgt die seit Mitte der 70er Jahre verminderte Abwanderungsrate dafür, daß relativ viele Erwerbstätige im Agrarsektor verbleiben, weil sie keine außerlandwirt-

schaftliche Alternative sehen, was insgesamt zu einer Senkung der durchschnittlichen Realeinkommen beiträgt. Wenn zuviele "in einem Boot sitzen", steht fast allen "das Wasser bis zum Halse". Dies spräche dafür, die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe weiter zurückzuführen. Andererseits muß der DBV versuchen, seine Machtpositionen als Einheitsverband zu stabilisieren, was auch impliziert, möglichst eine große Zahl von landwirtschaftlichen Betrieben und damit potentiellen Mitgliedern zu erhalten. Dies allerdings wirkt sich auf die Einkommenssituation der großen Betriebe negativ aus. So gesehen nehmen die verbandlichen Integrationsprobleme zu.

Daß es auch in den 80er Jahren zu keinem Abbau der Subventionen gekommen ist, liegt sicherlich mit an der institutionalisierten Machtposition des DBV, der die Nachgiebigkeit vieler Politiker in Staatshilfen für seine Mitglieder ummünzen konnte. Gerade vor Wahlen haben politische Entscheidungsträger immer wieder aus Furcht vor Protestversammlungen und Demonstrationen der Bauern schon im Vorfeld "prophylaktische" Vermeidungsstrategien präferiert. Gleichwohl zeigt sich unter den Bauern eine wachsende Verdrossenheit gegenüber den politischen Institutionen (Parteien, Parlamente und Verwaltung). Diese Stimmung läßt sich als passive und weitgehend individualistische Resignation beschreiben, die aber auch spontane "Widersetzlichkeiten" in Form von Demonstrationen und Blockaden kennt. Auch in bezug auf den Verband gewinnen passive, individualistische Haltungen an Gewicht.

Faßt man die Haltung des DBV zum Strukturwandel zusammen, so ist zu konstatieren, daß sich die zunächst dominierende Blockadepolitik und die Tabuisierung des Wandels umorientiert hat und sich schrittweise gegenüber struktur- und sozialpolitischen Maßnahmen öffnete, ohne allerdings den prognostizierten Schrumpfungsprozess bewußt begleitet und abgedeutet zu haben. Vielmehr wurden die Ursachen und sozialökonomischen Folgewirkungen des Schrumpfungsprozesses weitgehend individualisiert (und z.B. auf das "Versagen" als Unternehmer zurückgeführt) und damit von der konkreten Verbandspolitik soweit es ging ferngehalten. Betrachtet man das Verbandshandeln aus dieser innerorganisatorischen Perspektive und hat das organisationspolitische Dilemma vor Augen, ist das Verhalten der Verbandsführung durchaus zu erklären. Es ist ihr durchaus gelungen, den Abwanderungsprozess aus der Landwirtschaft und den damit unweigerlich verbundenen Mitgliederrückgang zeitlich zu verzögern, den "Ausstieg" aus der Landwirtschaft sozial abzufedern, den Prozeß der Betriebsaufgabe als "Einzelschicksal" oder unternehmerisches Versagen zu individualisieren, die verbandliche Handlungsautonomie durch die Gestaltung der strukturpolitischen Interventionen des Staates zu erhalten und zugleich die Bereitschaft des Staates zur Bereitstellung von Finanzhilfen zu erhöhen. Nicht zu verkennen ist aber auch, daß die Interventionsmuster (produktbezogene, globale Subventionssysteme) den Interessen der wirtschaftlich starken Betriebe in besonderer Weise entsprachen. Es wäre freilich überzogen, das Verbandshandeln ex post als rationale Strategie zu verklären oder gar verschwörungstheoretisch zu überzeichnen. Auch wäre es verfehlt, die innerverbandlichen Abstimmungsprobleme und die sozialen Integrationsprobleme der aus der Landwirtschaft ausgeschiedenen Erwerbstätigen auszublenden.

