



Unabhängige Historikerkommission  
beim Bundesministerium für  
Ernährung und Landwirtschaft

# **Geschichte des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft im Kontext des 20. Jahrhunderts Kontinuität und Diskontinuität**

**ZWISCHENBERICHT**



## INHALT

<b>Einleitung: Das Projekt .....</b>	<b>1</b>
1. Kontinuität und Wandel.....	1
2. Fragen der personellen Kontinuitäten und der NS-Belastung .....	3
3. Der Aufbau der Arbeit .....	5
<b>I. Agrarpolitik und Agrarverwaltung vom Ersten Weltkrieg bis zum Ende der Weimarer Republik .....</b>	<b>7</b>
1. Von der Kriegs- zur Nachkriegszeit.....	7
2. Die Gründung des RMEL, der Abbau der Zwangswirtschaft und die Agrarpolitik der Weimarer Republik .....	8
3. Agrarkrise und der Aufstieg des Nationalsozialismus auf dem Lande .....	10
<b>II. Agrarpolitik und Agrarverwaltung in der NS-Diktatur.....</b>	<b>13</b>
1. Der Ausgangspunkt: deutschnationaler Einfluss .....	13
2. Untersuchung der höheren Beamten .....	13
3. Reichserbhofgesetz, Reichsnährstand und Marktordnung .....	14
4. „Germanisierung“ Osteuropas, Hungerplan, Enteignungen, Bergbauernprogramm.....	16
<b>III. Landwirtschaftspolitik in Deutschland unter alliierter Besatzung 1945-1949 .....</b>	<b>18</b>
1. Ausgangslage 1945 .....	18
2. Neuaufbau landwirtschaftlicher Verwaltungsstrukturen .....	19
3. Die sowjetische Besatzungszone .....	20
4. Spannungsfelder von Kontinuitäten und Rahmenbedingungen .....	21
<b>IV. Bundesrepublik I: Wiederbegründung des Ministeriums und frühe Bundesrepublik.....</b>	<b>23</b>
1. Kontinuität und Diskontinuität bei Wiederbegründung des Ministeriums und in der frühen Bundesrepublik .....	23
2. Bundesdeutsche Situation im Kontext des 20. Jahrhunderts.....	26
<b>V. Bundesrepublik II: Das BMEL und die europäische bzw. internationale Agrarpolitik .....</b>	<b>28</b>
1. Die faktische Entwicklung - Reformen ohne Ende? .....	28

---

2.	Die wesentlichen Fragestellungen .....	31
3.	Folgerungen und Perspektiven – ein Ausblick.....	33
<b>VI.</b>	<b>DDR 1949 bis 1989: Personal – Politik – Transformation .....</b>	<b>35</b>
1.	Institutionen, Akteure und Personal .....	36
2.	Strukturbruch: Kollektivierung und Industrialisierung .....	39
	<b>Schlussbemerkung.....</b>	<b>41</b>
	<b>Mitglieder und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Unabhängigen</b>	
	<b>Historikerkommission beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft .....</b>	<b>42</b>

## **EINLEITUNG: DAS PROJEKT**

### **1. Kontinuität und Wandel**

Die von Bundesminister Christian Schmidt eingesetzte Unabhängige Historikerkommission hat im Herbst 2016 ihre Arbeit aufgenommen. Ihr Auftrag ist die Erforschung der Geschichte des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft im Kontext der deutschen Geschichte des 20. Jahrhunderts. Dabei sollen insbesondere folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- die Wiederbegründung des Ministeriums im Jahr 1949
- die Geschichte seiner Vorgängerinstitutionen
- die Frage nach der personellen und sachlichen Kontinuität bzw. Diskontinuität
- die Haltung zu seinen Vorgängerinstitutionen
- die Rolle der Verbände
- die zeitlich parallelen Entwicklungen in der Deutschen Demokratischen Republik.

Ausgangspunkt war das Ziel, die Rolle des Ernährungsministeriums und des Reichsnährstandes in der NS-Diktatur sowie die Frage nach personellen und sachlichen Kontinuitäten beim demokratischen Neubeginn nach dem Zweiten Weltkrieg zu untersuchen. Es wurde aber schnell deutlich, dass eine Analyse der Kontinuitätsfrage sachgerecht nur möglich ist, wenn sie sich nicht auf die Schwellenjahre 1945/49 beschränkt. Vielmehr müssen die zahlreichen politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Einschnitte der deutschen Geschichte - von 1918 (Revolution und Friedensschluss), 1930/33 (Krise der Republik und nationalsozialistische Machtergreifung), 1939/45 (Zweiter Weltkrieg), 1949 (Staatsgründungen), 1955/57 (Westbindung der Bundesrepublik) und 1989/90 (Friedliche Revolution und Wiedervereinigung) - insgesamt in den Blick genommen werden.

In der Landwirtschaft und Agrarpolitik überlagerte sich ein tiefgreifender Strukturwandel mit den politischen und gesellschaftlichen Umbrüchen: Dazu zählen die politischen, gesellschaftlichen, ökonomischen, territorialen und demographischen Folgen zweier Weltkriege sowie die verbrecherische Kriegs-, Raum- und Rassepolitik des NS-Regimes, die durch Besetzung der meisten angrenzenden Staaten – wie im Falle Polens – deren Territorien teilweise in die großdeutsche Agrarpolitik eingliederte. Nach dem II. Weltkrieg wurde zunächst die SBZ, dann die SED-Diktatur in das 1989 offensichtlich gescheiterte Großexperiment der sowjetsozialistischen Zentralverwaltungswirtschaft einbezogen, während die Bundesrepublik Deutschland, beginnend mit den Römischen Verträgen, zunehmend in die Europäischen Gemeinschaften in-

tegriert und seit der Konferenz von Stresa 1958 Teilnehmer ihrer gemeinsamen Agrarpolitik wurde.

Die Ministerialverwaltungen standen einerseits vor fortbestehenden Strukturen und Aufgaben der Landwirtschaftspolitik, die auch in unterschiedlichen Kontexten weiter bewältigt werden mussten, andererseits aber auch vor jeweils neuen politischen Herausforderungen und vor ideologischen Vorgaben der beiden Diktaturen in Deutschland.

Die Spannung des Projekts ergibt sich somit aus der Dialektik von Kontinuität und Diskontinuität, und zwar gleichermaßen für die Personalebene wie für die Sachpolitik. Aus ihr folgten Handlungszwänge für die Agrarverwaltungen, die zu Unterschieden, aber auch Analogien führten: So musste die Agrarpolitik sowohl infolge des Ersten als auch des Zweiten Weltkriegs auf die katastrophale Ernährungslage reagieren, jedoch unter völlig verschiedenen politischen Voraussetzungen - im und auch nach dem Ersten Weltkrieg in deutscher Selbstverantwortung in relativ intakten Strukturen, nach 1945 unter zonal gegliederter alliierter Besatzung in weitgehend aufgelösten Verwaltungsorganisationen und unter den erschwerenden Rahmenbedingungen der Abtrennung der Ostgebiete und des Hereinströmens von knapp 12 Millionen Flüchtlingen und Vertriebenen in das Vier-Zonen-Deutschland. Gleichzeitig veränderten sich auch die Verwaltungsstrukturen, da der föderative Staatsaufbau, den die NS-Diktatur faktisch beseitigt hatte, wiedererstand, für kurze Zeit sogar in der SBZ.

Seit den 1950er Jahren stellt sich die Frage nach dem Verhältnis kontinuierlicher zu diskontinuierlichen Elementen verstärkt unter dem Gesichtspunkt eines tiefgreifenden Wandels der Landwirtschaft. Durch die rasanten Fortschritte in Agrartechnik und Züchtung, inspiriert vor allem durch agrarwissenschaftliche Forschung, und in der Bundesrepublik auch durch die europäische Integration wurden frühere Ernährungsprobleme nicht nur bewältigt, sondern später durch Überproduktion abgelöst. Nach dem vorhergehenden Autarkiestreben des NS-Regimes änderten sich seit den 1950er Jahren die Export- und Importpolitik sowie immer stärker auch die Ernährungsgewohnheiten.

Für die Agrarpolitik bedeutete dies: Neben das zuvor zwangsläufig dominante Ziel der Ernährungssicherung traten neue Aufgaben der Flankierung des Strukturwandels, der aus der Land-Stadt-Wanderung mit der rasanten Verminderung der Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe und der in der Landwirtschaft Beschäftigten resultiert. In den letzten Jahrzehnten entwickelten sich Herausforderungen für eine umfassend konzipierte Politik für die ländlichen Räume, in der die Ökologie eine wachsende Rolle spielt. Auf solche zum Teil fundamentalen Veränderungen musste nicht allein die Agrarpolitik im Allgemeinen, sondern auch Aufbau und Ausrichtung des

Ministeriums reagieren. Dies gilt nicht minder für die Lobbyarbeit der Agrarverbände, aber auch für die Verortung des Ministeriums im öffentlichen Raum, der wesentlich durch parlamentarische Kontrolle und Medien geprägt wird.

## **2. Fragen der personellen Kontinuitäten und der NS-Belastung**

In Bezug auf die personelle Kontinuität ist die häufig anzutreffende Reduzierung auf das Jahr 1945 irreführend. So ist beispielsweise ein Beamter, der 1925 in ein Landwirtschaftsministerium eintrat – sei es auf Reichs-, sei es auf Länderebene –, im Falle einer regulären Laufbahn ungefähr 1965 pensioniert worden. Er hat also während seiner Dienstzeit unter Einrechnung der Besatzungszeit vier verschiedene politische Rahmenbedingungen bzw. politische Systeme erlebt; zählt man seine Ausbildung im Kaiserreich hinzu, sogar fünf. Die Untersuchung personeller Kontinuitäten muss all diese Umbrüche einbeziehen. Dabei stellt sich die Frage, in welchem Maße in den einzelnen Phasen Sachpolitik betrieben werden konnte, wie weit im Falle der nationalsozialistischen Diktatur ideologische oder politische Übereinstimmung ging. Gab es Handlungsspielräume, wie wurden sie ggf. genutzt oder infolge politischer Gleichschaltung – durch Repression oder durch systemkonforme politische Zielsetzung – nicht ausgeschöpft? Aus solchen prinzipiellen Kontexten ergeben sich konkrete Fragen, insbesondere: Wie weit war der demokratische Neubeginn in der Bundesrepublik nach 1945 und 1949 durch NS-belastetes Personal mitgeprägt – und schärfer gefragt: Wie war es möglich, dass der Aufbau einer demokratischen Verwaltung gelang, obwohl ein noch zu präzisierender, jedenfalls aber nicht unerheblicher Anteil von Personal mit NS-Vergangenheit daran mitwirkte?

Die Untersuchung des statistischen und individuellen Ausmaßes von NS-Belastungen konzentriert sich abgesehen von der NS-Zeit auf die Kapitel, die die Jahre nach 1945 und nach 1949 behandeln. Untersucht werden die leitenden Angehörigen des Ministeriums und der zonalen und zonenübergreifenden Vorläuferbehörden vom Referatsleiter aufwärts unter Einbeziehung der persönlichen Referenten der Hausleitung. Die Quellenbasis bilden die Personalakten, soweit sie erhalten und unter beamten- und datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten zugänglich sind, grundsätzlich bis hin zum Geburtsjahrgang 1927, dessen Angehörige in der Zeit der NS-Diktatur noch das 18. Lebensjahr vollendeten und regulär im Jahr 1992 aus dem öffentlichen Dienst ausschieden.

