



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.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Gräfin v. Bethusy-Huc, V., Besch, M.: Interessenverbände in der agrarpolitischen Willensbildung. In: Schlotter, H.-G.: Die Willensbildung in der Agrarpolitik. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 8, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1971), S. 229-244.

INTERESSENVERBÄNDE IN DER AGRARPOLITISCHEN
WILLENSBILDUNG

von

V. Gräfin v. B e t h u s y - H u c und M. B e s c h
Seminar für Wissenschaft von der Politik und
Institut für Agrarpolitik der Justus Liebig-Universität
Gießen

1	Interessenverbände und Politik	229
1.1	Verbände als Institutionen des politischen Systems	229
1.2	Die Determinanten des Verbandseinflusses . . .	230
1.3	Die politisch relevanten Funktionen der Interessenverbände	231
1.4	Ansatzpunkte und Methoden der verbandlichen Einflußnahme auf die politische Willensbildung	232
2	Verbände und Agrarpolitik	234
2.1	Ausgangsbasis	234
2.2	Aussagen über das politische Verhalten von Verbänden	235
2.3	Empirische Überprüfung der Aussagen über die Verbandspolitik anhand ausgewählter Gesetz- gebungsprozesse zur Agrarpolitik	236
3	Konsequenzen	244

1 Interessenverbände und Politik

1.1 Verbände als Institutionen des politischen Systems

Bezeichnet man die Gesamtheit der am politischen Entscheidungsprozeß eines Staates beteiligten Institutionen (im Sinne der Funktionseinheiten) als "Politisches System", so läßt sich dieses Gesamtsystem in drei große Subsysteme gliedern, nämlich

- a) in das Regierungssystem, das aus der Regierung, dem Parlament, der Verwaltung und den Gerichten besteht,
- b) in das intermediäre System, zu dem die Parteien, die Verbände und die Massenmedien gehören, und
- c) in das Basissystem, das die Bürgerschaft als Wahlkörperschaft umschließt.

Die Verbände spielen also - zusammen mit den Parteien und den Massenmedien - eine Mittlerrolle zwischen den Bürgern und dem Regierungssystem. Während aber die Parteien Vereinigungen sind, die sich für die Gestaltung des politischen und gesellschaftlichen Lebens insgesamt verantwortlich fühlen und politische Gesamtkonzeptionen zu realisieren versuchen (HÄTTICH, 9, S. 150), und während die Massenmedien als Träger der Öffentlichkeit (HÄTTICH, 9, S. 173) die Kommunikation zwischen allen Elementen des politischen Systems ermöglichen, repräsentieren die Verbände ihre Mitglieder immer nur unter dem spezifischen Aspekt des jeweiligen Verbandsinteresses. Verbände sind also Zusammenschlüsse von Individuen oder juristischen Personen mit gleichartigen oder ähnlichen Interessen, die den Zweck haben, diese Interessen politisch durchzusetzen (TUCHTFELD, 18, S. 7).

Ihre Legitimation finden Verbände - ebenso wie Parteien - letztlich darin, daß die Beziehung zwischen den Individuen und dem Regierungssystem im modernen Massenstaat durch zwischengeschaltete Organisationen aufrechterhalten werden muß, da die Summe der Staats- und Gesellschaftsglieder als solche nicht handlungsfähig ist (WÖSSNER, 21, S. 67). Während aber die Parteien der politische Ausdruck gesellschaftlicher Kräfte sind, die nach Art. 21, Abs. 1, GG an der politischen Willensbildung unmittelbar mitwirken, beeinflussen die Verbände die Politik mittelbar, ohne daß sie aber politische Verantwortung tragen (v.d. GABLENTZ, 7, S. 159).

In Gesellschaften mit freiem Vereinsrecht haben die Bürger daher auch die Möglichkeit, sich sowohl Verbänden als auch Parteien anzuschließen, die sie dann in ihren unterschiedlichen Rollen - einmal als Staatsbürger, das andere Mal als Träger spezifischer Interessen - repräsentieren. Durch diese Möglichkeit der Doppel- oder Mehrfachmitgliedschaft erklären sich bereits - zumindest teilweise - die personalen Verflechtungen zwischen bestimmten Parteien und bestimmten Verbänden, die um so enger sind, je mehr die Partialinteressen der Verbände in den allgemeinen politischen Konzeptionen der Parteien aufgehen. So lassen sich z.B. die von den Gewerkschaften repräsentierten Arbeitnehmerinteressen weitgehend mit den politischen Vorstellungen der Sozialdemokraten verbinden, ebenso wie sich die Interessen der Landwirtschaft, derer sich die Agrarverbände annehmen, eng mit den agrarpolitischen Konzepten der CDU/CSU und der FDP berühren (BETHUSY-HUC, 2, S. 27), so daß sich entsprechende Affinitäten zwischen Parteien und Verbänden ergeben.

1.2 Die Determinanten des Verbandseinflusses

Die Einflußmöglichkeiten der Verbände auf die politische Willensbildung ergeben sich formal einmal durch den rechtlichen Rahmen der politischen Ordnung, zum andern aber auch durch die Struktur der Verbände selbst.

Rechtlich stützt sich die Verbandstätigkeit in erster Linie auf Art. 9, Abs. 3, des Grundgesetzes, der das Recht auf Bildung von Vereinigungen zur Wahrung und Förderung von Wirtschaftsbedingungen begründet. Hinzu kommt mit Art. 17 GG das Petitionsrecht, das für die Verbände außerordentlich wichtig ist, weil es ihnen die Möglichkeit gibt, als Dauerpetenten aufzutreten, was insbesondere die Großverbände auch regelmäßig tun. Zweitens sieht aber auch die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (§ 73, Abs. 2) und die gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (Allgemeiner Teil §§ 61 und 62, Besonderer Teil § 23) ganz bestimmte Verfahren für die Zusammen-

arbeit des Parlaments und der Ministerialbürokratie mit den Interessenverbänden vor, die sich vor allem auf die Heranziehung von Sachverständigen und auf die Beschaffung von Unterlagen zur Vorbereitung von Gesetzen beziehen. Hier zeigt sich bereits, daß die politischen Chancen der Verbände in der Praxis keineswegs gleich verteilt sind. Bei der Vorbereitung von Gesetzen und Verwaltungsvorschriften werden im allgemeinen nämlich nur die Spitzenverbände konsultiert, während andere Verbände nur dann gehört werden, wenn sie sich bemerkbar machen, und die Anhörung von Regionalverbänden und von Einzelpersonen überhaupt nicht vorgesehen ist. Dazu kommt, daß die Spitzenverbände in vielen Fällen sogar über die von ihnen bestellten Fachbeiräte automatisch an der Vorbereitung rechtlicher Regelungen durch eigene Experten beteiligt sind, so daß man verallgemeinernd feststellen kann, daß das Verhältnis dauernder Kontakte zwischen den Verbänden und der Ministerialbürokratie um so enger ist, je größer die Verbände sind (BREITLING, 4, S. 28 f).

Die durch die Rechtsstellung der Verbände umschriebenen formalen Einflußmöglichkeiten der Interessengruppen sagen allerdings noch sehr wenig über deren reale Chancen aus, ihre Forderungen tatsächlich durchzusetzen, weil diese Chancen zumindest durch drei strukturelle Variablen bestimmt werden, nämlich durch

- a) die gesellschaftliche Bedeutung des jeweiligen Verbandes, die ihrerseits wiederum von der Bedeutung des jeweiligen Wirtschaftszweiges, dessen Interessen er wahrnimmt, der relativen Zahl der organisierten Mitglieder - dem Organisationsgrad -, der Finanzkraft des Verbandes und seiner Geschlossenheit abhängt,
- b) die Affinität des jeweiligen Verbandes zu der oder den in der Regierungsverantwortung stehenden Parteien, und
- c) durch die Anzahl und gesellschaftspolitische Bedeutung gleichgerichteter oder dem Verbandsinteresse entgegengesetzter Interessen, soweit sie gleichzeitig geltend gemacht werden und damit zu einer Interessenkumulation, zu Interessenkoalitionen, zum Interessenclearing, aber auch zu Interessenkonflikten führen können (BETHUSY-HUC, 3, S. 127 f).