Dennoch ist festzuhalten, daß der DBV angesichts des im Vergleich zu anderen Wirtschaftssektoren dramatischen sozio-ökonomischen Wandels als Verband - trotz einiger kleinerer Abspaltungen und oppositioneller Bewegungen wie beispielsweise der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft - bislang relativ erfolgreich überlebt hat. Diese Stabilität verdankt sich nicht zuletzt den Ängsten der Landwirte vor einem weiteren Statusverlust, die auf die Kohäsion des Bauernverbandes positiv gewirkt und dazu beigetragen haben, daß das Repräsentationsmonopol des DBV als "die" Interessenvertretung der deutschen Landwirtschaft erhalten blieb, obwohl sowohl in der Politik als auch in der politischen

Führung des Verbandes die Interessen der ökonomisch starken Vollerwerbsbetriebe dominieren. Durch emotionale Gemeinsamkeitsappelle und die Propagierung von Gefahren für die Gesamtgesellschaft konnten vom "Einheitsverband" DBV widerstrebende Interessenkonflikte innerhalb der Landwirtschaft überdeckt werden. Der durchschnittliche Organisationsgrad der Landesbauernverbände liegt immer noch bei über 90%. Die Organisationsdichte steigt - wie auch der innerverbandliche Einfluß - mit der Größe und ökonomischen Stärke der Betriebe. Vollerwerbsbetriebe sind sogar zu 99% organisiert. Darüber hinaus dürften wirksame Formen symbolischer Politik und eine Verbandsideologie, in der Gemeinwohlunterstellungen mitschwingen, stabilisierend gewirkt haben. Der hohe Organisationsgrad der Landesbauernverbände konnte auch - trotz des in der Organisations- und Verbändesoziologie viel diskutierten "Aussterbens des Stammkunden" - dadurch gehalten werden, daß ein breites Dienstleistungsangebot bereitgehalten wird, das auch von den Verbandsvertretern inzwischen als das zentrale Mitgliedschaftsmotiv gewertet wird.

Gleichwohl schwächt der Strukturwandel und die damit verbundene Heterogenisierung der Landwirtschaft den DBV in mehrfacher Hinsicht. Einerseits schrumpft sein Mitgliederpotential und folglich auch die absolute Mitgliederzahl. So betrachtet ist der DBV ein schrumpfender Verband, dessen politisches Gewicht zurückgeht, obwohl er bislang sein Repräsentationsmonopol erfolgreich sichern konnte. Andererseits muß er mit wachsenden Aggregationsproblemen sowie einem innerverbandlichen Protestpotential rechnen. Spektakuläre Aktionen oppositioneller Gruppierungen stellen unter Beweis, daß der DBV seine kontrollierende und kanalisierende Rolle immer weniger wahrnehmen kann. Aufschlußreich ist auch, daß in den Protesten gegenüber der Verbandsführung insbesondere auch die selektive Ausrichtung der Verbandspolitik zugunsten der ökonomisch starken Mitgliedergruppen angegriffen und die persönlichen Verflechtungen zwischen der Verbandsführung und den vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereichen massiv kritisiert wurden. Die innerverbandlichen Machtstrukturen und die geringen Chancen auf ein wirkungsvolles "voice" innerhalb der Organisationen sind dabei sicherlich wichtige Gründe, warum sich der Unmut in der Mitgliedschaft mitunter geradezu explosiv äußert. Auch der Zulauf bei den Gegenverbänden, die sich in den letzten Jahren formiert haben, deutet darauf hin, daß die Stimmung bei vielen Landwirten zu Lasten des DBV und zugunsten anderer Organisationsformen umgeschlagen ist. Zwar ist bislang keine Abwanderung in beträchtlichem Umfang eingetreten, es zeigen sich aber innerorganisatorische Turbulenzen und neuartige interorganisatorische Konflikte.

2 Ökologische Folgewirkungen der landwirtschaftlichen Produktion und verbandspolitische Thematisierung

Die Verteidigung und der Ausbau der Zuwendungen für die Landwirtschaft wird seit Anfang der 80er Jahre durch die öffentliche Thematisierung von Umweltproblemen der Agrarproduktion erschwert. Insbesondere die Intensivierung und Spezialisierung werden zunehmend als problematisch für die Umweltverträglichkeit der Landwirtschaft gesehen. Der DBV konnte den öffentlichen Druck nicht weiter ignorieren und mußte sich dieses Themas annehmen. Obwohl bereits zu dieser Zeit gesicherte Erkenntnisse über die schädlichen Folgewirkungen vor allem der industriemäßig produzierenden Intensivlandwirtschaft vorlagen, wurde zunächst in einer ersten Phase des verbandspolitischen Umgangs mit der "von außen" thematisierten Umweltfrage mit starken Worten in Abrede gestellt, daß von der Landwirtschaft überhaupt irgendwelche Umweltprobleme ausgehen. Hinweise auf ökologische Gefährdungen wurden - nach der schon jahrelang praktizierten Methode in bezug auf den agrarstrukturellen Wandel - unter ideologischen Vorbehalt gestellt. In diesem Sinne benutzte