Die Frage, wie „NS-Belastung“ bei Angehörigen der Agrarverwaltung zu interpretieren sei, ist selbst Gegenstand der Untersuchung: Welche Tatbestände wurden zu welcher Zeit in den deutschen zentralen Agrarverwaltungen nach 1945 als „belastend“ angesehen und welche Konsequenzen ergaben sich daraus? Verfahrensweisen, politische und rechtliche Beurteilung und ggf. disziplinarische oder strafrecht-

liche Ahndung haben sich seit den alliierten Entnazifizierungsverfahren und den deutschen Spruchkammer-Urteilen nach 1945 mehrfach verändert, so dass eine differenzierende Analyse erforderlich ist.

Die Kommission unterscheidet prinzipiell zwischen formaler und materieller Belastung. Bei der Bewertung von Mitgliedschaften in der NSDAP und ihren Unterorganisationen und angeschlossenen Verbänden ist zu differenzieren

- zwischen bloßer (passiver) Parteimitgliedschaft, ohne weitere Funktion oder NS-Aktivität, und aktiver Parteimitgliedschaft; dabei kann auch das Datum des Parteieintritts relevant sein. Einfache Parteimitgliedschaft ohne jede Funktion oder weitere NS-Aktivität wird für die Untersuchung statistisch erfasst, aber nicht als gravierende materielle Belastung gewertet. Entsprechendes gilt für Mitgliedschaften in weiteren NS-Organisationen, soweit sie in den Nürnberger Prozessen nicht als „verbrecherische Organisationen“ eingestuft wurden.
- zwischen freiwilliger und Zwangsmitgliedschaft (wie z. B. im Reichsnährstand, der Deutschen Arbeitsfront u. a.);
- zwischen Mitgliedschaft in Organisationen, die in Nürnberger Prozessen als „verbrecherische Organisationen“ eingestuft wurden, also Terrorinstrumente des NS-Regimes waren (z. B. Gestapo, Reichssicherheitshauptamt, SS, Einsatzgruppen des Sicherheitsdienstes, Korps der politischen Leiter), und solchen, die kaum oder wenig oder nicht zwangsläufig an Verbrechen beteiligt waren. Freiwillige Tätigkeit in einer „verbrecherischen Organisation“ ist auch im Falle nicht individuell nachweisbarer Handlungen als nicht spezifizierbares Kriterium einer materiellen Belastung zu werten.

Als materielle Belastungen beurteilt die Kommission

- Akte, die nach Kriterien rechtsstaatlicher Justiz - wie in der Weimarer Republik oder der Bundesrepublik Deutschland - als kriminell einzustufen sind;
- Funktionen im Partei- und/oder im Terrorapparat;
- Erwerb von Leitungsfunktionen durch spezifische NS-Personalpolitik;
- maßgebliche Mitwirkung an NS-propagandistischen Aktivitäten bzw. ausgeprägte ideologische Nähe zum Nationalsozialismus;
- maßgebliche Mitwirkung an der inhaltlichen Ausrichtung NS-spezifischer Politik oder sonstiger NS-spezifischer Entscheidungen.

Schließlich ist auch auf der Ebene der Sachpolitik die Kontinuitätsfrage differenziert zu beantworten, zumal die NS-Politik, um sich eine breite Zustimmung der bäuerlichen Bevölkerung zu sichern, ältere Forderungen und Vorstellungen aus der Landwirtschaft aufgriff und in ihrer Blut- und Boden-Mystifizierung ideologisch überhöhte.



Die Kommission wird der Frage nachgehen, ob und in welchem Maße in gewissen konstanten Elementen - wie z. B. in bestimmten Entscheidungen für Agrarschutz- und Marktordnungsmaßnahmen - Elemente der NS-Agrarpolitik nach 1945 weiterwirkten. Neben der Ordnung des Agrarmarktes ist hier unter anderem Kontinuität bzw. Epochenspezifität von Siedlungskonzeptionen und der Tätigkeit von Siedlungsgesellschaften zu diskutieren.

Mit Blick auf die Entwicklung in der DDR stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfang auch dort auf belastete Fachleute zurückgegriffen worden ist bzw. inwieweit sich der Verzicht auf diese politisch und fachlich auswirkte. Weiterhin verdient auch die Frage Beachtung, welche Kontinuitätslinien zur NS-Agrarpolitik gegeben sind und in welchen Bereichen es besonders scharfe Brüche gab. Auch die personal- und agrarpolitischen Folgen des Aufstands am 17. Juni 1953 und der vollständigen Grenzabriegelung seit dem 13. August 1961 werden berücksichtigt.

### **3. Der Aufbau der Arbeit**

Die Historikerkommission hat ihre Aufgabe in sechs teils chronologisch, teils systematisch definierte Arbeitspakete aufgeteilt, die sich, sachbedingt, teilweise überschneiden und daher auch ein abgestimmtes Vorgehen erfordern:

- Agrarpolitik und Agrarverwaltung vom Ersten Weltkrieg bis zum Ende der Weimarer Republik (Corni / Frizzera)
- Agrarpolitik und Agrarverwaltung in der NS-Diktatur einschließlich der im Zweiten Weltkrieg besetzten Gebiete (Dornheim / Henricks)
- Landwirtschaftspolitik in Deutschland unter alliierter Besatzung (1945-1949): Rahmenbedingungen für Verwaltung und Landwirtschaftspolitik, bearbeitet von (Möller / Kuhrt)
- Bundesrepublik I (1949 bis 1990), insbesondere Wiederbegründung des Ministeriums nach 1949, Frühphase der Bundesrepublik und Strukturwandel (Kießling / Teubner)
- Bundesrepublik II (1949 bis zu den frühen 1990er Jahren), insbesondere Weg zur Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften und die Internationalisierung der deutschen Landwirtschaft (Bitterlich)
- Agrarpolitik und Agrarverwaltung in der DDR (Münkel / Kimmel)

Der Berichtszeitraum umfasst die Zeit von der Errichtung des Reichsernährungsministeriums 1919 (unter Berücksichtigung der Vorgeschichte, des Kriegs- und Reichsernährungsamtes) bis zur Wiedervereinigung.

Die einzelnen Kapitel werden vor dem Hintergrund der jeweils erforderlichen Sachinformationen erarbeitet. Dazu zählen knappe Angaben über Strukturdaten und Basisinformationen zur Agrargeschichte im jeweiligen Untersuchungszeitraum, Kompetenzverteilung zwischen Zentralinstanzen, Ländern und Kommunen, die epochenspezifischen Probleme und Ziele der Agrarpolitik, institutionelle und personelle Akteure. Den Schwerpunkt bildet jeweils die Geschichte der zentralen Institutionen der Ernährungs- und Agrarverwaltung. Untersucht werden die Personalstruktur und administrative Struktur, politische Leitung, das Budget, die agrarpolitischen Entwicklungen und die jeweiligen Konzeptionen von Landwirtschaftspolitik, das Selbstverständnis des Ministeriums einschließlich des Umgangs mit der eigenen Geschichte, Gewicht und Einfluss der Agrarlobby und das politische und ökonomische Gewicht des Landwirtschaftssektors in Relation zu anderen Wirtschaftssektoren.

Abschließende Ergebnisse kann die Kommission derzeit noch nicht vorlegen, da dafür insbesondere aufwändige Archivrecherchen erforderlich sind.

Die Kommission strebt an, den Bericht über ihre Arbeit bis Sommer 2019 vorzulegen, so dass er als Buchveröffentlichung im selben Jahr erscheinen kann.

Horst Möller, Eberhard Kuhrt

# I. AGRARPOLITIK UND AGRARVERWALTUNG VOM ERSTEN WELTKRIEG BIS ZUM ENDE DER WEIMARER REPUBLIK

## 1. Von der Kriegs- zur Nachkriegszeit

Die vor dem Krieg gehegte Hoffnung, dass die Landwirtschaft eine tragende Säule des Reichs bleiben könne, erwies sich als falsch. Daher wurde es notwendig, eine umfassende Zwangswirtschaft unter rigider staatlicher Kontrolle einzuführen. Umgesetzt wurde diese ab 1916 in Form eines fein gesponnenen Netzes von Regeln und Kontrollen, die sich allerdings als wenig effektiv erwiesen. Die Entscheidungen der Regierung hatten sich somit eindeutig in Richtung der Verbraucherinteressen umorientiert. Da die Zwangswirtschaft Beschränkungen für Preise und Vorratshaltung auferlegte, rief sie bei den Erzeugern, deren wirtschaftliche Verhältnisse sowieso prekär waren, große Feindseligkeit hervor. Gleichzeitig bedingte die Tatsache, dass Maschinen, Zugtiere und Millionen von Arbeitskräften der Produktion entzogen wurden, einen starken Produktionsrückgang. Eine Folge dieser schwierigen Lage war die hohe Sterblichkeitsrate vor allem in den großen städtischen Zentren.

Eine weitere Konsequenz des Mangels war die versuchte Umgehung der zwangswirtschaftlichen Bestimmungen durch Erzeuger und Verbraucher, was vielfältige Formen der Schattenwirtschaft ins Leben rief. Damit konnte jedoch nicht nur die Nahrungsmittelkrise nicht überwunden werden, es entstand auch ein noch heftigerer Konflikt zwischen Produzenten und Konsumenten. Beide waren aus gegensätzlichen Gründen enttäuscht von staatlichem Handeln. Dieses Unbehagen verstärkte sich in der unmittelbaren Nachkriegszeit sowohl wegen der militärischen Niederlage als auch wegen der Einrichtung eines neuen politischen Systems, das offensichtlich den Interessen der Verbraucher den Vorzug gab. Die Weimarer Reichsverfassung enthielt auch für die Landwirtschaft einige revolutionäre Prinzipien. Art. 153 legte fest, dass „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich Dienst sein für das Gemeine Beste“. Und der folgende Art. 155 erklärte „Die Bearbeitung und Ausnutzung des Bodens ist eine Pflicht des Grundbesitzers gegenüber der Gemeinschaft“. Es handelte sich um allgemeine Grundsätze, die kaum praktische Wirkung hatten. Eine begrenzte Anwendung fanden sie allerdings doch in Form des Reichssiedlungsgesetzes.

Die sozio-politische Mobilisierung auf dem Land führte auch zu starken Konflikten mit den traditionellen Interessenverbänden wie dem Reichslandbund, den viele Landwir-

te für unfähig hielten, die Interessen des landwirtschaftlichen Sektors auf geeignete Weise zu verteidigen.

## **2. Die Gründung des RMEL, der Abbau der Zwangswirtschaft und die Agrarpolitik der Weimarer Republik**

Am 22. Mai 1916 wurde die Politik der Zwangswirtschaft einer eigens dafür geschaffenen Behörde übertragen: dem Kriegsernährungsamt, das über weitreichende Kompetenzen und eine Rechtspersönlichkeit nach öffentlichem Recht verfügte; sein Präsident unterstand direkt dem Reichskanzler. Das Amt wurde zum Dreh- und Angelpunkt der Zwangswirtschaft. Sie hatte radikale Auswirkungen auf das landwirtschaftliche Produktions- und Verteilungssystem des auf das Jahr 1914 folgenden Jahrzehnts und stellte zugleich einen Präzedenzfall für Formen zentral gesteuerter Agrarpolitik dar, wie sie 1933 zutage traten.