1.3 Die politisch relevanten Funktionen der Interessenverbände

Bei empirischen Untersuchungen der Verbandspolitik finden sich regelmäßig drei verschiedene Arten von Aktivitäten, die sich durch ihre unterschiedlichen Zielsetzungen deutlich voneinander unterscheiden, wenn sie gleichwohl auch alle die Wirksamkeit der Verbandspolitik beeinflussen (BÜRGER, 6, S. 210 ff).

Einmal muß jeder Verband sogenannte intraverbandliche Funktionen wahrnehmen. Damit sind alle Aktivitäten des Verbandes gemeint, die sich auf den eigenen Verband und seine Mitglieder beziehen, sich also sozusagen nach innen richten. Hierzu gehört die Aufklärungs- und Bildungsarbeit der Verbände, die berufliche, rechtliche und betriebswirtschaftliche Förderung und Beratung der Mitglieder durch verbandseigene Organe, der interne Interessenausgleich innerhalb des Verbandes und gegebenenfalls auch die Ideologisierung der Verbandsforderungen. Die allgemeinpolitische Bedeutung dieser Verbandsaktivitäten liegt darin, daß durch sie der Organisationsgrad des Verbandes sowie seine Finanzkraft erhöht und damit sein politisches Gewicht vergrößert wird (OLSON, 13, S. 130 f). In derselben Richtung wirken auch erfolgreiche Versuche der Verbände, wirtschaftliche oder

gesellschaftliche Interessen ideologisch zu untermauern, weil dadurch der Zusammenhalt der Gruppenmitglieder verstärkt und die Zerreiß- und Deformationsfestigkeit des Verbandes bei Belastungsproben erhöht wird (GEHLEN, 8, S. 247 ff).

Die zweite Art der Verbandstätigkeiten sind die interverbandlichen Funktionen, bei denen es sich um alle Aktivitäten der Verbände in bezug auf andere Verbände handelt, gleichgültig, ob es dabei um Organisationen mit gleichen oder ähnlichen oder mit völlig anderen oder sogar entgegengesetzten Interessen geht. Die Zusammenfassung von Regionalverbänden durch die Gründung von Spitzenverbänden, die Kooperation von Spitzenverbänden oder von Fachverbänden in Dachorganisationen sowie die Abwehr oder Bekämpfung von Splitterverbänden und die Kooperation mit ausländischen Parallelverbänden haben letztlich immer den Sinn der Konzentrierung bestimmter Interessen in großen, zum Teil stark gegliederten Organisationen. Dazu kommen von Fall zu Fall Auseinandersetzungen oder auch Koalitionen mit Verbänden anderer gesellschaftlicher oder wirtschaftlicher Gruppen - meistens in Verbindung mit ganz konkreten wirtschaftlichen Forderungen.

Im Vordergrund des allgemeinen Interesses stehen aber ohne Zweifel die extraververbandlichen Funktionen der Verbände. Sie schließen alle diejenigen Aktivitäten der Interessengruppen ein, die sich auf die Parteien, die öffentliche Meinung und die Organe des Regierungssystems richten, um politische Entscheidungsprozesse zu beeinflussen.

Die Hauptadressaten dieser extraververbandlichen Aktivitäten sind die Bundesregierung und die Länderregierungen, der Bundestag und die Landtage sowie die Parteien, wobei sich im Falle der Agrarpolitik die Verbandsaktivitäten hauptsächlich auf die Organe der Bundesebene konzentrieren.

Darüber hinaus ist aber auch die Öffentlichkeitsarbeit eine wichtige extraververbandliche Aufgabe, weil politische Entscheidungen prinzipiell auch durch die Meinung der Öffentlichkeit zu den anstehenden Sachfragen beeinflußt werden (BETHUSY-HUC, 3, S. 135 ff).

1.4 Ansatzpunkte und Methoden der verbandlichen Einflußnahme auf die politische Willensbildung

Eine genaue Untersuchung von extraververbandlichen Aktivitäten zeigt, daß den Verbänden ein breiter Fächer von Ansatzpunkten und Methoden zur Verfügung steht. Zunächst ergibt sich bereits aus der unterschiedlichen Zielsetzung von Parteien und Verbänden bei gleichzeitigen "natürlichen Affinitäten" zwischen bestimmten Parteien und bestimmten Verbänden, daß Verbände vielfach die Möglichkeit haben, die Willensbildung in den Parteien unmittelbar zu beeinflussen, wobei diese Möglichkeit um so größer ist, je enger die personellen Verflechtungen jeweils sind.

Im übrigen ist das Verhältnis zwischen Parteien und Verbänden durch eine gegenseitige Abhängigkeit gekennzeichnet. Die Parteien bieten Kandidatenstellen für die Parlamente und fragen nach Wählern, Geld und Experten für ihre parlamentarische Arbeit, und die Verbände brauchen die Parteien, um über sie einen direkten oder indirekten Einfluß auf die politische Willensbildung ausüben zu können. In diesem Verhältnis besitzen die Verbände jedoch schon deswegen eine bessere Position, weil der einzelne Verband in der Regel die Möglich-

keit hat, mit mehreren Parteien zu kooperieren. So finden sich Vertreter von Unternehmer-, Bauern- und Handwerkerverbänden in den Fraktionen der CDU/CSU und in der FDP, während Gewerkschaftsvertreter sowohl in den SPD- als auch in den CDU-Fraktionen sitzen (BREITLING, 4, S. 32). Im IV. Deutschen Bundestag erlangten z.B. die "bäuerlichen Abgeordneten" in den Fraktionen der CDU/CSU und der FDP jeweils rd. 20 % der Sitze, während in der SPD-Fraktion nur 2 % der Mitglieder aus dem bäuerlichen Lager kamen (ACKERMANN, 1, S. 70).

Andererseits hängt aber die Abhängigkeit der Parteien von der Unterstützung der Verbände auch von bestimmten Strukturmerkmalen der Parteien selbst ab, denn eine aufgrund organisatorischer oder soziologischer Faktoren an Wählern starke Partei kann sich den Verbänden gegenüber selbstverständlich "elastischer" verhalten, das heißt, sie ist unabhängiger als eine Partei mit stark fluktuierender Wählerschaft (WILDENMANN, 20, S. 142).

Aus diesem Zusammenhang ergeben sich für die Verbände zwei Möglichkeiten der Einflußnahme auf die politische Willensbildung: Einmal können sie - indirekt - Einfluß auf die Gesetzgebung nehmen, indem sie auf die Parteien Druck ausüben, wobei dann ihr Erfolg von der Elastizität der Partei und dem Zeitpunkt der Pressuren abhängt. Zweitens haben sie aber auch die Möglichkeit, ihre Repräsentanten über die Parteien in die Parlamente einzuschleusen, wodurch die sogenannte "inside-lobby" entsteht, was den Vorteil hat, daß die Beeinflussung der Politik auf diese Weise ihre Zufälligkeit verliert. Dieser Weg kann von den Verbänden in der Bundesrepublik um so leichter beschritten werden, als das geltende Wahlrecht eine Absicherung von Bundestags- und Landtagskandidaten durch ihre günstige Placierung auf den Landeslisten zuläßt (BREITLING, 4, S. 32).

Der tatsächliche Verbandseinfluß in den Parlamenten kommt am deutlichsten in den Ausschüssen zur Geltung, in die die Parlamentsfraktionen ihre jeweiligen Experten entsenden und in denen die eigentliche parlamentarische Arbeit in bezug auf die Gesetzgebung geleistet wird. Die Ausschußarbeit ist aber auch insofern für die Durchsetzung von Gruppeninteressen besonders geeignet, als die Arbeits-sitzungen im allgemeinen nicht öffentlich sind. Im günstigsten Fall kommt es in den Ausschüssen zu einem Clearing unterschiedlicher Interessen, im ungünstigsten Fall entwickeln sich sogenannte "Verbandsinseln", dann nämlich, wenn die Vertreter gleichartiger oder parallel laufender Interessen aus den verschiedenen Fraktionen in einem Ausschuß ein deutliches Übergewicht haben, wie im Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des IV. Deutschen Bundestages, in dem 16 von 27 Mitgliedern Landwirte waren (SCHNEIDER, 15, S. 102 ff). Das bedeutet aber, daß die Chancen der Verbände, einen effektiven Einfluß auf die parlamentarische Willensbildung auszuüben, um so größer sind, je besser es ihnen gelingt, ihre Repräsentanten in möglichst allen Fraktionen zu haben. Allerdings hat in der Bundesrepublik noch keiner der großen Verbände dieses Ziel bisher erreichen können; keine der großen Verbandskammern durchzieht nämlich alle vier großen Parteien bzw. deren Fraktionen in den Parlamenten (BREITLING, 4, S. 31 ff).