die Verbandsführung eine Argumentationsfigur, derzufolge die eigentlichen Belastungen der Umwelt von anderen Verursachern stammen. Gleichzeitig wurde vor einem kontrollierenden und reglementierenden Staat gewarnt. Eine andere Argumentationsfigur schränkt ökologische Belastungen auf einzelne "schwarze Schafe" in der Landwirtschaft ein. Die unbestreitbaren Fehlentwicklungen aus ökologischer Sicht, die Anfang der 80er Jahre nicht mehr wegzudiskutieren waren, wurden in der Verbandsdiskussion wiederum weitgehend individualisiert, ebenso wie dies bereits früher in Bezug auf die sozioökonomischen Folgen des Strukturwandels geschah. In einer dritten Argumentationsfigur wurden die Umweltschädigungen mit der schlechten ökonomischen Lage der Landwirtschaft in Zusammenhang gebracht. Die landwirtschaftlichen Betriebe seien aufgrund der ökonomischen (und politisch zu verantwortenden) Rahmenbedingungen gezwungen, auf produktivitätssteigernde Produktionsweisen zurückzugreifen, die es schließlich zur Gefährdung der Umwelt kommen lassen. Solche abwehrenden Argumentationsmuster erwiesen sich aber als unzureichend.

In der derzeitigen Konfiguration steht der DBV vor einem Organisationstrilemma. Es scheint nicht möglich zu sein, die extern thematisierten Ansprüche (Reduzierung der Subventionskosten, Umweltschutz) an die landwirtschaftliche Produktion mit den eigenen Organisationsinteressen (Erhalt der sozialen Domäne, Preissteigerungen für landwirtschaftliche Produkte) zu harmonisieren. Ein weiterer Ausbau der Preispolitik, die bislang dazu diente, die Einkommenssituation zumindest der ertragreicheren Landwirte zu verbessern, dürfte nicht nur angesichts der Widerstände von Seiten der Verbraucher und Steuerzahler, sondern vor allem angesichts der internationalen Wirtschaftsbeziehungen nicht durchsetzbar sein. Auch der Versuch, die Umweltbelastungen aus der Einkommensfrage abzuleiten und damit die Dominanz der Forderung nach höheren Preisen für landwirtschaftliche Produkte und vergleichbaren Einkommen zu rechtfertigen, erscheint wenig aussichtsreich, weil eben diese Preispolitik die ökologischen Aspekte ausblendet und nur eine Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktion - mit oft schädlichen ökologischen Folgen - honoriert.

Aber schon in den 80er Jahren taucht in der DBV-Argumentation eine neue Linie auf. Demnach ist die Landwirtschaft unter gewissen Umständen bereit, die gewünschten Leistungen für den Umweltschutz zu erbringen, sofern dafür ökonomische Kompensationszahlungen gewährt werden. Diese Interpretation läuft letztlich darauf hinaus, daß die mit einer Ökologisierung der Landwirtschaft anfallenden Kosten vom Verbraucher oder dem Steuerzahler übernommen werden sollen. Von Seiten des DBV wurde damit eine neuerliche Modifikation der Verbandsstrategie eingeleitet. Die Umweltbelastungen der Landwirtschaft werden schrittweise implizit eingestanden, allerdings um sich ökologischen Bewirtschaftungsformen nur dann zu öffnen, wenn die damit verbundenen Einkommensverluste durch Ausgleichszahlungen voll kompensiert werden. Man könnte diese Verbandsstrategie als eine Ökonomisierung der Ökologithematik bezeichnen. Dieser partielle Wandel im DBV wurde in den letzten Jahren dadurch unterstützt, daß sich die Diskussion über Umweltprobleme der Landwirtschaft nicht nur in der Öffentlichkeit zuspitzte, sondern auch durch verschiedene Experten eindeutige Belege über die verschiedenen Belastungen vorgelegt wurden. In jüngsten Äußerungen kommt denn auch das DBV-Präsidium nicht umhin, die Belastungen durch die Landwirtschaft anzuerkennen. Zu diesem tendenziellen Positionswechsel kam es aber auch, weil sich ein neues Leitbild einer umweltverträglichen Landwirtschaft entwickelt hat, das im ökologischen Landbau seine deutlichste Ausformulierung erfährt. Der sukzessive Argumentationswandel des DBV schlägt sich auch begrifflich nieder. Neuerdings wird sogar eine "Ökologisierung" der Agrarpolitik gefordert. Für den DBV ist diese Diskussion allerdings intern schwierig, da hiermit ökologische Schädigungen durch die landwirtschaftliche Produktion implizit zugegeben werden müssen.