Vom 30. August 1917 an nahm das Kriegsernährungsamt de facto die Form eines Reichsministeriums an. An die Spitze des Amtes wurde ein Staatssekretär berufen, dem zwei Unterstaatssekretäre unterstellt waren. Der Staatssekretär war zugleich Preußischer Staatsminister für Volksernährung. Zum Leiter wurde Wilhelm von Waldow berufen, der während der Regierung von Reichskanzler Michaelis Adolf von Batocki ersetzte und bis Kriegsende im Amt verblieb.

Das Ende des Krieges veränderte die Bedingungen nicht, die zur Einführung der Zwangswirtschaft geführt hatten. Das Kriegsernährungsamt wurde in Reichsernährungsamt umbenannt und als Leiter der Behörde Staatssekretär Emanuel Wurm berufen. Am 12. März 1919, als Reichspräsident Ebert das Gründungsdekret für die zwölf neuen Ministerien der Republik von Weimar unterzeichnete, gingen die Aufgaben und Kompetenzen des Amtes auf das Reichsernährungsministerium über. Seine Errichtung bestätigte die Tendenz zur Fortführung der Zwangswirtschaft, zumal die neue Behörde sogar die Verwaltungsstruktur des Amtes übernahm, dessen Funktionen sie fortführte. Die Zwangswirtschaft konnte trotz entsprechender Forderungen von Produzenten und Händlern nicht aufgegeben werden, auch als der Krieg zu Ende war. Die Gründe sind vielfältig. In erster Linie blieb die Wirtschaftsblockade der Entente bestehen. Daher war es unmöglich, die Nahrungskrise mit Importen aus dem Ausland zu mildern. Zweitens war der Abbau der Zwangswirtschaft auch deswegen ein langsamer Prozess, weil Deutschland mit dem Friedensvertrag zwar einen Bevölkerungsrückgang von 10 % erfuhr, diesem aber ein Verlust von 15,6 % des Ackerlands gegenüberstand.

Die Nahrungsmittelbilanz verschlechterte sich in der Nachkriegszeit. Zu alledem kam hinzu, dass die neue Regierung sich mit der Revolutionsgefahr konfrontiert sah und

dem besonderen Gewicht der Industriearbeiterschaft als Konsumenten Rechnung tragen musste. Die Zwangswirtschaft wurde somit zu einem notwendigen Faktor, um die Industrie schützen und soziale Konflikte begrenzen zu können. In diesem Rahmen muss die Rolle des Ministeriums und die Fähigkeit der Agrarinteressenvertreter, Druck aufzubauen, untersucht werden, um zu verstehen, welchen Handlungsspielraum das neue Ministerium und welches politische Gewicht es bei Kriegsende besaß.

Erste Schritte in Richtung einer Überwindung der Kriegswirtschaft gab es erst mit der Umstrukturierung des Ministeriums durch Andreas Hermes. Er hatte sich schon als Ministerialdirektor im Reichswirtschaftsministerium dafür eingesetzt, das Landwirtschaftsministerium, das in der zweiten Jahreshälfte 1919 im Wirtschaftsministerium aufgegangen war, als eigenständiges Ressort wiederherzustellen. Nachdem er im März 1920 zum Minister ernannt war, legte er nun die Grundlagen für eine allmähliche Überwindung der Kriegswirtschaft. Dabei war er sich dessen bewusst, dass die Zwangswirtschaft nur noch auf dem Papier existierte. Verstöße gegen die Bevorratungsquoten und die Höchstpreise waren inzwischen zur Regel geworden. Im Oktober 1920 wurde die zwangswirtschaftliche Regelung für Fleisch aufgehoben, im April 1921 wurden Milcherzeugung und Milchverkauf liberalisiert. Hermes lenkte die Aufmerksamkeit mehr auf die Produktion als auf die Volksernährung. Dennoch wurde das System der Zwangswirtschaft noch bis 1923 für einige Produkte aufrechterhalten, wenn auch in abgeschwächter Form. In diesem Sinne bleibt noch viel zu erforschen, was die Rolle des Ministeriums bei der Überwindung der Kriegswirtschaft und insbesondere die Maßnahmen zur Wiederbelebung der landwirtschaftlichen Produktion angeht.

Die Tendenz zu einem vorsichtigen Verlassen der Zwangswirtschaft bewirkte, dass das Produktionsniveau unter dem der Vorkriegszeit blieb. Die weltweite Überproduktion von Agrarprodukten schränkte die Möglichkeit ein, die deutschen Überschüsse in einigen Sektoren der Landwirtschaft zu exportieren, und die Vorrangstellung der Industrie in der Binnenwirtschaft begrenzte die Verwendung von Währung für Importe. Somit wurde die überwiegend defizitäre Nahrungsmittelversorgung nicht behoben und der Abbau des kontrollierten Wirtschaftssystems hinausgezögert. Gleichzeitig schuf die Abwertung der Reichsmark eine indirekte protektionistische Barriere für einige deutsche Agrarprodukte und erlaubte die Entschuldung des gesamten Agrarsektors.

In diesem widersprüchlichen Umfeld sind Bewertungen hinsichtlich der Politik des Ministeriums bis 1929 in der Fachliteratur Mangelware. Mit Ausnahme für einige Studien zu begrenzten Thematiken (Kolonisierung, Handelspolitik), fällt es derzeit noch

schwer, die Wirksamkeit der Maßnahmen zu beurteilen, die von den zahlreichen Ministern zwischen 1920 und 1933 ergriffen wurden. Die Analyse dieser Maßnahmen stellt trotzdem ein entscheidendes Element zur Bewertung von Kontinuität und Zäsuren in der längerfristigen Entwicklung zwischen der Weimarer Zeit und dem Nationalsozialismus dar.

### **3. Agrarkrise und der Aufstieg des Nationalsozialismus auf dem Lande**

Schon seit 1927/28 begann die Agrarkrise Deutschland zu schaffen zu machen. In der Landwirtschaft nahm die Krise aufgrund struktureller Schwächen vor allem zwei Formen an: Preisverfall der Agrarprodukte und Verschuldung. Der Preisverfall betraf insbesondere die Viehhaltung, die tragende Säule der mittel- und großbäuerlichen Betriebe. Die Verschuldung, die durch die galoppierende Inflation kurzzeitig abgebremst worden war, nahm nach 1926 rasch wieder Fahrt auf und traf vor allem die Großbetriebe im Osten. Die Krisensituation rief eine Verschärfung jener politischen Radikalisierungserscheinungen unter den Bauern hervor, die schon nach Kriegsende aufgeflammt waren. Viele empfanden die Krise der Landwirtschaft nicht „nur“ als wirtschaftliches und soziales Problem, sondern als eine Kulturkrise mit Untergangsszenario. Aus einem solchen Drama sah man keinen Ausweg durch die gewohnten Formen der politischen Vermittlung, sondern nur durch eine grundsätzliche, ideologiebeladene Lösung.

Die Krise in der Landwirtschaft wurde von der allgemeinen Wirtschaftskrise überlagert und vertieft. Bekanntermaßen kam zu den Krisensituationen in Wirtschaft (und Landwirtschaft) eine tiefreichende politisch-institutionelle Krise. Im Zeitraum von 1930 bis 1933 führte dies zur Auflösung der traditionellen Wählermilieus, mit Ausnahme von Teilen der katholischen und der sozialdemokratischen Wählerschaft. Das politische und institutionelle System der Republik geriet ins Wanken. Bekanntermaßen profitierte die NSDAP mit einem spektakulären Wahlaufstieg am meisten von der Krise der Politik. Vor allem in ländlichen Wahlkreisen war die Zustimmung für Hitlers Partei überwältigend. Die Reichstagswahlen von Juli 1932 kennzeichneten den endgültigen Triumph der NSDAP als größter Bauernpartei in der deutschen Geschichte.

Die Gründe für die Wahlerfolge in ländlichen Gebieten, die der Partei Wählerstimmen aus allen Kategorien der ländlichen Gesellschaft zutrug, sind schon eingehend untersucht worden. Für das hier vorgelegte Projekt soll diese spezifische Literatur einer erneuten Lektüre unterzogen werden. Um diese Wahlerfolge zu erklären, werden vor dem Hintergrund einer tiefreichenden strukturellen Krise zwei Elemente ins Licht gerückt: auf der einen Seite die Fähigkeit der nationalsozialistischen Bewegung, einen für die politische Propaganda in den ländlichen Gebieten speziell bestimmten Apparat aufzubauen, und auf der anderen Seite eine starke ideologische Botschaft. Auf-

grund dieser beiden Faktoren war die NSDAP in der Lage, speziell mit der ländlichen Bevölkerung zu kommunizieren und deren Frustrationen und Erwartungen umfassend zu nutzen.

Hierbei spielte Richard Walther Darré eine zentrale Rolle. Im Auftrag Hitlers baute er ab dem 1. Juni 1930 einen Apparat aus Propagandisten und Parteikadern auf, der eine feinmaschige Propagandatätigkeit auf dem Land betrieb. Ebenfalls Darré ist die Ausarbeitung einer ideologischen Vision zuzuschreiben, die sich gut in die (widersprüchliche) nationalsozialistische Weltanschauung einpassen ließ und als Blut-und-Boden-Ideologie bekannt ist. In den Jahren zuvor hatte sich Darré eine gewisse Reputation im rechtsextremen Lager verschafft, und zwar mit Publikationen, in denen eine in sich geschlossene ideologische Vision umrissen wurde. Darré zufolge wurde die bäuerliche Bevölkerung aufgrund ihrer besonderen rassistischen und anthropologischen Merkmale und ihrer engen Verbindung zur Natur und deren Zyklen als „Lebensquell der nordischen Rasse“ aufgewertet. Nur eine (wirtschaftliche und soziale) Wiederbelebung der bäuerlichen Welt durch eine geeignete Agrarpolitik könne deren Konsolidierung garantieren; und daraus ergebe sich laut Darré eine „Aufzuchtung des deutschen Volkskörpers“. Doch waren die Visionen von Darré alles andere als neu; sie sind unter den größeren intellektuellen Strömungen mit antiurbanem, irrationalen und weitgehend antisemitischem Charakter einzuordnen, die zwischen Ende des 19. und Beginn des 20. Jahrhunderts in der ersten Krise der Landwirtschaft in Mitteleuropa entstanden waren.

Die tiefer reichenden Verbindungen zwischen den Blut-und-Boden-Theorien von Darré und diesem ideologischen Hintergrund müssen, stärker als dies in der Geschichtsforschung bisher der Fall war, ans Licht gebracht werden. Die Theorien von Darré, die viele Vertreter des Nationalsozialismus (z. B. Himmler) teilten, müssen im soziokulturellen Kontext gesehen werden, aus dem sie hervorgegangen sind. Diese Voraussetzungen trugen zum außerordentlichen Erfolg von Darré und seinen Parolen in den Wahlkampagnen von 1930 und 1933 bei. Die Mehrheit der Bauern sah sich nach langer vermeintlicher Diskriminierung politisch ernst genommen, gesellschaftlich aufgewertet und ökonomisch auf eine bessere Zukunft verwiesen. Der Anklang, den die Blut-und-Boden-Ideologie fand, stand im Kontext der Revolte gegen die moderne Industriegesellschaft.