Die Verhältnisse in den Parlamenten wirken nun aber in doppelter Weise in die Ministerialbürokratie zurück. Denn je mehr durch starke Interessenunterwanderung der parlamentarischen Ausschüsse die Gefahr besteht, daß bestimmte Gesetzentwürfe den entsprechenden Ausschuß nicht passieren und es dadurch zu Schwierigkeiten innerhalb

der Exekutive kommt, desto eher wird die Exekutive von sich aus versuchen, die von ihr erarbeiteten Gesetzentwürfe durch vorherige Konsultierungen der Verbände "verbandsfest" zu machen. Das bedeutet aber für die Interessengruppen, daß sie, wenn sie auf der Parlamentsseite die für sie relevanten Ausschüsse kontrollieren, auch die Vorbereitung von Gesetzen in den Ministerien steuern können (BREITLING, 4, a.a.O.).

Noch wichtiger ist allerdings die Tatsache, daß die Parlamentsmehrheit die Regierung bestellt, die an der Spitze der Bürokratie steht, so daß sich Großverbände eine wohlwollende Haltung "ihres" Ressorts durch ihnen genehme Minister oder Staatssekretäre sichern können, wenn sie einen erheblichen Einfluß in denjenigen Parteien ausüben, die die Regierung stellen. Denn natürlich erhöhen sich die Einflußmöglichkeiten der Verbände auf die politische Willensbildung ganz erheblich, wenn sie sich auf der Verwaltungsseite auf ein "eigenes" Ministerium oder auf spezielle Abteilungen oder Referate innerhalb der Ministerien stützen können, da die Bürokratie in den meisten Fällen die Gesetzesvorlagen vorbereitet und später auch für die Durchführung der Gesetze sorgt. Die Verbände sind daher auch daran interessiert, die Bürokratie mit ihnen nahestehenden Persönlichkeiten zu durchdringen, was aber in der Bundesrepublik aus beamtenrechtlichen Gründen wesentlich schwieriger ist, als die den eigenen Interessen nahestehenden Verwaltungsbeamten je nach ihrem Verhalten entweder aktiv zu fördern oder sie zu behindern (BREITLING, 4, a.a.O.).

Im Verwaltungsapparat der Bundesrepublik gibt es also Parallelstellen zu den nichtstaatlichen Interessenverbänden, die wichtigsten als Ministerien, denen auf der parlamentarischen Seite wiederum Fachausschüsse entsprechen bzw. entsprechen können. Die Vorteile einer solchen Ressortaufteilung sind ziemlich eindeutig. Aber offensichtlich ist auch der Wirkung einer intensiven Ämterpatronage eine deutliche Grenze gesetzt, die sich aus der Loyalität der "Patronierten" gegenüber ihrem dem Allgemeininteresse verpflichteten Amt ergibt (BÜRGER, 6, S. 248 ff).

Neben diesen "inneren Einwirkungen" (BÜRGER, 6, a.a.O.) auf die politischen Willensbildungsprozesse, die sich aus den vielfältigen personellen Querverbindungen zwischen den Verbänden, den Parteien und den Institutionen des Regierungssystems sowie durch Ämterkumulation praktisch von selbst ergeben, spielen auch "äußere Einwirkungen" der Verbände auf den Willensbildungsprozeß eine erhebliche Rolle. Diese erfolgen durch Beratungen, Petitionen, Denkschriften, Dokumentationen, Öffentlichkeitsarbeit und Demonstrationen und richten sich an die Parteien, die Parlamente, den ganzen administrativen Raum und die öffentliche Meinung. Die meisten großen Verbände - zumal die Spitzen- und Dachverbände - unterhalten in Bonn oder Umgebung Verbindungs- oder Geschäftsstellen, von denen aus persönliche Kontakte zu den Politikern und Ministerien geknüpft werden und von denen aus auch meist die Kommunikation zwischen den Verbänden, den Parteien und den Institutionen des Regierungssystems erfolgt.

2 Verbände und Agrarpolitik

2.1 Ausgangsbasis

Die bisherigen Überlegungen über die Stellung und Funktion der Verbände innerhalb des politischen Systems zeigen bereits, daß alle

Verbände als zielorientierte Aktionseinheiten im Wirkungszusammenhang des durch kulturelle Werte sowie Rechts- und Verhaltensnormen bestimmten politischen Systems eines Landes angesehen werden können, die zusammen mit den Parteien die Institutionen des Regierungssystems tragen und deren Aktivitäten in einem Interdependenzverhältnis zu den Aktivitäten aller anderen Subsysteme und deren Elemente des politischen Systems stehen. Das bedeutet aber, daß sich die Modi der Teilnahme von Verbänden an Gesetzgebungsprozessen nicht nur nach der Verfassungsordnung des betreffenden Landes und nach den Verbandsinteressen richten, sondern auch von der allgemeinen politischen Konstellation und von dem spezifischen Zusammenspiel aller beteiligten Akteure abhängen (STAMMER, 16, S. 16).

In Untersuchung über den Einfluß der Verbände auf Gesetzgebungsprozesse muß es daher immer darum gehen, die Formen, die Intensität, den Spielraum und die Wirksamkeit der Verbandspolitik zu analysieren. Dabei muß die Eigenart der politischen Ordnung, also des Regierungssystems und der Verfassungsordnung, des intermediären Systems und des Basissystems berücksichtigt werden (STAMMER, 16, S. 14).

Was für die Verbände allgemein gilt, gilt selbstverständlich auch für diejenigen Verbände, die an der agrarpolitischen Willensbildung in der Nachkriegszeit aktiv teilgenommen haben, da die Agrarpolitik ein integrierter Teilbereich der allgemeinen Politik ist, die sich aufgrund von wechselseitigen Interaktionen aller beteiligter Subsysteme vollzieht.

Verbände sollen also auch in bezug auf agrarpolitische Willensbildungsprozesse als zielorientierte Aktionseinheiten innerhalb des politischen Feldes angesehen werden, wobei neben den äußeren Bedingungen, die durch die politische Ordnung und die jeweilige politische Konstellation gesetzt sind, auch innere Strukturmerkmale die Aktivität der Verbände beeinflussen.

Aus dieser allgemeinen Bestimmung der Stellung und Funktion der Interessengruppen im politischen Gefüge lassen sich einige Voraussagen über das politische Verhalten der Verbände ableiten, die dann anhand von empirischem Material überprüft werden sollen:

2.2 Aussagen über das politische Verhalten von Verbänden

1. Wenn Verbände zielorientierte Handlungseinheiten innerhalb des politischen Feldes sind, kann angenommen werden, daß die Verbandsaktivitäten in bezug auf Gesetzgebungsprozesse sowie deren Intensität von der Dringlichkeit der Verbandsinteressen und vom Verhalten der Adressaten und Konkurrenten abhängen und sich außerdem über alle Phasen dieses Prozesses hinziehen.
2. Wenn die Verbandspolitik durch die äußeren Bedingungen der politischen Ordnung beeinflußt wird, ist anzunehmen, daß der Verbandseinfluß an verschiedenen Stellen des politischen Systems 1) angreift, die Akzente aber von den einzelnen Verbänden unterschiedlich gesetzt werden.
3. Wenn die Politik der Verbände durch innere Strukturmerkmale und äußere Bedingungen bestimmt wird, kann man annehmen, daß der

1) Die Beeinflussung der öffentlichen Meinung bleibt hier im wesentlichen unberücksichtigt.

Erfolg jedes agrarpolitisch aktiven Verbandes einmal von seinem relativen politischen Gewicht abhängt und zweitens von der Kompatibilität der Verbandsforderungen mit den politischen Konzepten von Parteien und Regierungen.