Der DBV betont deshalb, gerade in Reaktion auf die Kritik an den ökologischen Kosten der dominierenden landwirtschaftlichen Produktionsweisen, in verschiedenen Verlautbarungen die positiven Leistungen der Landwirtschaft für die Erhaltung der Umwelt und Kulturlandschaft und verweist darauf, daß diese in Zukunft zum "Nulltarif" nicht mehr geleistet werden können. Immer wieder taucht der Hinweis auf, daß den Bauern eigentlich ein Ausgleich für den Erhalt der Landschaft und die Sicherung der Lebensgrundlagen zustehen müßte. Dies geht soweit, bereits für die Unterlassung ökologisch schädlicher Handlungen (etwa hinsichtlich einer Reduzierung der Düngung, um das Grundwasser zu schützen) einen ökonomischen Ausgleich zu fordern. Die Ökonomisierung der Ökologieproblematik in der diskutierten Form ist heute im Argumentationsrepertoire des DBV voll enthalten. Die in vielen Verbandsmitteilungen inzwischen geäußerte Kooperationsbereitschaft des Verbandes und der Aufbau einer sinnvollen Symbiose zwischen Landwirtschaft und Naturschutz steht aber freilich immer unter dem Vorbehalt der Definitionsmacht des DBV, der bestimmt, wer "vernünftigen" Naturschutz betreibt. In Presseäußerungen des DBV liest man denn auch weiterhin mehr von den Sorgen, die durch die "zunehmende Belastung durch Umwelt/Naturschutzaufgaben und damit verbundene Nutzungseinschränkungen" verbunden seien, anstatt eine Ökologisierungstrategie der Agrarpolitik effektiv zu unterstützen.

3 Die "Ökonomisierung der Ökologieproblematik" als Ausweg aus den Organisationsproblemen des DBV

Trotz vieler Unnachgiebigkeiten hat der DBV zugeben müssen, daß eine ökologische Neubewertung der Landwirtschaft unumgänglich ist und neue Funktionen der Landwirtschaft offiziell anerkannt. Damit hat sich die ausschließliche Orientierung an landwirtschaftlichen Produkten, die zu möglichst hohen Preisen verkauft werden sollen, erweitert um die Betonung von Dienstleistungsfunktionen. Zu dieser optionalen Öffnung hat sicherlich auch nicht unwesentlich beigetragen, daß inzwischen in mehreren Bundesländern Programme aufgelegt wurden, die in Richtung einer Ökologisierung der Landwirtschaft gehen. Da eine direkte Vergütung ökologischer Leistungen auf der agrarpolitischen Tagesordnung steht und zudem die Einkommenssituation vieler Landwirte in den letzten Jahren immer schlechter wurde, kommt auch der DBV nicht mehr umhin, den Mitgliedern zu raten, diese neuen Subventionsmöglichkeiten auszunutzen. Der Präsident des Landesbauernverbandes in Baden-Württemberg hat beispielsweise nachdrücklich darauf verwiesen, wie die neue Strategie verbandlich dadurch an Relevanz gewonnen hat, daß die Produktpreise gesunken sind und deshalb die "Wohlfahrtsleistungen" der Bauern nicht länger kostenlos erbracht werden können.