Gleichzeitig ist eine gründliche Erforschung des soziokulturellen Umfeldes notwendig, um die Verbindungen zwischen RMEL/Reichsnährstand und den Institutionen, die die ländliche Welt vorher vertreten hatten, besser zu verstehen. Auch in der Phase der sogenannten Gleichschaltung, nach der Ernennung Hitlers zum Reichskanzler und bevor im Juni 1933 Darré Reichsminister für Ernährung und Landwirtschaft wur-

de, belegt die schnelle Vereinnahmung des Apparates der repräsentativen ländlichen Institutionen nicht nur eine feststehende Konsensgewinnung bei den Wählern, sondern auch, dass es tiefe ideologisch-kulturelle Gemeinsamkeiten mit den berufsständischen Vertretungen der Landwirtschaft gab.

Gustavo Corni, Francesco Frizzera



## II. AGRARPOLITIK UND AGRARVERWALTUNG IN DER NS-DIKTATUR

### 1. Der Ausgangspunkt: deutschnationaler Einfluss

Im Reichsministerium für Ernährung und Landwirtschaft (RMEL) kam es zu einer verzögerten Machtübernahme durch die Nationalsozialisten, weil sich der deutschnationale Politiker Alfred Hugenberg bis Ende Juni 1933 als Reichsminister für Wirtschaft, Ernährung und Landwirtschaft halten konnte. Sein Staatssekretär im RMEL, Hansjoachim von Rohr, blieb sogar bis Mitte September 1933 im Amt. Hansjoachim von Rohr war einer der Hauptgegner Richard Walther Darrés, der am 29. Juni 1933 von Hindenburg zum Reichsminister für Ernährung und Landwirtschaft ernannt wurde. Darré trat in erster Linie als Blut-und-Boden-Ideologe in Erscheinung. Er verfolgte einerseits Vorstellungen einer Menschengzucht und lieferte in seinem Buch „Neuadel aus Blut und Boden“ die Folie für Heinrich Himmlers SS. Auch seine Arbeit als Chef des Rasse- und Siedlungsamtes (ab 1935 Rasse- und Siedlungshauptamt der SS) bis September 1938 muss in diesem Zusammenhang erwähnt werden. Andererseits war Darré ein Gegner wirtschaftsliberaler Vorstellungen, weshalb es zu einer Intimfeindschaft mit Hjalmar Schacht kam. Im Gegensatz zu dem in agrarischen Detailfragen unsicheren Darré galt sein Staatssekretär Herbert Backe als Ernährungs- und Landwirtschaftsfachmann, wenngleich auch er ein entschiedener nationalsozialistischer Ideologe war. Der ideologisch einflussreiche Darré geriet jedoch innerhalb des nationalsozialistischen Machtgefüges in eine immer schwächere Position, was sich in einem ausgesprochen unsicheren Führungsstil als Minister äußerte. Nachdem Backe bereits 1936 von Hermann Göring in die Vierjahresplanbehörde geholt worden und damit Darré de facto übergeordnet war, löste er seinen Vorgesetzten am 23. Mai 1942 inoffiziell und am 7. April 1944 offiziell ab, auch wenn er formal „Minister ohne Geschäftsbereich“ blieb.

### 2. Untersuchung der höheren Beamten

Unterhalb dieser obersten Führungsebene werden alle höheren Beamten des RMEL zwischen 1933 und 1945 bis zum Referatsleiter, einschließlich der Adjutanten Darrés und Backes, untersucht. Den größten Einfluss nach Darré und Backe hatte zunächst Werner Willikens, ein alter Parteigenosse, ab 1933 Staatssekretär im Preußischen Ministerium für Landwirtschaft, Domänen und Forsten, das am 1. Januar 1935 mit dem RMEL vereinigt wurde. Weiter zu nennen sind: Hans-Joachim Riecke (ab 1936 Ministerialdirektor, ab 1944 Staatssekretär), Anton Reinthaller (ab 1938 Unterstaatssekretär) sowie die Ministerialdirektoren Rudolf Harmening (Leiter der Abteilung IV:

Volkswirtschaft und Kreditwesen, stellvertretender Präsident des Reichserbhofgerichtes), Kurt Kummer (ab 1938 Leiter der Abteilung VIII: bäuerliche Siedlung, später Neubildung deutschen Bauerntums), Alfons Moritz (Leiter der Abteilung II: Ernährungs- und Erzeugungspolitik), Wilhelm Saure (bis 1938 Leiter der Abteilung I: Allgemeine Angelegenheiten, Personal- und Verwaltungssachen) und Alex Walter (Leiter der Abteilung V: Zoll- und Handelspolitik). Insgesamt ist von einem Kreis von mehreren hundert Personen auszugehen, zu denen alle verfügbaren Akten ausgewertet werden. Ein Auswertungsschema berücksichtigt unter anderem die soziale Herkunft, die Konfession, Wehr- und Kriegsdienst, Mitgliedschaften in Freikorps, den Bildungsverlauf, berufliche Tätigkeiten vor Eintritt ins Ministerium, Arbeit und Beförderungen im RMEL, Mitgliedschaften in Parteien vor 1933 sowie die Mitgliedschaft in der NSDAP und in anderen NS-Organisationen. Alle Angaben werden in eine Datenbank eingearbeitet. Die Auswertung bezieht die Spruchkammerakten nach 1945 mit ein, soweit diese ausfindig gemacht werden können. Ein ebenfalls zu klärender Punkt ist, in welchem Umfang Mitarbeiter des RMEL 1933 oder später aus rassistischen und/oder politischen Gründen entlassen wurden.

Erste Befunde deuten darauf hin, dass die höheren Beamten des RMEL differenziert zu betrachten sind: Es gab die Gruppe der „alten Kämpfer“, der Backe, Riecke und Willikens angehörten, die bereits 1925 in die Partei eingetreten waren. Weiter lässt sich eine Gruppe um Darré, Kummer und Saure feststellen, die zwischen 1930 und dem 1. Mai 1933 Mitglieder der NSDAP wurden. Einige Beamte schlossen sich erst ab 1937 oder überhaupt nicht der NSDAP an. So wurde Moritz, der zwischen 1918 und 1933 der rechtsliberalen Deutschen Volkspartei angehört hatte, erst 1937 Parteimitglied. Harmening verzögerte seinen Parteieintritt, weshalb Martin Bormann 1942 seine Ernennung zum Präsidenten des Reichserbhofgerichts verhinderte. Wegen der bis 1937 starken Bindung Darrés an Himmler waren aber viele Beamte Mitglied der SS oder zumindest förderndes Mitglied der Schutzstaffel.

### **3. Reichserbhofgesetz, Reichsnährstand und Marktordnung**

Auf der Sachebene werden folgende Schwerpunkte gesetzt: Zunächst sollen die beiden wichtigsten Gesetzesvorhaben Darrés untersucht werden, das Gesetz über den vorläufigen Aufbau des Reichsnährstandes (RNSt) vom 13. September 1933 und das Reichserbhofgesetz (REG) vom 29. September 1933. Der RNSt, der als Körperschaft des öffentlichen Rechts mit einem eigenen Haushalts- und Beamtenrecht funktionierte, war bis 1936 fast wichtiger als das RMEL und neben dem Reichsministerium eine Art zweites Machtzentrum der nationalsozialistischen Agrarpolitik. Es wurde von Darré in seiner Funktion als Reichsbauernführer geleitet. Inwieweit das umfangreiche Personal des RNSt in die Untersuchung mit einbezogen werden kann, wird der Ver-

lauf der Forschungen zeigen. Die Spitzenpositionen sollen auf jeden Fall berücksichtigt werden. Es wird auch zu zeigen sein, wie das Personal der Landwirtschaftskammern und der meisten Agrarverbände der Weimarer Republik 1933/34 in den Reichsnährstand integriert wurde. Etwa ab 1936 wurde der RNSt nach und nach entmachtet.

Das REG, das landwirtschaftliches Grundeigentum zwischen einer „Ackernahrung“ (ca. 7,5 Hektar) und 125 Hektar zu Erbhöfen und die Eigentümer zu Bauern (im Unterschied zu den Landwirten) erklärte, hatte verschiedene Stoßrichtungen: Erstens war es Ausdruck nationalsozialistischer Rassepolitik und bestimmte, dass diejenigen, die unter ihren „Vorfahren väterlicher- oder mütterlicherseits jüdisches oder farbiges Blut“ hatten, nicht Erbhofbauern werden können. Zweitens stand es für die Ablehnung des Wirtschaftsliberalismus und stellte Erbhöfe außerhalb des Grundstückverkehrs. Drittens benachteiligte es vor allem die Frauen in der Erbfolge. Und viertens richtete es sich nach Darrés Meinung gegen den Großgrundbesitz. In diesem Zusammenhang ist auch das 1938 verabschiedete Gesetz über die Auflösung der Fideikomnisse zu erwähnen. Das REG ist relativ gut erforscht. Zu berücksichtigen ist auch die Tätigkeit des Reichserbhofgerichts, das beim RMEL gebildet wurde.

Ein Ziel der NS-Wirtschaftspolitik war es, die Märkte zu ordnen. Dies gelang auf dem Agrarsektor relativ umfassend, weshalb auch das Marktordnungssystem des RNSt untersucht werden soll. Das Hauptaugenmerk wird dabei auf die Marktverbände, Hauptvereinigungen, Wirtschaftlichen Vereinigungen und Reichsstellen gerichtet. Die Marktverbände waren regionale Zusammenschlüsse einzelner Wirtschaftszweige wie zum Beispiel der Milchwirtschaft und reichsweit in Hauptvereinigungen zusammengefasst. Ende 1936 existierten zehn Hauptvereinigungen: für Getreide-, Vieh-, Milch-, Kartoffel-, Eier-, Gartenbau-, Weinbau-, Brau-, Zucker- und Fischwirtschaft. Daneben gab es die „Wirtschaftlichen Vereinigungen“, die ursprünglich Vorläufer der Hauptvereinigungen gewesen waren und nach und nach aufgelöst wurden. Zudem gab es fünf Reichsstellen: erstens für Getreide, Futtermittel und sonstige landwirtschaftliche Erzeugnisse; zweitens für Milcherzeugnisse, Öle und Fette; drittens für Eier; viertens für Tiere und tierische Erzeugnisse; fünftens für Garten- und Weinbauerzeugnisse. Im Unterschied zu den Marktverbänden und Hauptvereinigungen waren die Reichsstellen nicht nur für den Inlands-, sondern auch für den Auslandsmarkt zuständig, da sie das Außenhandelsmonopol besaßen. In diesem Zusammenhang werden auch die Schwachstellen der NS-Agrarpolitik thematisiert, wie die „Fettlücke“ und unerreichbare Autarkievorstellungen. Einige Reichsstellen wurden von hohen Beamten des RMEL im Nebenamt geleitet, andere von nationalsozialistischen Funktionären wie Herbert Dassler, der Präsident der Reichsstelle für Getreide, Futtermittel und sonstige landwirtschaftliche Erzeugnisse war und seine Position zur persönlichen

Bereicherung benutzte. Eine Frage, die in den späteren Kapiteln diskutiert werden muss, ist, inwieweit die Marktordnung des RNSt bewusst oder unbewusst in die Konzeption der Agrarpolitik der Bundesrepublik Deutschland und später des Agrarmarktes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) einfluss.