2.3 Empirische Überprüfung der Aussagen über die Verbandspolitik anhand ausgewählter Gesetzgebungsprozesse zur Agrarpolitik

Als empirisches Material zur Überprüfung der hier aufgestellten Annahmen über das agrarpolitische Verhalten von Verbänden dienen vier Fallstudien, in denen die Entstehung des Landwirtschaftsgesetzes (BETHUSY-HUC, 3, S. 1 - 35 und 114 - 118), der Getreidepreisangleichung und des EWG-Anpassungsgesetzes (ACKERMANN, 1, S. 52 - 95), des Marktstrukturgesetzes (STEFFAN, 17) und des Absatzfondsgesetzes (SCHMID, 14) unter vergleichbarer Fragestellung und Methode analysiert wurde.

Diese vier Gesetze stellen allerdings weder die Grundgesamtheit aller nach 1945 erlassenen agrarpolitischen Gesetze (MAGURA, 12) dar, noch bilden sie eine repräsentative Stichprobe. Die aus diesem Material gewonnenen Ergebnisse sind daher mit einem zusätzlichen systematischen Auswahlfehler behaftet und lassen sich deswegen auch nur als erste Annäherung an Resultate interpretieren, die sich bei einer Analyse sämtlicher agrarpolitischen Willensbildungsprozesse in der Bundesrepublik ergeben könnten.

Andererseits spricht jedoch für die Verwendung gerade dieser vier Fallstudien, daß es sich bei den untersuchten Gesetzgebungsprozessen um außerordentlich wichtige Entscheidungen handelt, deren Entstehungsgeschichte überdies einen wesentlichen Teil der Nachkriegszeit umschließt 1), so daß eine vergleichende Analyse der genannten Entscheidungsprozesse immerhin einen realistischen Eindruck der Mechanismen vermitteln dürfte, die im Bereich der Agrarpolitik in der Bundesrepublik wirksam werden.

Unsere erste Annahme über Verbandsaktivitäten in bezug auf agrarpolitische relevante Gesetzgebungsprozesse und deren Intensität läßt sich anhand der Entstehungsgeschichte der vier von uns ausgewählten Agrargesetze stützen. Interessant ist hier vor allem, daß, obwohl die Zahl der von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwürfe gegenüber der Zahl der von Bundestagsmitgliedern eingebrachten Entwürfe erheblich höher ist (STAMMER, 16, S. 205, Fußnote 18), drei Agrargesetze aufgrund von Gesetzesinitiativen der CDU/CSU bzw. der FDP verabschiedet wurden und das vierte hier behandelte Agrargesetz - nämlich das Marktstrukturgesetz - auf eine SPD-Initiative zurückgeht 2). In allen Fällen hatten aber die Parteien Gesetzentwürfe des Deutschen Bauernverbandes (DBV) bzw. des DBV und des Deutschen

1) Die Zeit von 1951 - 1969.

2) Die SPD-Initiative beruhte jedoch im Grunde darauf, daß die CDU eine interfraktionelle Vereinbarung über die gemeinsame Vorlage des Entwurfes eines Marktstrukturgesetzes durch die Ausarbeitung eines Marktstrukturfondsgesetzes brach, um die anderen Parteien auszumanövrieren (STEFFAN, 17, S. 26).

Raiffeisenverbandes (DRV) (Marktstrukturgesetz) mit nur geringfügigen Änderungen übernommen, so daß die eigentliche politische Initiative in allen hier behandelten Fällen bei den landwirtschaftlichen Spitzenverbänden lag.

Es handelt sich jeweils um Vorlagen, die der Landwirtschaft ausgesprochene Vorteile versprochen: das Landwirtschaftsgesetz ging auf die Forderung der Agrarverbände nach Preis- bzw. Aufwands-Ertrags-Parität zurück (BETHUSY-HUC, 3, S. 9 ff), das EWG-Anpassungsgesetz beruhte auf der energischen Forderung des DBV, die Getreidepreissenkung durch gesetzlich gesicherte staatliche Subventionen auszugleichen (ACKERMANN, 1, S. 94), und die vom DBV bzw. DBV und DRV ausgearbeiteten Entwürfe zum Marktstrukturgesetz und zum Absatzfondsgesetz sollten die Anpassung der inländischen Agrarerzeugung an die Nachfrage sowie ein offensives Marketing durch staatliche Subventionen und Starthilfen für entsprechende Einrichtungen erleichtern (SCHMID, 14, S. 26). Dem entspricht auch die Tatsache, daß sich der Bauernverband mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln gegen die Senkung der Getreidepreise im Zusammenhang mit der gemeinsamen Agrarpolitik in der EWG zur Wehr gesetzt hat, indem er diese durch eine aggressive Druckpolitik so lange wie möglich verzögerte, um sich nach der Entscheidung in Brüssel ganz auf die Durchsetzung des EWG-Anpassungsgesetzes zu konzentrieren 1).

Die Durchsetzung preiswirksamer Agrargesetze liegt im übrigen auch im primären - sozusagen verselbständigten - Interesse der landwirtschaftlichen Organisationen, weil Preisänderungen kurzfristig einkommenswirksam sind und daher von den Verbandsmitgliedern als echter Erfolg ihrer politischen Interessenvertretung angesehen werden. Dadurch wird die Autorität und das Prestige der Verbandsfunktionäre bei der Mitgliedschaft erhöht und damit auch das politische Gewicht des Verbandes durch die Identifizierung der Mitglieder mit ihm vergrößert (GEHLEN, 8, S. 247 ff). So erklärt sich vielleicht auch die Tatsache, daß das Engagement des DBV für die Paritätsforderung einerseits sowie für die Verhinderung der Getreidepreissenkung aufgrund des EWG-Abkommens bzw. für staatliche Ausgleichssubventionen andererseits erheblich stärker gewesen zu sein scheint als sein Engagement für die vorgesehenen Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur (Lübke-Plan, Marktstrukturgesetz). Denn erstens sind diese Maßnahmen für den einzelnen Landwirt unmittelbar relativ schwer als echter Vorteil erkennbar und zweitens kommen die durch diese Programme intendierten Vorteile für die Landwirtschaft erst längerfristig zum Tragen und setzen außerdem auch noch gewisse Vorleistungen der Landwirte voraus. Andererseits war gerade die aktive Teilnahme des Raiffeisenverbandes an den Auseinandersetzungen um das Marktstruktur- und Absatzfondsgesetz Ausfluß des tangierten Interesses dieses Agrarverbandes an der Lösung der Probleme des landwirtschaftlichen Marktwesens (STEFFAN, 17; SCHMID, 14).

1) Wie wichtig z.B. die politische Entscheidung über die Senkung des Getreidepreises aufgrund des EWG-Abkommens für die deutsche Landwirtschaft war, zeigt die Tatsache, daß die Preisbildung von rd. 75 % der gesamten Verkäufe der Landwirtschaft in der EWG mit vom Getreidepreis abhängt (KROHN/SCHMITT, 11, S. 120) und die geschätzten Einkommensverluste bei einer Getreidepreissenkung entsprechend dem Mansholt-Plan mit 560 Mio. DM von der EWG-Kommission bzw. mit 800 - 900 Mio. DM vom BML angesetzt wurden (ACKERMANN, 1, S. 21).

Wenn die Verbandsaktivitäten eine Funktion der Verbandsinteressen sind, muß auch nachgewiesen werden können, daß diejenigen nicht-landwirtschaftlichen Verbände, die sich aktiv in die agrarpolitische Gesetzgebungsprozesse eingeschaltet haben, für ihre Mitglieder ökonomische Nachteile befürchten, also ein primäres Interesse daran hatten, die Agrargesetze zumindest in der zunächst vorgesehenen (Entwurfs-)Fassung zu verhindern. Im Falle der untersuchten Willensbildungsprozesse erwiesen sich insbesondere der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT) als die wichtigsten Gegenspieler der Landwirtschaftsverbände. Bei den Auseinandersetzungen um die Agrarmarktstruktur waren außerdem auch noch die Verbände der Ernährungsindustrie, des Landhandels, des Handwerks und des Außenhandels unmittelbar beteiligt. In allen vier untersuchten Fällen blieben jedoch die Gewerkschaften und die Verbraucherverbände mehr oder weniger im Hintergrund, obwohl beide Verbände wegen der Bedeutung der vorgesehenen Gesetze für das Preisniveau der Lebensmittel ein Interesse an den Agrargesetzen haben mußten 1).