Auch wenn verbandsinterne Konflikte (etwa mit den intensiv wirtschaftenden Wachstumslandwirten) absehbar sind, könnte eine Ökologisierung der Agrarproduktion dem DBV neue Handlungsoptionen bieten (z.B. bei der Beratung). Die Landwirtschaft der Zukunft wird sich - ob mit oder gegen den DBV - weiter umorientieren und auch eine neue Synthese mit dem Naturschutz eingehen müssen. Die Landwirtschaft der Zukunft muß ein komplexes Dienstleistungssystem sein, in welchem, regional abgestuft, mal das Einkommen aus dem Produktverkauf, mal der Dienst an Natur und Landschaft die Oberhand besitzt. Beide Einkommensarten müssen in gleicher Weise sozial akzeptiert sowie gerecht und sicher gestaltet werden. Die Strategie der "Ökonomisierung der Ökologie" würde es zumindest erlauben, die wirtschaftlichen Folgen der unvermeidlichen Zurückschneidung der Subventionen für landwirtschaftliche Produkte durch eine verstärkte Honorierung von "Umweltschutzdienstleistungen" bzw. eine extensivere Nutzung des Bodens zu begrenzen. Die Landwirte würden "hier zu Landschaftspflegern im Dienste der Allgemeinheit". Mit Bezug auf die

eingangs angesprochene Drei-Sektoren-Hypothese ließe sich eine solche Erweiterung des Aufgabenspektrums der Landwirtschaft sogar als die Chance zum Sprung vom primären in den tertiären Sektor und damit in die Dienstleistungsgesellschaft interpretieren. Die verbandspolitischen Ziele einer Stabilisierung der Mitgliederbasis und der Homogenisierung heterogener Interessen würden demnach in Zukunft weniger durch eine Verbandspolitik zugunsten einer Erhöhung der produktbezogenen Zuwendungen als vielmehr durch ein Verhandeln über angemessene Transfers für den zu leistenden Umweltschutz realisiert.

Derartige Vorschläge würde der DBV derzeit offiziell noch nicht explizit teilen. Auch die meisten agraroppositionellen Gruppen würden eine solche konzeptionelle Orientierung nicht unterstützen, sondern vielmehr eine direkte Bezahlung von Landwirten für ökologische Leistungen ablehnen und stattdessen die These vertreten, nur über eine bäuerliche Landwirtschaft sei die Ökologiefrage befriedigend zu lösen. Allerdings gibt es beträchtliche Zweifel von wissenschaftlicher Seite, ob der Kleinbetrieb wirklich ökologischer wirtschaftet als der Großbetrieb. Aber auch viele Landwirte würden der strategischen Option, die Landwirtschaft als Dienstleistungssektor für den Umweltschutz auszuweisen (um damit Einkommensansprüche durchzusetzen), persönlich reserviert, wenn nicht sogar ablehnend gegenüberstehen, weil dadurch die traditionelle und fest verankerte Identität als Produzent landwirtschaftlicher Erzeugnisse zur Disposition gestellt werden würde.

Die Rolle des Bauernverbandes könnte daher in Zukunft nicht nur darin bestehen, an der Implementation neuer agrarpolitischer Programme, die auf eine Ökologisierung der Landwirtschaft hinauslaufen, mitzuwirken und diese effektiver zu gestalten, sondern der DBV könnte auch dazu beitragen, die vorhandenen Vorurteile innerhalb der Mitgliedschaft abzubauen und neue Leitbilder für die Landwirtschaft in der Dienstleistungsgesellschaft zu vermitteln. Dies würde allerdings voraussetzen, daß der DBV darauf verzichtet, traditionelle Verhaltensmuster und Konfliktstrukturen polemisch weiterzutragen und stattdessen die auch in der Landwirtschaft vorfindbaren Einsichten hinsichtlich der Bedeutung des Naturschutzes und neuer ökologischer Bewirtschaftungsweisen unterstützt.

4 Politische Realisierungsbedingungen

Die skizzierten Überlegungen, wonach die Ökonomisierung der Ökologieproblematik als Antwort auf die Probleme des DBV zu betrachten ist, haben sich bislang primär auf die nationale Politikebene konzentriert. Sicherlich konzentrieren sich in der Agrarpolitik die Verbandsaktivitäten hauptsächlich auf die Organe der Bundesebene. Dennoch ist ein kurzer Blick auf die agrarpolitische Aktivitäten der Landesebene im Rahmen der hier verfolgten Fragestellung aufschlußreich.