#### **4. „Germanisierung“ Osteuropas, Hungerplan, Enteignungen, Bergbauernprogramm**

Als zentrale Frage im Zusammenhang mit den Verbrechen des Nationalsozialismus soll vor allem geklärt werden, inwieweit die Siedlungspolitik des RMEL und später die Politik zur Neubildung deutschen Bauerntums an den konzeptionellen Überlegungen und der verbrecherischen Praxis Heinrich Himmlers beteiligt waren, die unter dem „Generalplan Ost“ in die Geschichte eingegangen sind. Der Generalplan Ost oder die „Germanisierung“ Osteuropas gilt als eines der großen Verbrechen, das der Nationalsozialismus umzusetzen versuchte. In diesem Zusammenhang muss auch das Verhältnis zwischen Darré und Himmler betrachtet werden. Darré lieferte Himmler zunächst eine Reihe von Ideen und Konzeptionen, auf deren Grundlage das Rasse- und Siedlungsamt der SS mit dem Heiratskonsens der SS-Führung, den „Erbgesundheitsuntersuchungen“ und dem „Ariernachweis“ aufgebaut wurde. 1934 waren erste Differenzen erkennbar, die ab April 1937 zum Bruch führten. Als Himmler am 7. Oktober 1939 von Hitler zum Reichskommissar für die Festigung deutschen Volkstums ernannt wurde, empfand Darré die Tatsache, dass ihm damit die Hoheit über Siedlungsfragen in Polen abhandengekommen war, als größte berufliche Niederlage seines Lebens. Wie Himmler trat Darré für eine „Germanisierung“ des Ostens ein, hatte aber zu speziellen Fragen wie der des „Wehrbauerntums“ eine andere, von Himmlers Meinung abweichende Haltung. Hier wird zu klären sein, inwieweit diese Differenzen taktischer und karrieretechnischer oder prinzipieller Natur waren. Die Tätigkeit der zuständigen Abteilung des RMEL unter Leitung von Kurt Kummer wird unter diesen Gesichtspunkten analysiert.

Die von Alfons Moritz geleitete Abteilung II des RMEL war für die Erzeugungs- und Ernährungspolitik zuständig, die ab 1934 auch unter dem Schlagwort „Erzeugungsschlacht“ geführt wurde. Moritz war ein sehr erfahrener Ministerialbeamter, der dem RMEL seit seiner Gründung 1920 angehörte. Gleichwohl stellte sich Moritz in den Dienst der nationalsozialistischen Kriegs- und Ernährungspolitik. Spätestens seit Kriegsbeginn dehnte der spätere Staatssekretär Hans-Joachim Riecke seinen Einfluss auf die NS-Ernährungspolitik aus. Er war Moritz übergeordnet und hatte zudem weitere Funktionen in der Vierjahresplan-Behörde, dem Reichsministerium für die besetzten Ostgebiete und im Wirtschaftsstab Ost inne. Riecke gilt neben Herbert Backe als einer der Hauptverantwortlichen für den sogenannten „Hungerplan“, in abge-

schwächer Form als „Hungerkalkül“ bezeichnet. Diese Politik trug mit dazu bei, dass in der Sowjetunion Millionen von Menschen verhungerten.

Zwei weitere Themen verdienen besondere Beachtung: die „Arisierung“ (Enteignung) jüdischen Grundeigentums und das nationalsozialistische Bergbauernprogramm mit der „Aufrüstung des Dorfes“, das in das Ressort des aus Österreich stammenden Unterstaatssekretärs Anton Reinthaller fiel. Andere Themen, die in den Geschäftsbereich des RMEL fielen, haben eine geringere Bedeutung: die Holzwirtschaftspolitik, das Gestütswesen, das Bauern- und Bodenrecht, das landwirtschaftliche Kreditwesen, Fragen der Entschuldung, die Zoll- und Handelspolitik, Wasserwirtschaft und Landeskultur sowie die Verwaltung der Staatsgüter. Nur in Ausnahmefällen werden Versuchs-, Forschungs- und Lehranstalten berücksichtigt, die zum Geschäftsbereich des RMEL gehörten. Auch das Thema Forstgeschichte mit dem Reichsforstamt kann nur ansatzweise berücksichtigt werden. Reichsforstmeister und Preußischer Landesforstmeister war Hermann Göring im Rang eines Reichsministers. Zum Reichsforstamt gehörten das Forst- und Jagdwesen, die Holzwirtschaft sowie Naturschutz und Naturdenkmalpflege, während die Privatforsten zunächst beim RMEL blieben, aber einen ständigen Streitpunkt zwischen Darré und Göring bildeten. Erst um 1941/42 wurden die Privatforsten vom RMEL abgegeben.

Andreas Dornheim, Stefan Henricks

### III. LANDWIRTSCHAFTSPOLITIK IN DEUTSCHLAND UNTER ALLIIERTER BESATZUNG 1945-1949

#### 1. Ausgangslage 1945

Für das erste Jahrfünft nach Ende des Zweiten Weltkrieges besitzt die Leitfrage des Projekts nach Kontinuität und Diskontinuität besondere Signifikanz, existierte doch in diesen Jahren kein Reichs- bzw. Bundeslandwirtschaftsministerium, also auch keine Institutionen-Kontinuität. Ebenso wenig bestand eine geographische Kontinuität, da das Deutsche Reich, verstanden in den Grenzen von 1937, um die unter polnische und sowjetische Verwaltung gestellten Ostgebiete verkleinert und in vier Besatzungszonen sowie die unter Viermächtestatut stehende Reichshauptstadt Berlin aufgeteilt war.

Diese Teilung war auch für die Landwirtschafts- und Ernährungspolitik folgenreich. Die großen landwirtschaftlichen Nutzflächen östlich von Oder und Neiße zählten - ungeachtet völkerrechtlicher Vorbehalte der seit 1949 amtierenden Bundesregierungen - seit 1945 faktisch nicht zu den zonalen Verwaltungen zunächst der Besatzungsmächte und dann der deutschen Behörden, die in deren Auftrag agierten bzw. im Zuge der Rückübertragung von Regierungs- und Verwaltungskompetenzen wieder Autonomie erlangten. Die erzwungene Herausnahme der Ostgebiete aus der deutschen Zuständigkeit und die vollständige Enteignung des Großgrundbesitzes in der SBZ veränderten die Struktur der deutschen Landwirtschaft nicht allein agrarpolitisch, sondern kaum minder sozialgeschichtlich.

In den drei westlichen Besatzungszonen wurden die während der nationalsozialistischen Diktatur 1933/1934 beseitigten föderativen Strukturen wieder hergestellt. Seit die drei westlichen Besatzungsmächte 1946/1947 dazu übergingen, Landesparlamente, Landesregierungen sowie kommunale politische Ämter nicht mehr wie unmittelbar nach dem Krieg zu ernennen, sondern durch freie Wahlen legitimieren zu lassen, wurde der föderative Charakter wiederbelebt. Die Länder entstanden, unter Auflösung des ehemaligen Freistaats Preußen, mit unterschiedlichem regionalem Zuschnitt erneut, und zwar ein knappes Jahrfünft vor der Bundesrepublik. Mit anderen Worten: Landwirtschafts- und Ernährungspolitik war in Westdeutschland zunächst Aufgabe der Besatzungsbehörden, dann der Länder und Kommunen, bevor es eine die Westzonen insgesamt betreffende Agrarpolitik geben konnte.

Kontinuitäts-elemente waren also zunächst auf lokaler bzw. regionaler Ebene stärker als auf gesamtstaatlicher. Sie begegnen ebenfalls beim Personal, soweit zuständige Beamte von Behörden und Mitarbeiter von Organisationen oder Agrarverbänden schon vor 1945 oder auch vor 1933 einschlägig tätig waren. Viele Beamte blieben nach 1945 in Landesbehörden oder Kommunen tätig, teils kehrten sie nach dem Dienst in der Wehrmacht wieder in ihre früheren Arbeitsbereiche zurück, teils wurden sie aufgrund ihrer Kompetenz in zonalen Behörden engagiert. Es kommt also darauf an, die Frage nach personellen Kontinuitäten nicht allein auf das Jahr 1945, einschließlich der Frage der NS-Belastung, sondern auf den gesamten Untersuchungszeitraum zu beziehen.

## **2. Neuaufbau landwirtschaftlicher Verwaltungsstrukturen**

Aufgrund der skizzierten historischen Voraussetzungen müssen gemäß dem Frage-raster des gesamten Projekts auch für diese Phase Strukturdaten der Landwirtschaft sowie die materiellen Fakten genannt werden. Agrarpolitik war aufgrund der miserablen Versorgungslage der Bevölkerung zunächst Ernährungspolitik. Das von Hans Schlange-Schöningen 1955 herausgegebene Buch von Justus Rohrbach „Im Schatten des Hungers“ belegt eindrucksvoll diese jegliche Agrarverwaltung dominierende Ausgangslage. Die massenhafte Zuwanderung der Vertriebenen und Flüchtlinge seit 1945 – allein in den Westzonen waren es 1950 mehr als neun Millionen – verschärfte die Versorgungssituation. 1948/49 kam das Problem der durch die sowjetische Blockade erschwerten Versorgung West-Berlins hinzu.

Die institutionellen Diskontinuitäten müssen ebenso untersucht werden wie die komplizierte, sich innerhalb weniger Jahre mehrfach wandelnde und von einer relativ starken Personalfluktuaton begleitete Verwaltungsstruktur, ebenso die Ernährungspolitik unter den sich erst allmählich, im Zuge der Verschärfung des Ost-West-Konfliktes wandelnden Grundsätzen westallierter Besatzungspolitik und im Spannungsfeld zwischen den Interessen der Militärregierungen und der Länder. Das Versorgungsproblem konnte allein von den Besatzungsbehörden und lediglich auf Länder- und Kommunalebene nicht bewältigt werden. Aus diesem Grund bildeten die zonalen Verwaltungen eine wichtige Zwischenstufe der Zentralisierung. Dies gilt ebenso für das Zentralamt für Ernährung und Landwirtschaft (ZEL) der britischen Zone unter Leitung Hans Schlange-Schöningens wie für die Ernährungsabteilung im Sekretariat des Länderrats der amerikanischen Zone unter Leitung von Hermann Dietrich; beide - nach Gewicht, Größe und Zuständigkeiten unterschiedlichen - Institutionen gingen in die Agrarverwaltung des ersten und zweiten Frankfurter Wirtschaftsrates 1947 bzw. 1948/49 ein, die zum organisatorischen und personellen Kern des 1949 gegründeten Bundesministeriums für Landwirtschaft wurde.

Hier stellt sich die Frage: Was wurde aus dem Personal des ehemaligen Reichsernährungsministeriums? Tatsächlich gelangte eine große Zahl der ehemaligen Beamten über die Frankfurter Zwischenstation nach Bonn. Die analoge Frage stellt sich für Angehörige des sog. Reichsnährstandes sowie von Agrarverbänden. Für die fünf Nachkriegsjahre muss sowohl die Frage nach der personellen Kontinuität als auch des Einflusses von Agrarverbänden und ihren Traditionen gestellt werden. Dabei ist offensichtlich, dass im folgenden Kapitel (die Zeit nach 1949 betreffend) diese Frage wieder aufgenommen werden muss. Für die Nachkriegsjahre ist nach dem Kriterienkatalog des Projekts die Frage nach der NS-Belastung zu stellen, wobei die Entnazifizierung in ihren unmittelbaren sowie längerfristigen Konsequenzen untersucht wird. So wurden beispielsweise in der amerikanischen Zone von 800.000 überprüften Beamten ca. 350.000 entlassen, darunter nicht wenige ausschließlich nach dem Kriterium bloßer Parteimitgliedschaft, was nur sehr begrenzt aussagekräftig ist und in der Regel später wieder rückgängig gemacht wurde. In jedem Fall ist zu fragen, welches qualitative und quantitative Ausmaß die unterschiedlichen Grade der NS-Belastung in der Agrarverwaltung des Frankfurter Wirtschaftsrats und später dem neuen Bundeslandwirtschaftsministerium seit 1949 besaßen. Schlange-Schöninghen vertrat personalpolitisch einerseits die Position, dass die fachliche Arbeitsfähigkeit der Verwaltung nicht durch eine „zu scharfe“ - auch auf bloße Parteimitgliedschaft abstellende - Handhabung der Entnazifizierung eingeschränkt werden sollte, andererseits den Grundsatz einer strikten Überparteilichkeit, was ihm des Öfteren die Kritik seines Parteivorsitzenden Adenauer und das Lob des SPD-Vorsitzenden Schumacher eintrug.