Das politische Engagement von BDI und DIHT in bezug auf die Agrargesetzgebung, und zwar besonders auf die möglicherweise die Preise unmittelbar beeinflussenden Gesetze, ist wegen des Interesses der hinter diesen Verbänden stehenden Wirtschaftsgruppen an einem relativ stabilen Preis- und Kostengefüge und damit an ihrer eigenen Wettbewerbsfähigkeit durchaus einleuchtend. Dem widerspricht auch nicht die Tatsache, daß der BDI und der DBV Anfang 1955 einen gemeinsam erarbeiteten Formulierungsvorschlag zum sogenannten Paritätsgesetz vorlegten, weil sich aus den Kommentaren der beiden Verbände zu diesem Vorschlag eindeutig ergibt, daß die gegensätzlichen Standpunkte im Grunde nur durch "weiche Formulierungen" verdeckt waren (BETHUSY-HUC, 3, S. 20 ff). Daß der BDI anlässlich der Diskussionen um das Marktstrukturgesetz und das Absatzfondsgesetz mit seinen Stellungnahmen zugunsten seiner betroffenen Mitgliedsverbände relativ zurückhaltend war, entspricht ebenfalls unserer These über den Zusammenhang von Verbandsaktivitäten in bezug auf gesetzgeberische Vorhaben und primäre Verbandsinteressen. Denn da diese beiden Gesetze Förderungsmaßnahmen für die Erzeugung und den Absatz landwirtschaftlicher Produkte ermöglichen sollten, waren in erster Linie der DIHT, die Bundesvereinigung der Ernährungsindustrie sowie die übrigen Verbände des Ernährungsgewerbes angesprochen. Zusammen mit dem DBV und DRV legten der DIHT, der Deutsche Genossenschaftsverband und der Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels (BGA) einen Gemeinschaftsentwurf zu einem Marktstrukturgesetz vor (SCHMID, 14, S. 28), der die ursprünglichen Forderungen des DBV und DRV erheblich abschwächte (STEFFAN, 17, S. 27 ff) und die Interessen der Marktpartner deutlich machte 2). Auch das relative Desinteresse

- 1) Allerdings hatten der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) und die "Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände" in ihren Stellungnahmen zur Getreidepreisangleichung im Rahmen der gemeinsamen EWG-Agrarpolitik auf die Gefahr der Preissteigerungen in der EWG hingewiesen, falls die europäischen Getreidepreise dem deutschen Niveau angeglichen würden, während sie gleichzeitig das Recht der Landwirtschaft auf Ausgleichszahlungen nicht bestritten (ACKERMANN, 1, S. 65).
- 2) So wurden im Gemeinschaftsentwurf die staatlichen Förderungsmaßnahmen begrenzt, die vorgesehenen Maßnahmen zur Straffung der Vermarktung gelockert und die Stellung der Vermarkter gegenüber den Erzeugern gestärkt (STEFFAN, 17, a.a.O.).

des DGB an den Agrargesetzen und die Bedeutungslosigkeit der Verbraucherverbände bei allen vier Willensbildungsprozessen ist leicht zu erklären: Denn einerseits trafen die Agrargesetze keine primären Arbeitnehmerinteressen, und andererseits sind die Verbraucherverbände in der Bundesrepublik viel zu schwach organisiert, um als wirksame Gegenspieler der Landwirtschaftsverbände auftreten zu können.

Schließlich zeigt auch die Entstehungsgeschichte aller vier Gesetze, daß sämtliche aktiv an den Willensbildungsprozessen beteiligten Interessenverbände ihr Engagement über die gesamte Vorbereitungs- bzw. Beratungszeit der Gesetzentwürfe aufrechterhalten haben (vgl. hierzu auch STAMMER, 16, S. 204). Allerdings läßt sich eine unmittelbare Reaktion der Verbände der gewerblichen Wirtschaft auf die Initiative der Landwirtschaftsverbände in der Vorbereitungsphase nicht nachweisen, da die Gesetzentwürfe der Agrarverbände in allen vier Fällen nahezu unverändert von den Fraktionen übernommen und als Gesetzesvorlagen in den Bundestag eingebracht wurden. Erst mit Beginn der parlamentarischen Beratung setzte auch die Aktivität der Verbände der gewerblichen Wirtschaft nachweisbar ein. Von diesem Zeitpunkt an gaben aber die beteiligten Verbände in allen Phasen der Verhandlung Stellungnahmen zu den Vorschlägen und Formulierungen der verbandlichen Kontrahenten und der Organe des Regierungssystems ab oder legten eigene neue Entwürfe - teils auch als Gemeinschaftsentwürfe, z.B. in bezug auf das Marktstrukturgesetz (SCHMID, 14, S. 28) - vor. Besonders in den Fällen des Landwirtschafts-, des Marktstruktur- und des Absatzfondsgesetzes, deren parlamentarische Beratung einen längeren Zeitraum umfaßt 1), ist dieses Wechselspiel von Stellungnahme und Gegenstellungnahme, Entwurf und Gegenentwurf deutlich zu verfolgen 2). Andererseits lassen sich viele Änderungen der Formulierungen während der Beratungsphase nicht einfach mit dem Hinweis auf schriftliche Stellungnahmen der Verbände erklären. Zwar kann man natürlich von bestimmten Modifikationen des Inhalts der Gesetzestexte im Verlauf der Beratungen auf bestimmte Verbandseinflüsse schließen, doch ergibt sich hierbei immer die Schwierigkeit, daß keineswegs alle derartigen Modifikationen auf die Konten der Verbände gehen, weil auch übergeordnete allgemein politische und sachliche Gesichtspunkte in die Willensbildungsprozesse mit eingehen (SCHMID, 14, S. 68; STAMMER, 16, S. 11).

Die Entstehungsgeschichte der von uns herangezogenen vier Agrargesetze läßt auch die zweite Annahme, die sich auf die Angriffsstellen der Verbandseinflüsse innerhalb des Regierungssystems und deren unterschiedliche Akzentuierungen bezieht, als zumindest brauchbar erscheinen. Es zeigte sich nämlich, daß alle beteiligten Verbände

-
- 1) Landwirtschaftsgesetz, die Jahre 1954/55; Marktstruktur- und Absatzfondsgesetz - mit Unterbrechungen - die Jahre 1964 - 1969 (vgl. BETHUSY-HUC, 3; STEFFAN, 17; SCHMID, 14!).
 - 2) So folgte z.B. in der zweiten Phase der parlamentarischen Beratung des Absatzfondsgesetzes vom Frühjahr 1968 auf einen Gesetzentwurf der CDU/CSU-Fraktion ein eigener des DBV, beide riefen ablehnende Stellungnahmen der gewerblichen Verbände hervor. Einem neuen Entwurf der CDU folgte ein eigener des Bundesernährungsministeriums, der auf den Widerstand des DEV stieß u.s.f. (vgl. SCHMID, 14, S. 29 ff).

die ihnen durch den rechtlichen Rahmen und durch die politische Praxis gebotenen Möglichkeiten des äußeren Druckes auf die einzelnen Elemente des Regierungssystems voll ausnutzten und daß innere Einwirkungen durch Abgeordnete oder Beamte aus den eigenen Reihen eine wichtige Rolle spielten. Allerdings läßt sich die Existenz einer "inside lobby" nur für die Landwirtschaftsverbände mit einiger Sicherheit nachweisen (SCHMID, 14, S. 23 f.; vgl. auch 1.4), während man sie für die gewerbliche Wirtschaft nur vermuten kann, weil die Verbindungen von Abgeordneten zur gewerblichen Wirtschaft häufig in den biographischen Angaben verschwiegen werden und es zudem im Parlament mehr von den Fördergesellschaften der Unternehmer geförderte Abgeordnete gibt als Angestellte von Unternehmerverbänden und Unternehmer (BREITLING, 4, S. 32 f, und VARAIN, 19, S. 183 ff und S. 202 ff).