Die Länder verfügen - wenig beachtet - über einen beträchtlichen Spielraum in diesem Politikfeld; ihr Stellenwert verdeutlicht ein Blick auf die Agrarhaushalte. Hier hat die Subventionspolitik der Länder einen Umfang erreicht, der 1987 mit über 9 Mrd. DM über dem Fördervolumen von Bund und EG mit jeweils knapp 8 Mrd. DM liegt. Dabei wachsen die Ausgabenentwicklungen in den süddeutschen Ländern stärker als in den norddeutschen (SCHMID 1990: 240f. mit weiteren Belegen). Diese Differenzen ergeben sich nicht zuletzt aus einer größeren Offenheit gegenüber einer "Ökologisierung der Agrarpolitik" in Baden-Württemberg und Bayern; zahlreiche "Grenzbetriebe" sind hier auf eine zusätzliche Unterstützung angewiesen. Mit einiger Verzögerung und sachlich abweichender Konkretisierung der Problematik spielt demgegenüber in den großbetrieblich strukturierten Bundesländern, wie Niedersachsen und Schleswig-Holstein, die Diskussion um "Nachwachsende Rohstoffe",

wie Raps und deren Integration in neue Biotechnologien und eine "Bio-Kraftstoff-Ökonomie", eine wichtige Rolle. Die unterschiedlichen sozioökonomischen Strukturen der jeweiligen Landwirtschaft spiegeln sich in der Landespolitik wider. Der bundesdeutsche Föderalismus erlaubt es, die globale Strategie einer Ökonomisierung der Ökologieproblematik an die vorhanden sozioökonomischen und betriebsstrukturellen Bedingungen und Potentiale zeitlich, sachlich und politisch flexibel anzupassen.

Dieser Weg der agrarpolitischen Innovation und Adaption über die Bundesländer schafft zugleich Schnittstellen mit den (Regierungs-) Parteien. Diese Verbindung von Verband und Partei gilt vorwiegend für die CDU/CSU; die Bauern stellen auf Bundes- und Landesebene eine wahlstrategisch wichtige Zielgruppe der Union dar. Landwirte bilden die Berufsgruppe mit einer der höchsten Präferenzen für diese Parteien.

Gleichzeitig übt in der CDU die "Landwirtschaftslobby" ihren Einfluß in organisierter Form über den Bundesausschuß für Agrarpolitik aus. Dieser entspricht entgegen seinem Namen eher einer Vereinigung und ist im Rahmen der parteiinternen Arbeitsteilung für die agrarpolitische Willensbildung und Programmformulierung zuständig. Gleichzeitig lassen sich teilweise verbandspolitische Probleme und Konflikte auf die Partei auslagern. Nicht zuletzt deshalb ist es in der CDU zu einer dezidierten "Regionalisierung" der Landwirtschaftspolitik und der Ausweitung der Arena zur stark ökologisch orientierten "Politik für den ländlichen Raum" gekommen. Dies hat die - nicht geringen - innerparteilichen Konflikte erheblich reduziert und die Handlungsspielräume für landespolitische Initiativen und Sonderwege vergrößert (vgl. ausführlicher SCHMID 1990, s.a. SCHMID 1993).

Die Umsetzung einer globalen Strategie der Ökonomisierung der Ökologieproblematik, die für den DBV eine denkbare Strategie darstellt, findet demnach unter den institutionellen Bedingungen von Föderalismus und Parteienstaat statt, in denen das abstrakt-funktionale Postulat präzisiert und zugleich flexibel variiert wird. Ob es auf diesem Wege in seinem normativen Gehalt - Gemeinwohl, Schutz der Umwelt - unter bestimmten Umständen nicht pervertiert wird, soll an dieser Stelle nicht verfolgt werden.

Literaturverzeichnis

HEINZE, Rolf G. 1992: Verbandspolitik zwischen Partikularinteressen und Gemeinwohl: Der Deutsche Bauernverband. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

HEINZE, Rolf G./VOELZKOW, Helmut 1992: Der Deutsche Bauernverband und das "Gemeinwohl". In: Renate Mayntz (Hrsg.), Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 122-161.

HEINZE, Rolf G./VOELZKOW, Helmut 1992: Organizational Problems for the German Farmer's Association and Alternative Policy Options. In: Sociologia Ruralis XXXIII, S. 25-41.

SCHMID, Josef 1990: Die CDU. Organisationsstrukturen, Politiken und Funktionsweisen einer Partei im Föderalismus, Opladen.

SCHMID, Josef 1993: Parteien und Verbände. Konstitution, Kontingenz und Koevolution im System der Interessenvermittlung, in: Manfred G. SCHMIDt/Roland CZADA (Hg.), Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit, Opladen, S. 171-189.