### **3. Die sowjetische Besatzungszone**

Auch in der SBZ war die Ernährungssicherung eine prioritäre Aufgabe; vorrangig aber war das ideologisch begründete Ziel, die Sozialstruktur grundlegend zu ändern und die Kleinbauernschaft für ihre historische Rolle als „natürliche Verbündete der Arbeiterklasse“ zu gewinnen. Diesen Zielen diente die „Bodenreform“, in der alle Betriebe, die größer als 100 ha waren - insgesamt über 7.000 -, vollständig und entschädigungslos enteignet wurden, ebenso über 4.500 Betriebe ehemaliger Kriegsverbrecher - nach der Definition der Sowjetischen Militäradministration - und aktiver Nationalsozialisten. Aus dem „Bodenfonds“ von rd. 3,3 Mio. ha Land wurden zwei Drittel an über 550.000 Personen verteilt, darunter rund 210.000 Neubauernstellen, u. a. für Vertriebene und Flüchtlinge. Die Maßnahme hatte insgesamt nicht die angestrebten Erfolge: Viele der neugeschaffenen Höfe blieben, unter anderem mangels hinreichender Ausstattung, unproduktiv - rund ein Drittel der neugeschaffenen Bauernhöfe wurde in den nächsten fünf Jahren aufgegeben -, statt dessen erwiesen sich die größeren Höfe mit mehr als 20 ha. nicht nur als produktiver, sondern ihre Eigen-



tümer auch im ländlichen Sozialgefüge als tonangebend. Auch das Ziel, eine Mehrheit der ländlichen Bevölkerung für die SED zu gewinnen, wurde offenkundig nicht im erstrebten Maße erreicht; dafür spricht die Gründung der „Demokratischen Bauernpartei Deutschlands“ durch die SED 1948. Gleichzeitig begann, unter Inkaufnahme von Versorgungsproblemen, die Phase des „Klassenkampfes auf dem Lande“ gegen die „Großbauern“; ihr schloss sich vier Jahre später die Kampagne zur Kollektivierung der Landwirtschaft an.

Zentrale Themen bilden die politische Rolle der „Deutschen Verwaltung für Land- und Forstwirtschaft“, ihr führendes Personal, ihre Zuständigkeit, ihr Verhältnis zu den Länder- und lokalen Behörden, zur KPD/SED sowie zur SMAD. Diese Institution war im Juli 1945 zusammen mit zehn anderen „Verwaltungen“ als Beratungs- und Ausführungsorgan der Sowjetischen Militäradministration gegründet worden - drei weitere folgten 1946 - und wurde 1947 mit fünf anderen als Kern der „Deutschen Wirtschaftskommission“ zusammengefasst. Ihr Präsident war Edwin Hoernle, 1883 in einem schwäbischen Pfarrhaus geboren, vor 1909 zunächst Vikar, 1919 Mitbegründer der KPD, 9 Jahre Mitglied des Reichstages, während der NS-Diktatur im sowjetischen Exil und seit Mai 1945 wieder in Deutschland. Er nahm die Funktion des führenden Fachfunktionärs für Agrarfragen in der KPD und SED ein, bis er 1949 auf eigenen Wunsch aus seinen staatlichen Funktionen ausschied.

#### **4. Spannungsfelder von Kontinuitäten und Rahmenbedingungen**

Unter der Leitfrage nach Kontinuität und Diskontinuität sind die aufgrund der Aktenlage gewonnenen Erkenntnisse nicht allein für dieses Jahrfünft zusammenzufassen, sondern in der Perspektive der Zäsuren bzw. Scharnierzeiten 1930/33, 1945 und 1949/50 im Lichte der anderen Kapitel zu analysieren und zu bewerten.

Zentral ist ebenfalls die Frage, welche Bedeutung politisch Unbelastete in der Agrarpolitik nach 1945 erlangt haben. Sie lässt sich an dem politischen und administrativen Führungspersonal der zonalen und zonenübergreifenden Behörden exemplifizieren. Hermann Dietrich, dessen politische Anfänge wie die Adenauers in die Zeit vor dem Ersten Weltkrieg zurückreichen, Mitbegründer der Deutschen Demokratischen Partei, von 1928 bis 1932 Reichsminister zunächst für Ernährung, dann der Finanzen und zugleich Vizekanzler, in der Zeit der NS-Diktatur als Rechtsanwalt tätig, war nach dem Zweiten Weltkrieg Mitbegründer der FDP/DVP in Baden-Württemberg und wurde von der amerikanischen Militärregierung als Sonderbevollmächtigter für Ernährung und Landwirtschaft berufen. Hans Schlange-Schöningen, in der Weimarer Zeit ebenfalls einer der führenden Agrarpolitiker, war Mitglied des Preußischen Landtages und des Reichstages. Er engagierte sich zunächst bei den die Weimarer Republik ablehnenden Deutschnationalen, trat 1930 als Gegner des Parteivorsitzenden

Hugenberg aus der DNVP aus und unterstützte als Reichskommissar für die Osthilfe die Politik Reichskanzler Heinrich Brüning. Während der NS-Diktatur zog er sich aus der Öffentlichkeit zurück. Als Leiter des ZEL besetzte er seit 1946 die zentralen Stellen seines Amtes mit Vertrauensleuten aus seiner Tätigkeit in der Regierung Brüning (Karl Passarge, Staatssekretär im ZEL, Verwaltungsabteilungsleiter Otto Tietmann, Leiter des Ministerbüros Oskar von John). Seine Stellvertreter in der bizonalen Landwirtschaftsverwaltung wurden Hans Podeyn, vormals (1928-1933) Vorsitzender der SPD-Fraktion in der Hamburger Bürgerschaft, und Wilhelm Niklas (CSU), der wegen seiner Weigerung, der NSDAP beizutreten, 1935 aus dem Dienst als Abteilungsleiter im Bayerischen Landwirtschaftsministerium ausgeschieden war und sich auf seinen oberbayerischen Bauernhof zurückgezogen hatte. 1949 wurde er, quasi als Nachfolger Schlanges, erster Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten.

Schlange-Schöningen könnte, ebenso wie die anderen genannten Persönlichkeiten, für eine andere Kontinuität als die zur NS-Diktatur stehen, nämlich die oft unterschätzte zur Weimarer Republik. Doch hier veränderten die einleitend erwähnten fundamentalen Diskontinuitäten nach 1945 alle wesentlichen Voraussetzungen. Für die von ihm 1931/32 betriebenen Sofortmaßnahmen für den ostelbischen Großgrundbesitz fehlten nach 1945 die Adressaten, seine ursprünglichen Siedlungsprogramme konnten lediglich unter einem völlig veränderten Koordinatensystem für vertriebene Landwirte geplant werden, und die Ernährungsproblematik nach 1945 war mit früheren schwierigen Versorgungslagen nicht vergleichbar.

Hier schließt sich eine Grundsatzfrage an: In welchem Maße verlangten die Diskontinuitäten seit 1945 auch von Beamten, die in Reichsministerien oder Organisationen der NS-Diktatur gearbeitet hatten, eine Neuorientierung, die nicht allein durch Opportunitätserwägungen, sondern durch Sachzwänge bedingt war? Und noch schärfer pointiert: Mussten nicht auch ideologisch belastete Beamte sich den veränderten Bedingungen nach 1945 aus Sachgründen anpassen und so - vielleicht paradoxerweise - zum Neuaufbau unter rechtsstaatlichen und demokratischen Bedingungen beitragen? Anders gewendet: Die Frage nach der Kontinuität kann nicht ausschließlich unter formalen Kriterien der NS-Belastung beurteilt werden, vielmehr müssen die Zielsetzungen und Inhalte der Agrarpolitik in die Analyse einbezogen werden: Welche konkreten Ziele und Maßstäbe leiteten die Arbeit der landwirtschaftlichen Ministerien, Behörden und Verbände nach 1945 bzw. 1949? Fragen dieser Art müssen gestellt, können aber vorläufig noch nicht beantwortet werden.

## IV. BUNDESREPUBLIK I: WIEDERBEGRÜNDUNG DES MINISTERIUMS UND FRÜHE BUNDESREPUBLIK

In diesem Teil der Untersuchung stehen zwei Aspekte im Zentrum: Zum einen werden die verschiedenen Dimensionen von Kontinuität und/oder Diskontinuität zwischen der frühen Bundesrepublik und der Zeit vor 1945 zu untersuchen sein. Zum anderen gilt es zu fragen, welchen historischen Ort die Situation und die Entwicklungen der ersten Jahrzehnte in der Bundesrepublik im Kontext einer umfassenderen Geschichte von Landwirtschaftspolitik und Landwirtschaftsministerium im 20. Jahrhundert eingenommen haben.

### 1. Kontinuität und Diskontinuität bei Wiederbegründung des Ministeriums und in der frühen Bundesrepublik

Die Wiederbegründung des Ministeriums 1949 (im September 1949 nahm das „Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten“ seine Arbeit auf) geschah im Rahmen der allgemeinen Voraussetzungen institutionellen Wiederbeginns nach Ende des Zweiten Weltkriegs und der nationalsozialistischen Diktatur. Für das Feld der Landwirtschaftspolitik besondere Bedingungen lagen in der nach wie vor komplizierten, wenn auch nicht mehr katastrophalen Versorgungssituation im westlichen Deutschland sowie in den im Bereich der Agrarpolitik traditionell engen Bindungen zwischen Politik und landwirtschaftlichen Verbänden. Niedergeschlagen hat sich diese Situation zum einen im frühen Aufbau einer umfangreichen Landwirtschaftsverwaltung während der Besatzungszeit, an die nun das Ministerium anknüpfen konnte, zum anderen darin, dass zum Beispiel sowohl der zweite Bundesminister Heinrich Lübke als auch sein Nachfolger Werner Schwarz vor ihren Berufungen führende Ämter bei landwirtschaftlichen Verbänden bekleideten. Der erste Bundesminister, Wilhelm Niklas, hatte hingegen seit 1948 als Stellvertreter von Direktor Schlange-Schöningen eine führende Position in der Verwaltung für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Vereinigten Wirtschaftsgebietes inne. Vor 1945 hatte er bis zu seiner aus politischen Gründen erfolgten Versetzung in den Ruhestand im Jahr 1935 u. a. im bayerischen Landwirtschaftsministerium gearbeitet. Auch diese Verbindung zu den Landesagrарbehörden war nicht ungewöhnlich. Insgesamt ergeben sich bei der Untersuchung von Kontinuitäten bzw. Diskontinuitäten vor allem drei Dimensionen:

### a) Personelle Kontinuitäten und Diskontinuitäten

Was die konkreten personalpolitischen Entscheidungen bei der Wiederbegründung des Ministeriums anbelangt, so ist die angesprochene besondere Verbindung zu den Verbänden ebenso im Blick zu behalten wie die zur Besatzungsverwaltung. Bei der Untersuchung der Kontinuität zu Institutionen des nationalsozialistischen Deutschland gilt es neben dem Reichsministerium insbesondere den „Reichsnährstand“ als zentrale Organisation der nationalsozialistischen Agrarpolitik einzubeziehen. Da der Reichsnährstand eine Zwangsorganisation für alle darstellte, die im Bereich der Landwirtschaft tätig waren, wird es hier allerdings darauf ankommen, die genaue Tätigkeit bzw. Funktion in dieser Organisation bei der Einschätzung von Kontinuitäten und sich daraus ergebenden Belastungen zu ermitteln. Eine bisher untersuchte Stichprobe von etwa 130 Personen aus dem Leitungspersonal im Ministerium (Referatsleiter aufwärts) hat bei den Gesamtzahlen der Mitgliedschaften in NS-Organisationen zunächst keine Auffälligkeiten im Vergleich zu anderen Behörden erbracht. Wie zu erwarten, rekrutierten sich zudem viele der wichtigen frühen Mitarbeiter aus den Reihen des früheren Reichsministeriums sowie des Reichsnährstandes. Wie hoch der Anteil genau war und aus welchen einzelnen Bereichen bzw. Abteilungen die Mitarbeiter kamen, wird als Querschnittsaufgabe der Kommission weiter eingehend betrachtet werden müssen. Das gilt auch für die Auswahlkriterien der Einstellung. Befunde weisen hier ebenfalls daraufhin, dass - wie in vergleichbaren Fällen - als Hauptargument die Fachkompetenz angeführt wurde. Andere Kriterien gerieten im Zweifelsfall demgegenüber in den Hintergrund. Auch hier sind, angesichts der bisher noch vergleichsweise kurzen Projektlaufzeit, aber noch weitere Untersuchungen abzuwarten, bevor für das Gesamtbild verlässliche Aussagen getroffen werden können.

Im Bereich von Einzelpersonen sind die in der Öffentlichkeit bereits diskutierten Fälle (Theodor Sonnemann, Staatssekretär 1949-1961; Walther Florian, Staatssekretär 1984-1987) selbstverständlicher Gegenstand der Untersuchung. Das gilt für Fragen der formalen und sachlichen Belastung ebenso wie für die der ideologischen Nähe zum Nationalsozialismus. Darüber hinaus wird den Biographien der Abteilungsleiter sowie der Unterabteilungsleiter besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Gerade in der frühen Bundesrepublik stand dabei die Gruppe derjenigen, die aus der zonalen Verwaltung übernommen wurden und entsprechend wenig belastet waren (z. B. Kurt Häfner, 1949-1972 Leiter Abt. VI: Planung und Statistik; Friedrich Prasse, 1949-1954 Leiter Unterabt. II A: Landwirtschaftliche Erzeugung) denjenigen gegenüber, die in den Jahren nach der Gründung der Bundesrepublik und damit in einer Phase ihre Karrieren in der zentralen bundesdeutschen Landwirtschaftsverwaltung begannen, als Fragen der NS-Belastung eine deutlich geringere Rolle spielten (z. B. Hanns

Gareis, 1950-1956 Leiter Abt. IV: Agrarpolitik; Hermann Martinstetter, 1964-1970 Leiter Abt. I: Allgemeine Verwaltung). Diese aus anderen Ministerien bekannte Spannung der 1950er und frühen 1960er Jahre fand sich somit auch im Bundeslandwirtschaftsministerium wieder und war, sieht man etwa auf den ursprünglich bereits im Mai 1945 von den amerikanischen Besatzungsbehörden eingestellten Kurt Häfner sowie das ehemalige SS-Mitglied Hermann Martinstetter auch zu Beginn der 1970er Jahre noch relevant. Insgesamt hatte die Einstellungspraxis der frühen Bundesrepublik zur Folge dafür, dass im Verlauf der 1950er Jahre der Anteil der ehemaligen NSDAP-Mitglieder unter den Referats- und Abteilungsleitern auch im Bundeslandwirtschaftsministerium im Vergleich zur Gründung der Behörde anstieg. Allerdings sind ebenso einzelne Fälle zu verzeichnen, in denen auch nach 1949 eine weitere Beförderung bzw. überhaupt eine Einstellung im Ministerium aufgrund von nationalsozialistischer Belastung unterblieb (Herbert Offner, Ref. V A II: Forschung, Ausbildung, Naturschutz; Julius Claussen, ehemaliger Ministerialdirigent im Reichsernährungsministerium, zunächst vorgesehen als Leiter der Unterabteilung III A: Außenhandel).

Mitgliedschaften in NS-Organisationen sowie den staatlichen Institutionen des nationalsozialistischen Deutschland erlauben zunächst Aussagen über die formale Belastung von Amtsträgern in der frühen Bundesrepublik. Aus historischer Sicht noch deutlich wichtiger als dies sind Aussagen über das tatsächliche Verhalten vor 1945. Hier wird die Kommission an ausgewählten Beispielen Varianten möglichen Verhaltens jenseits formaler Belastung aufzuzeigen versuchen. Der hierfür notwendige und von der Kommission zugrunde gelegte Belastungsbegriff übersteigt damit eine vor allem an formalen Kriterien orientierte Verwendung und ist selbstverständlich genauso offen für resistentes, abweichendes oder widerständiges Verhalten.

#### b) Sachliche Kontinuitäten und Diskontinuitäten

Neben der personellen Kontinuität und Diskontinuität wird die Sachkontinuität bzw. -diskontinuität zwischen der frühen Bundesrepublik und der Zeit vor 1945 einen wichtigen Stellenwert in der Kommissionsarbeit einnehmen. Im Bereich der Landwirtschaftspolitik bedeutet dies zunächst die Frage der Balance zwischen der Politik für die Verbraucher auf der einen Seite und für die Produzenten auf der anderen Seite - eine Balance, die gerade auch während des Nationalsozialismus immer wieder zu Konflikten führte. Interessant ist die Frage, inwieweit die vielen, insgesamt recht wenig erfolgreichen Versuche aus nationalsozialistischer Zeit, in die Struktur der Landwirtschaft in Deutschland einzugreifen (allerdings verstärkte sich schon im Nationalsozialismus die Tendenz zur Konzentration bei den Betriebsgrößen), nach 1949 bei der rasanten strukturellen Veränderung der Landwirtschaft von Seiten des Minis-

teriums eine Rolle spielten. Fragen von Kontinuität und Diskontinuität stellen sich aber auch auf dem Gebiet der Siedlungspolitik, der landwirtschaftlichen Marktordnung und insbesondere im ideengeschichtlich-ideologischen Bereich. Landwirtschaft bzw. Landwirtschaftspolitik war im Nationalsozialismus ideologisch massiv aufgeladen. Bekannt ist, dass in der frühen Nachkriegszeit zum Beispiel die Vorstellung eines „Volkes ohne Raum“ oder der „Raumknappheit“ in der politischen Diskussion weiter von Relevanz war. Weitere Bilder, etwa vom ländlichen Raum oder von der besonderen Struktur bäuerlicher Betriebe, werden in ihrer Bedeutung für die Jahrzehnte nach 1949 zu analysieren sein. Gerade hier im Bereich der gesellschaftlichen Bilder und Vorstellungen verspricht die Untersuchung von Landwirtschaft und Landwirtschaftspolitik wesentliche Einblicke in die Ideenwelten der frühen Bundesrepublik sowie deren Verhältnis zu den Jahren und Jahrzehnten vor 1945.

### c) Reflexion mit der NS-Vergangenheit

Eine dritte Dimension neben der personellen sowie der Sachkontinuität betrifft die Frage des Umgangs mit der nationalsozialistischen Vergangenheit im Ministerium nach 1949. Sie wird ein weiterer Untersuchungsgegenstand der Kommission sein. Als Ausgangspunkt dienen zwei Überlegungen: Zum einen müssen Begriffe wie „Vergangenheitsbewältigung“ oder „Belastung“ in ihrer historischen Dimension erkannt werden. Entsprechend gilt es, in einem ersten Schritt deren zeitgenössische Bedeutungen zu rekonstruieren. Das Konzept individueller oder institutioneller „Belastung“ zum Beispiel existierte als zeitgenössische Vorstellung natürlich auch in den späten 1940er, 1950er und 1960er Jahren. Die Füllung war aber eine andere als heute (und im Übrigen auch in diesen Jahrzehnten unterschiedlich). Zum anderen bedeutet auch die fehlende Thematisierung von NS-Vergangenheit keineswegs, dass es keinen individuellen oder institutionellen Umgang mit dieser Vergangenheit gegeben hätte. Neben expliziten Aussagen zum Kontinuitätsproblem, etwa in den Selbstdarstellungen des Ministeriums, gilt es auch hier konkrete Handlungen als Ausdruck des ministeriellen Umgangs mit der NS-Vergangenheit nach Gründung der Bundesrepublik in den Blick zu nehmen.

## **2. Bundesdeutsche Situation im Kontext des 20. Jahrhunderts**

Der Auftrag der Kommission lautet, ihren Gegenstand im Kontext der deutschen Geschichte des 20. Jahrhunderts zu beleuchten. Für die Zeit der frühen Bundesrepublik bedeutet dies, vor allem auch die Spezifika der Jahrzehnte nach 1949 herauszuarbeiten. Dabei waren die Jahrzehnte nach der Gründung der Bundesrepublik innerhalb wie außerhalb der Landwirtschaft von einem dramatischen Wandel gekennzeichnet. Der Anteil der in der Land- und Forstwirtschaft Beschäftigten an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen sank von immer noch hohen 22,1 % im Jahr 1950 auf

6,7 % im Jahr 1975. Die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe sank im selben Zeitraum um mehr als die Hälfte. Diese Entwicklungen gingen einher mit einer an vielen Orten noch einmal verstärkten Motorisierung und Technisierung der landwirtschaftlichen Produktion sowie einer nur dramatisch zu nennenden Veränderung im ländlichen Raum insgesamt. Viele ländliche Regionen fanden jetzt Anschluss an eine breite und tatsächlich durchgreifende soziale und infrastrukturelle Modernisierung.

Es waren diese inneren und äußeren Rahmenbedingungen, auf die das Ministerium und die Landwirtschaftspolitik insgesamt zu reagieren hatten und die die in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts notwendigen Anpassungsleistungen noch einmal deutlich übertrafen. Neben den (häufig mit einiger Verspätung) daran ausgerichteten institutionellen Veränderungen im Ministerium lässt sich das auch an einer Themengeschichte der Landwirtschaftspolitik nach 1949 ablesen, die ebenso Gegenstand dieses Abschnitts sein wird. Steht zu Beginn der Landwirtschaftspolitik in der Bundesrepublik noch die Ernährungssituation im Zentrum, geht es im Verlaufe der 1950er Jahre zum Beispiel immer mehr um die Teilhabe von Landwirtschaft an den allgemeinen Gesellschafts- und Wohlstandsentwicklungen. Andere Verschiebungen werden im Bereich der Verbraucherpolitik (in der statt Ernährungssicherung der Verbraucherschutz in den Vordergrund drängte) auf dem Gebiet der nicht ganz neuen, aber doch veränderten Anforderung von Internationalisierung und beginnender Europäisierung sowie bei der nach und nach ins Bewusstsein rückenden Bedeutung von Umweltschutz zu untersuchen sein. Erste Ergebnisse zeigen zudem, um ein letztes Beispiel für die sich wandelnden Themen und Gegenstände der Agrarpolitik zu geben, eine auffallende Häufung des Begriffs der notwendigen „Demokratisierung“ der Landwirtschaft in der Quellsprache der 1960er, aber auch schon der 1950er Jahre. Es sind solche Themen und Aspekte, in denen die Kommission nach dem Beginn einer genuinen bundesdeutschen Geschichte von Landwirtschaft sowie des dafür zuständigen Ministeriums im Kontext des 20. Jahrhunderts fragen wird, und bei der - dank der gewählten gesamtdeutschen Perspektive der Kommission - ebenfalls immer im Blick gehalten werden wird, inwieweit ähnliche Entwicklungen in der DDR konstatiert werden können.