In den herangezogenen Fällen der vier Agrargesetze setzten die Verbandsaktivitäten zunächst an den sogenannten "Parallelstellen" im Legislativ- und Exekutivbereich des Regierungssystems an, welche den organisierten Interessen sachlich entsprechen oder ihnen zumindest nahestehen. So beeinflussten die Landwirtschaftsverbände den Bundestagsausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten bzw. das Landwirtschaftsministerium, die Verbände der gewerblichen Wirtschaft hingegen den wirtschaftspolitischen Ausschuß bzw. das Wirtschaftsministerium, wobei die Anstöße zu solchen Interaktionen sowohl von den Verbänden wie auch von den Parlamentsausschüssen bzw. Ressorts ausgingen. Als Beispiel für wechselseitige Beziehungen zwischen Verbänden und den ihnen entsprechenden Parallelstellen im Regierungssystem sei auf die Eingaben einmal von Raiffeisenverband und Bauernverband an den Ernährungsausschuß, zum anderen von Verbänden der gewerblichen Wirtschaft an den Wirtschaftsausschuß im Fall des Marktstruktur- und Absatzfondsgesetzes hingewiesen. Auch fanden z.B. Besprechungen zwischen dem Wirtschaftsministerium und den gleichen Verbänden über das Absatzfondsgesetz statt (STEFFAN, 17, Teil II, S. 39 und S. 57, und SCHMID, 14, S. 54 f und S. 47 f).

Neben diesen wechselseitigen Interaktionen zwischen den Verbänden und ihren Parallelausschüssen bzw. -ressorts oder deren Fachabteilungen ließen sich aber auch zweitens Interaktionen zwischen den beteiligten Verbänden und denjenigen Elementen des Regierungssystems nachweisen, die nicht den eigenen, sondern den gegnerischen Interessen entsprachen. So richtete im Fall des Landwirtschaftsgesetzes der Deutsche Industrie- und Handelstag ein Schreiben an alle mit der Gesetzesmaterie befaßten Ausschüsse des Bundestages, in dem die Bedenken der gewerblichen Wirtschaft gegen die geplante Paritätspolitik zugunsten der Landwirtschaft dargelegt wurden (BETHUSY-HUC, 3, S. 18 ff). Zum Beispiel lud während der parlamentarischen Beratung des Marktstrukturgesetzes der federführende Ernährungsausschuß alle betroffenen Verbände, also auch die der gewerblichen Wirtschaft, zu einem Hearing ein (STEFFAN, 17, Teil II, S. 11 ff) und das Bundesministerium hörte alle beteiligten Gruppen im Zusammenhang mit den Auseinandersetzungen um das Absatzfondsgesetz (SCHMID, 14, S. 43 f).

Diese Praxis, die eine Erweiterung des Adressatenkreises für die Verbände ermöglicht, führt letztlich dazu, daß alle beteiligten Verbände mit allen beteiligten Gremien des Regierungssystems kooperieren, wenn auch die Intensität solcher Kooperationen durchaus unterschiedlich ist. Sie ergibt sich einmal aus der arbeitsteilig gegliederten Struktur von Legislative und Exekutive mit der daraus folgenden Notwendigkeit der wechselseitigen Information, zum anderen aber

auch aus der parlamentarischen Aufgabe, eine möglichst optimale Integration aller affizierten Gruppeninteressen zu erreichen.

Eine etwas andere Kooperation zwischen den Ausschüssen ergab sich im Zusammenhang mit den Beratungen der Paritätsgesetzentwürfe zum späteren Landwirtschaftsgesetz, weil hier der entscheidende Teil der Ausschußberatungen von vornherein in den sogenannten "Unterausschuß Paritätsgesetz" verlagert wurde, der sich aus Mitgliedern des Ernährungs- und Wirtschaftsausschusses zusammensetzte (BETHUSY-HUC, 3, S. 15 f). Denn statt der sonst üblichen Parallelberatung der Gesetzentwürfe in den beteiligten Ausschüssen und der damit verbundenen relativen Abgrenzung der Ansatzpunkte des verbandlichen Einflusses wurden hier die divergierenden Interessen von gewerblicher Wirtschaft und Landwirtschaft unmittelbar in einem Gremium miteinander konfrontiert und somit der den Verbänden in Form der parlamentarischen Fachausschüsse zur Verfügung stehende Freiraum - die Verbandsinseln im Sinne BREITLINGS - aufgehoben. Angesichts der Notwendigkeit, zu für alle Ausschußmitglieder akzeptablen Beschlüssen zu kommen, stimmte der schließlich gefundene Kompromiß offensichtlich weder mit den Vorstellungen der gewerblichen Wirtschaft noch mit denen der Landwirtschaft ganz überein, was sich aus den kritischen Stellungnahmen sowohl des DBV als auch des DIHT zur Arbeit des Unterausschusses ablesen läßt (BETHUSY-HUC, 3, S. 26 ff). Der Integration der Ausschüsse im legislativen Bereich entsprach ein gemeinsames Vorgehen der Exekutive, das sich in einem Vorschlag der Bundesregierung zum Landwirtschaftsgesetz niederschlug (BETHUSY-HUC, 3, S. 30 ff).

Deutlich andere Akzente der verbandlichen Einflußnahme ergaben sich allerdings in bezug auf die Getreidepreisdiskussion, weil die deutschen Interessen hinsichtlich der gemeinsamen Agrarpolitik in der EWG von der Regierung im EWG-Ministerrat vertreten werden und dem Bundestag insofern nur noch eine beratende Funktion zukommt. Das hatte zur Folge, daß sich der Druck der Interessengruppen in bezug auf die Getreidepreisangleichung primär auf die Regierung konzentrieren mußte (ACKERMANN, 1, S. 80 f). Sichtbar wird dies an den Fronten, die sich anlässlich der Willensbildung im Kabinett ausbildeten. Den Standpunkt des Deutschen Bauernverbandes vertrat vor allem der Bundesernährungsminister Schwarz, der sich als Spitzenfunktionär der Landwirtschaft fast ausschließlich als Sachwalter der bäuerlichen Interessen fühlte, während der Bundeswirtschaftsminister mehr oder weniger die Interessen der gewerblichen Wirtschaft wahrnahm, die vom BDI und vom DIHT in ihren schriftlichen Stellungnahmen und auch in direkten Kontakten vorgetragen wurden 1) (ACKERMANN, 1, S. 81). Gerade dieses Beispiel zeigt, daß die Angriffsstellen des Verbandseinflusses sich den äußeren Bedingungen der politischen Entscheidungsstruktur flexibel anpassen.

Bei den im Anschluß an die Getreidepreisangleichung stattfindenden Beratungen zum EWG-Anpassungsgesetz, das eine gesetzliche Fixierung der Kanzlerzusagen an die Landwirtschaft bringen sollte, zeigten sich ähnliche Interaktionsmuster wie bei den drei anderen agrarpolitischen Gesetzen. Allerdings wurde dieses Gesetz - praktisch entsprechend der CDU-Vorlage - unter starkem Zeitdruck vor den Wahlen zum V. Deutschen Bundestag verabschiedet (ACKERMANN, 1, S. 94 f).

1) Die EWG-Interessen wurden durch das Auswärtige Amt vertreten.

Um die von uns aufgestellte dritte Annahme, daß der politische Erfolg eines Verbandes eine Funktion seines relativen Gewichtes ist, an den vier ausgewählten Fällen agrarpolitischer Willensbildungsprozesse überprüfen zu können, ist es notwendig, operationale Kriterien für den Begriff "relatives politisches Gewicht" zu entwickeln. Hier soll daher angenommen werden, daß das relative politische Gewicht eines Verbandes

- a) von der Stellung des Verbandes in bezug auf die Vertretung bestimmter Gruppeninteressen,
- b) von der personellen Verflechtung zwischen diesem Verband und den Elementen des Regierungssystems und
- c) von seiner wahlpolitischen Bedeutung für die Regierungsparteien abhängt.

Hinsichtlich des ersten Kriteriums bestehen deutliche Unterschiede zwischen den landwirtschaftlichen Verbänden und den Verbänden der gewerblichen Wirtschaft. Innerhalb des landwirtschaftlichen Organisationswesens fällt die Aufgabe der agrar- und wirtschaftspolitischen Interessenvertretung dem Deutschen Bauernverband zu, dessen Führungsrolle auf diesem Gebiet die anderen Landwirtschaftsverbände voll anerkennen (vgl. HANSMEYER, 10, S. 60 ff). Die starke Gruppenidentifikation der landwirtschaftlichen Bevölkerung und das Fehlen eines Konkurrenzverbandes stärkt die Position des DBV, dem es relativ leicht gelingt - u.a. durch Aufstellen von Maximalforderungen 1) -, die verschiedenen Interessen seiner Mitglieder zu koordinieren. Man kann daher von einer Monopolstellung des DBV im landwirtschaftlichen Organisationswesen sprechen (ACKERMANN, 1, S. 21 ff).

Demgegenüber besitzt keiner der Spitzenverbände der gewerblichen Wirtschaft eine vergleichbare Führungsrolle auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik. Während der Bundesverband der Deutschen Industrie die politischen Interessen der Industrie vertritt und der Deutsche Industrie- und Handelstag als Spitzenorganisation der Industrie- und Handelskammern die gesamte gewerbliche Wirtschaft repräsentiert, werden die Belange des Handels und des Handwerks daneben von eigenen Spitzen- und Fachverbänden wahrgenommen. Zudem sind die Interessen der Mitglieder von Verbänden der gewerblichen Wirtschaft erheblich differenzierter, so daß diese Heterogenität vor allem den BDI und DIHT dazu zwingt, übergeordnete Gesichtspunkte zu den verschiedenen wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischen Fragen zu erarbeiten (SCHNEIDER, 15, S. 30 ff).

Zwar bestehen auch zwischen den einzelnen Verbänden der gewerblichen Wirtschaft enge Kontakte und personelle Beziehungen 2), wobei der

-
- 1) So hat der DBV einmal in seinem Entwurf zum späteren Landwirtschaftsgesetz die volle Ertrags-Aufwands-Parität für die gesamte Landwirtschaft gefordert (BETHUSY-HUC, 3, S. 10), zum anderen verlangte er bei der Auseinandersetzung um die Getreidepreisangleichung nicht nur den vollen Verlustausgleich, sondern zusätzlich noch die Beseitigung von Wettbewerbsnachteilen der deutschen Landwirtschaft (die sog. "Vorfeldbereinigung") (ACKERMANN, 1, S.86 ff).
 - 2) Dem Interessenclearing dient ein Koordinierungsgremium, der "Gemeinschaftsausschuß der deutschen gewerblichen Wirtschaft" (BUCHHOLZ, 5, S. 89). Im Gegensatz zur Dachorganisation der landwirtschaftlichen Verbände, dem "Zentralausschuß der Deutschen Landwirtschaft", dessen Vorsitz der Bauernverband stellt, wechselt hier der Vorsitz unter den Präsidenten der Mitgliederverbände.

BDI zwar bis zu einem gewissen Grad dominiert, aber doch keineswegs eine Monopolstellung in bezug auf die politische Vertretung der gesamten Wirtschaft innehat. Dem entspricht die Beobachtung, daß die Verbände der gewerblichen Wirtschaft häufig in geschlossener Front mit gemeinsamen oder aufeinander abgestimmten Stellungnahmen in die agrarpolitische Willensbildung eingriffen, daß jedoch in allen von uns herangezogenen Fällen mindestens zwei Spitzenverbände - nämlich der DIHT und der BDI - an den Auseinandersetzungen beteiligt waren (vgl. BETHUSY-HUC, 3, S. 19 ff; ACKERMANN, 1, S. 65 und 81; STEFFAN, 17, Teil II, S. 22 ff; SCHMID, 14, S. 54 ff!).

Als zweiter Bestimmungsgrund für das relative politische Gewicht eines Verbandes wurden dessen personelle Verflechtungen mit den Elementen des Regierungssystems angenommen. Es war jedoch nicht möglich, hierfür gesicherte Unterschiede zu ermitteln. Wie bereits dargelegt, ließen sich nur die personellen Beziehungen von landwirtschaftlichen Verbänden zu den Fraktionen der CDU/CSU und der FDP sowie zum Landwirtschaftsministerium mit einiger Sicherheit nachweisen, nicht aber entsprechende Verbindungen der Verbände der gewerblichen Wirtschaft. Allerdings geht die Verbändeforschung aufgrund ihrer Untersuchungen über den Integrationsradius der Parteien davon aus, daß die Verflechtungen zwischen den Verbänden der gewerblichen Wirtschaft und den Parteien CDU/CSU und FDP relativ eng sind (BREITLING, 4, S. 32), so daß angenommen werden kann, daß die tatsächlichen Verflechtungen der Verbände der gewerblichen Wirtschaft mit den Elementen des Regierungssystems nicht wesentlich geringer sein werden als die der landwirtschaftlichen Verbände.

Als wesentlicher Bestimmungsfaktor für das politische Gewicht des Bauernverbandes, als des agrarpolitisch führenden landwirtschaftlichen Verbandes, erwies sich seine wahlpolitische Bedeutung für die Parteien. Aufgrund seiner straffen Führung und der inneren Geschlossenheit des Berufsstandes konnte der DBV glaubhaft machen, daß er mehrere Millionen Wählerstimmen repräsentiere und brachte sich so in eine Grenznutzenposition für die beiden Parteien CDU/CSU und FDP (ACKERMANN, 1, S. 61 f und 68 f). An der Entstehungsgeschichte der vier Agrargesetze läßt sich deutlich verfolgen, daß besonders vor den Wahlen zwischen der CDU/CSU einerseits und der FDP andererseits ein Wettbewerb um die Bauernstimmen entstand. So wurden konkurrierende Gesetzentwürfe der beiden Fraktionen zum Landwirtschaftsgesetz (Frühjahr 1954), zum EWG-Anpassungsgesetz (Frühjahr 1965) und zum Absatzfondsgesetz (Frühjahr 1968) jeweils in engem zeitlichen Zusammenhang eingebracht. Die Bedeutung der Wahltermine für die Ausgestaltung der Gesetze zeigt sich besonders deutlich an den beiden Fällen Landwirtschafts- und EWG-Anpassungsgesetz. Während nämlich die Vorlagen zum Landwirtschaftsgesetz nach der Wahl zum II. Deutschen Bundestag (1953) erhebliche Abschwächungen zuungunsten der landwirtschaftlichen Interessen erfuhren, entsprach das unmittelbar vor den Wahlen 1965 verabschiedete EWG-Anpassungsgesetz ganz den Forderungen des DBV 1). Ebenso läßt sich die zügige parlamentarische Beratung des keineswegs unumstrittenen Absatzfondsgesetzes ab Herbst 1968 mit dem Heranrücken des Wahltermins erklären, weil in diesem Fall die CDU einen Nachweis legislativer Tätigkeit zugunsten der

1) Daß schon ein Jahr später - 1966 - mit ersten Kürzungen der finanziellen Zusagen begonnen wurde, spricht nicht gegen, sondern für die Wichtigkeit des Wahltermins für die Erfolgchancen von Verbandsforderungen.

Landwirtschaft als Gegengewicht gegen das vom Koalitionspartner SPD eingebrachte Marktstrukturgesetz anstrebte (vgl. die entsprechenden Darstellungen bei BETHUSY-HUC, 3, S. 11 ff; ACKERMANN, 1, S. 94 ff, und SCHMID, 14, S. 30 ff und 63 ff!).

Ganz allgemein erwies sich also bei den untersuchten Fällen der agrarpolitischen Willensbildung das relative politische Gewicht eines Verbandes zwar als notwendige, aber nicht als hinreichende Bedingung für den Verbandserfolg. Selbst die außerordentlich starke Stellung des Bauernverbandes in der Auseinandersetzung um den EWG-Getreidepreis konnte keinen dauernden Erfolg bewirken, weil seine Forderung nicht mit der gemeinsamen Agrarpolitik in der EWG vereinbar war. Zwar wurde die schließliche Zustimmung des DBV zur Senkung des deutschen Getreidepreises durch großzügige nationale Subventionen reichlich honoriert, doch wurden diese Zuwendungen - wie bereits erwähnt - infolge der schwierigen Haushaltslage des Bundes und unter der veränderten politischen Konstellation der Großen Koalition erheblich eingeschränkt. Das legt den Schluß nahe, daß der politische Erfolg eines Verbandes langfristig nicht unwesentlich davon abhängt, inwieweit es ihm gelingt, seine Ziele in das wirtschaftspolitische Gesamtkonzept einzuordnen. So konnten die Verbände der gewerblichen Wirtschaft während der Auseinandersetzungen um das Landwirtschaftsgesetz sowie um das Marktstruktur- und Absatzfondsgesetz den Forderungen der landwirtschaftlichen Verbände nach Subventionen und Marktinterventionen schon deswegen relativ leicht entgegenzutreten, weil sie darauf hinweisen konnten, daß diese Forderungen der Wettbewerbsordnung nicht entsprachen. Das Ergebnis der Willensbildungsprozesse zeigt jedenfalls, daß einerseits im Landwirtschaftsgesetz der ursprünglich vorgesehene Automatismus der staatlichen Eingriffe zugunsten der Landwirtschaft entfallen ist (BETHUSY-HUC, 3, S. 16 ff) und daß andererseits die in den ersten Entwürfen eines Strukturfondsgesetzes vorgesehenen marktstabilisierenden Maßnahmen im Absatzfondsgesetz nicht mehr enthalten sind, wohingegen sowohl in das Marktstruktur- als auch in das Absatzfondsgesetz Bestimmungen aufgenommen wurden, daß der Wettbewerb nicht gefährdet werden dürfe (SCHMID, 14, S. 26 ff und 57; STEFFAN, 17, Teil II, S. 40).

3. Konsequenzen

Es ist anhand des hier verwendeten Materials zwar nicht möglich, zu allgemeingültigen Schlußfolgerungen über die agrarpolitische Aktivität der Verbände zu kommen, da die empirische Basis hierzu nicht ausreicht. Berücksichtigt man jedoch die Bedeutung der zugrunde gelegten Agrargesetze, so lassen sich immerhin einige vorläufige Ergebnisse aufzeigen:

Vergleicht man das agrarpolitische Verhalten der Verbände mit den sich aus ihrer Stellung und Funktion innerhalb des politischen Systems ganz allgemein ergebenden Möglichkeiten verbandlicher Interessenpolitik, so läßt sich zunächst sagen, daß sich die agrarpolitischen Verbandsaktivitäten nicht grundsätzlich von anderen politischen Aktivitäten der Interessengruppen im Bereich der Innenpolitik unterscheiden. Das entspricht unserer These, daß die Agrarpolitik als integrierter Teilbereich der Politik anzusehen ist und als solcher keine prinzipielle Sonderstellung besitzt. Auch die Landwirtschaft als Gruppe nimmt - wenn man den Erfolg hinsichtlich der Durchsetzung bestimmter Gruppeninteressen als Kriterium für die (Macht)stellung eines Verbandes innerhalb des gesellschaftlichen

Systems annimmt - keine hervorragende Stellung ein. Die agrarpolitisch aktiven Landwirtschaftsverbände haben, wie wir zeigen konnten, bei drei von vier der hier herangezogenen Agrargesetze ihre ursprünglichen Intentionen nicht voll durchsetzen können und auch die im EWG-Anpassungsgesetz als Ausgleich für die hingenommene Getreidepreissenkung fixierten Zahlungen wurden kurze Zeit später drastisch gekürzt, so daß auch in diesem Fall letztlich nicht von einem uneingeschränkten Erfolg der Landwirtschaft gesprochen werden kann.

Allerdings ist die Landwirtschaft durch ihre relative Homogenität sowie infolge ihrer starken und geschlossenen parlamentarischen Vertretung "sichtbarer" als die meisten anderen wirtschaftlichen Interessengruppen, was dazu führt, daß ihre Interessenvertretung in der Öffentlichkeit als besonders mächtig angesehen wird. Dazu kommt, daß diese durch ihre Schlüsselstellung zu den bürgerlichen Parteien zeitweilig - nämlich vor den Bundestagswahlen - sehr auffallende temporäre Erfolge verbuchen konnte, während spätere Abstriche von dem Erreichten der Öffentlichkeit viel weniger bewußt wurden.

Bedenkt man jedoch, welche Energien von den landwirtschaftlichen Verbänden besonders auf die Konservierung bestehender Zustände verwendet wurden, drängt sich die Frage auf, ob sich dieser Aufwand für die Landwirtschaft letztlich gelohnt hat. Zweifellos bildet auch heute noch die Landwirtschaft ein retardierendes Element innerhalb des Wirtschaftssystems; sie wird so lange ihrer eigenen Anpassung an die wirtschaftliche Entwicklung im Wege stehen, solange an der Dominanz der Preispolitik festgehalten wird.

Literatur

- 1 ACKERMANN, P.: Der deutsche Bauernverband im politischen Kräfte-
spiel der Bundesrepublik (Die Einflußnahme des DBV auf die Ent-
scheidung über den europäischen Getreidepreis). Tübingen 1970.
- 2 BETHUSY-HUC, V., Gräfin v.: Die soziologische Struktur deutscher
Parlamente. Diss. Bonn 1958.
- 3 DIES.: Demokratie und Interessenpolitik. Wiesbaden 1962.
- 4 BREITLING, R.: Politische Pression wirtschaftlicher und gesell-
schaftlicher Kräfte in der BRD. Vervielfältigtes Manuskript,
Heidelberg 1969.
- 5 BUCHHOLZ, E.: Die Wirtschaftsverbände in der Wirtschaftsgesell-
schaft. Tübingen 1969.
- 6 BÜRGER, H.: Die landwirtschaftliche Interessenvertretung in der
Zeit von 1933 bis zur Gegenwart unter besonderer Berücksichti-
gung der westdeutschen Verhältnisse. Diss. Erlangen - Nürnberg
1966.
- 7 GABLENTZ, O.H., v.d.: Einführung in die politische Wissenschaft.
Köln und Opladen 1965.
- 8 GEHLEN, A.: Industrielle Gesellschaft und Staat. Soziologische
Texte, Bd. 17, Neuwied und Berlin 1963.
- 9 HÄTTICH, M.: Lehrbuch der Politikwissenschaft, Bd. 2, Mainz 1969.
- 10 HANSMEYER, K.H.: Finanzielle Staatshilfen für die Landwirt-
schaft. Tübingen 1963.
- 11 KROHN, H.B., und SCHMITT, G.: Agrarpolitik für Europa. In:
Agrarwirtschaft, Sonderheft 13, Hannover 1962.
- 12 MAGURA, W.: Chronik der Agrarpolitik. In: Berichte über Land-
wirtschaft, 185. Sonderheft, Hamburg 1970.
- 13 OLSON, M. jr.: Die Logik des kollektiven Handelns. Tübingen 1968.
- 14 SCHMID, H.: Die Einflußnahme von Interessenverbänden auf die
agrarpolitische Willensbildung, dargestellt am Fall des Absatz-
fondsgesetzes. Diplom-Arbeit, Gießen 1970.
- 15 SCHNEIDER, H.: Die Interessenverbände. Reihe: Geschichte und
Staat, Bd. 105, München - Wien 1965.
- 16 STAMMER, O. (Hrsg.): Verbände und Gesetzgebung. Köln u. Opladen
1965.
- 17 STEFFAN, E.R.: Die Beeinflussung der agrarpolitischen Willensbil-
dung durch die Verbände der direkten oder tangierenden Interes-
sen (Entstehung und Werdegang des Marktstrukturgesetzes). Unver-
öffentlichtes Manuskript, Gießen 1970.
- 18 TUCHTFELDT, E.: Typen, Funktionen und Problematik der Wirtschafts-
verbände. In: Die Verbände in der pluralistischen Gesellschaft.
Hrsg. von E. TUCHTFELDT, Hamburg 1962.
- 19 VARAIN, H.J.: Parteien und Verbände. Köln und Opladen 1964.
- 20 WILDENMANN, V.: Partei und Fraktion. Meisenheim/Glan, 1955.
- 21 WÖSSNER, J.: Die ordnungspolitische Bedeutung des Verbandswesens.
Tübingen 1961.