Friedrich Kießling, Christoph Teubner

## V. BUNDESREPUBLIK II: DAS BMEL UND DIE EUROPÄISCHE BZW. INTERNATIONALE AGRARPOLITIK

### 1. Die faktische Entwicklung - Reformen ohne Ende?

#### 1.1.

In den ersten Jahren nach dem Kriege war die **Sicherung der Ernährung der Bevölkerung** beherrschendes Thema der Agrarpolitik. Es ging, einfach ausgedrückt, um die Landwirtschaft als Grundlage „physischen Überlebens“.

Sie stand unter dem Eindruck drastisch gesunkener Produktion, desolater Versorgungsstrukturen wie auch der massiven Zuwanderung von Flüchtlingen und Vertriebenen. Die Nahrungsmittelproduktion reichte in den drei westlichen Zonen gerade für 50 % des Bedarfs - es bedurfte in jenen Jahren umfassender Importe seitens der Besatzungsmächte, vor allem seitens der Amerikaner mit Hilfe des **Marshall-Plans** ab 1948 zugunsten der europäischen Länder. Diese bedeutete zugleich eine wichtige Starthilfe für die innerstaatlichen Bemühungen, vornehmlich ausgehend von der amerikanischen Zone.

Die Agrarproduktion konnte relativ schnell wieder Tritt fassen, die Rationierungsvorschriften für Lebensmittel konnten bereits ab 1950 abgeschafft werden.

Zugleich wuchs bereits Anfang der 1950er Jahre im Zuge des beginnenden „Wirtschaftswunders“ die Einkommensdisparität zwischen Tätigkeiten in der Landwirtschaft und im industriell-gewerblichen Bereich. Das **Landwirtschaftsgesetz vom 6. September 1955** sollte dem als eine Art „Solidarpakt“ entgegensteuern und gegen diese Entwicklung durch Fördermaßnahmen wirken - Stichworte „Grüner Plan“, Strukturpolitik durch Flurbereinigung.

In jener Zeit unterlagen Importe wie Exporte noch staatlicher Kontrolle - erst Ende der 1950er, Anfang der 1960er Jahre nahm Deutschland wieder zunehmend am europäischen Agrarhandel teil (Ausfuhren 1960: 0,6 Mrd. €, 1970; 2,2 Mrd. €, 1980: 9,5 Mrd. €).

#### 1.2.

Mit Beginn der 1960er Jahre wurde die bis dahin national geführte Agrarpolitik vor eine neue grundlegende Herausforderung gestellt: ihre **Einordnung als Teil einer integrierten europäischen Politik** mit ihrer Geburtsstunde und ihren grundlegenden Verabredungen in Stresa 1958!



Die Einfügung der deutschen Landwirtschaft in die Europäische Gemeinschaft ging mit dem Wegfall der Schutzfunktion der nationalen Marktordnungsgesetze und dem Aufbau eines neuen, auf europäischer Ebene erarbeiteten Schutzsystems einher, Fragen der Konkurrenz und der internationalen Positionierung der deutschen Landwirtschaft sollten in der Folge deutlicher hervortreten.

Ausgangspunkt in der EG bildete ein deutsch-französischer „historischer“ Kompromiss: das „ja“ der Franzosen zu dem für Deutschland wichtigen Handel, dafür als Ausgleich die Absicherung der Agrarwirtschaft - von diesem Kompromiss sollten in der Folge trotz der Skepsis der Fachminister aber beide Länder profitieren.

War die Verabredung und Umsetzung der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) für Deutschland eine Integration wider Willen oder eine willkommene Absicherung der Preise mit Hilfe der Schaffung von Marktorganisationen?

Zu Anfang ging es bei der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) noch in erster Linie im Lichte der noch frischen Kriegserfahrungen und des Kalten Krieges um die Sicherung von Ernährung und Versorgung der Bevölkerung zu erschwinglichen Preisen bei einer zugleich akzeptablen Einkommensentwicklung für die Bauern. Die Mitgliedstaaten der jungen EG waren damals weltweit der größte Netto-Importeur von Nahrungsmitteln.

Produktivität und Produktion nahmen wider Erwarten weiter schnell zu, die Erfolgsgeschichte wurde ihr binnen gut eines Jahrzehnts zum Verhängnis. In der Folge entstanden schon bald angesichts von Garantiepreisen über dem Weltmarktpreis, verbunden mit der Einbettung in Marktordnungen für über 20 Produkte, einem intensiven Außenschutz und Exportsubventionen Überangebot und Überproduktion - Butterberge und Milchseen wurden schon Ende der 1960er Jahre zu Stichworten jener Zeit.

Zugleich schienen sich die Turbulenzen in und über die Agrarpolitik, einschließlich insbesondere die Politik des leeren Stuhl seitens de Gaulle zu einer Krise der europäischen Integration insgesamt auszuweiten.

Die Krise, von manchen Beobachtern als „Verfallsprozess“ bezeichnet, erfasste ihre politischen Ziele wie die wirtschaftliche Substanz der Gemeinschaft. „Eurosklерose“ wurde zum Schlagwort jener Jahre.

Erste Schritte, eingeleitet noch unter EG-Kommissar Mansholt blieben in den 1980er Jahren im Ergebnis weitgehend wirkungslos. Der Politik musste klar werden, dass diese Entwicklung aus finanziellen Gründen einzudämmen war und nach klareren Reformen verlangte.

Diese erste Wende der GAP wurde beschleunigt durch die Verhandlungen über die Zukunft des internationalen Handels und den Abbau von Handelsschranken im Rahmen der sog. Uruguay-Runde, insbesondere zwischen den USA und der EU über die Einschränkung von wettbewerbsverzerrenden Agrarsubventionen.

Unter dem Druck der USA musste die EU aus der Defensive heraus Einschränkungen ihrer bisherigen Politik der Unterstützung und Absicherung der europäischen Landwirtschaft hinnehmen.

Sie wurden 1992 Auslöser umfassenderer Reformmaßnahmen unter Führung des EG-Kommissars für Landwirtschaft, MacSharry. Aber auch diese blieben nur beschränkt erfolgreich, Mengen- und Preissteuerung bedurften weiterer Einschränkung.

Zur gleichen Zeit stand die Landwirtschaft durch die EU-Erweiterungen vor neuen Herausforderungen, in einigen Ländern gar von einer gewissen Zerreißprobe in manchen Bereichen, vor allem durch die Aufnahme Spaniens und Portugals ab der 2. Hälfte der 1980er Jahre und dann vor allem durch die „große“ Ost-Erweiterung bzw. deren Vorbereitung ab Beginn der 1990er Jahre.

Mehr und mehr absehbar war zu jener Zeit, dass zunehmend neue Zielsetzungen einbezogen werden mussten: Lebensmittelsicherheit und -qualität, Landschafts- und Naturpflege, zunehmender Umweltschutz, Energiepolitik und Nachhaltigkeit - überspitzt formuliert lag und liegt die Zukunft der GAP in der Förderung der „klassischen Landwirtschaft“, d. h. der Intensivlandwirtschaft, oder in ihrer Ökologisierung?

Entscheidend ist, ohne diese Reformen, die erst in den 1990er Jahren eingeleitet und nach der Jahrhundertwende in die Tat umgesetzt wurden, sind das tiefgreifende Dilemma und die notwendigen „Stellschrauben“ der Veränderung nicht zu begreifen, in das die Politik die europäische Landwirtschaft in den ersten 30 Jahren des Bestehens der GAP geführt hat.

### 1.3.

In diesem Zusammenhang waren und sind weitere Fragen von grundlegender Bedeutung: Kann die Agrarwirtschaft vor allem auch eine weitere Reduzierung und Überalterung ihrer aktiven Bevölkerung noch verdauen? Einige Zahlen und Entwicklungen verdeutlichen das wachsende Dilemma:

Die Landwirtschaft umfasst heute in Europa nur noch weniger als 11 Millionen Landwirte, die mehrheitlich über 55 Jahre alt sind, fast ein Drittel sogar über 65 Jahre, nur 6 % unter 35 (so die Feststellungen des Andrieu-Berichtes im EP im Oktober 2016).

Die Landwirtschaft ist ein wirtschaftlicher Zweig, der in rund 60 Jahren von 20 % auf 4 % der Bevölkerung, in Deutschland gar auf unter 2 % „geschrumpft“ ist. Er hat in den letzten zehn Jahren mehr als 20 % seiner Betriebe „verloren“.

Seine Betriebsgrößen, vor allem in Frankreich und Deutschland, aber auch in anderen Ländern, sind zugleich ständig gewachsen. Deutschland zählte 2013 rund 285.000 Betriebe, insgesamt im Durchschnitt mit 58 ha, im Osten 230 ha; dies bei einem EU-Durchschnitt von 15 ha (!).

## 2. Die wesentlichen Fragestellungen

Die Agrarpolitik hat sich über alle Jahre als ein besonderer Bereich der nationalen wie der europäischen Politik entwickelt, dies unter permanenter Anpassung und Reformdruck, mit eigenen „Gesetzen“, Methoden und Verfahren.

Legendär ist insoweit die Entwicklung der regelmäßigen „Beichtstuhlverfahren“, die sich in einer kritischen Phase der europäischen Integration als hilfreich selbst für den Europäischen Rat erweisen sollten.

Was war die Rolle des BMEL in all diesen Jahren? Wie hat es sich verändert, angepasst? Wie sah sich das Ressort selbst, was war die „Perzeption“ bei seinen natürlichen Partnern wie auch seinen klassischen Widersachern?

Ganz besonders ist zu prüfen, ob und inwieweit das BMEL eine besondere „strategy of influence“ innerhalb des deutschen institutionellen Gefüges wie auf europäischer Ebene, einschließlich in der Personalpolitik, entwickelt und verfolgt hat.

War es die Rolle eines Reformbremsers oder -förderers oder vielmehr die eines permanenten „Krisenmanagers“? Wie ist die Rolle des BMEL in Bezug auf die Akzeptanz der Agrarpolitik bei der eigenen Klientel wie in der Bevölkerung zu beurteilen?

Was waren die wesentlichen Determinanten der deutschen Agrarpolitik? Ist der Eindruck richtig, dass über lange Jahre in Frankreich wie in Deutschland die klare Priorität beim „Getreide“ und den großen Betrieben lag versus der weitaus anders strukturierten Milch- und Fleischwirtschaft?

Kann von einer Vernachlässigung der Nebenerwerbsbetriebe gesprochen werden? Wie wurde die bereits in den 1980er Jahren zunehmend einsetzende Reduzierung und dann Abschaffung von Subventionen für Agrarexporte verkraftet?

Wie hat sich in diesen Jahren die Struktur der deutschen Landwirtschaft verändert? Wie ist das BMEL vor allem im Verhältnis zu den Partnern in der EU mit den Konse-

quenzen der deutschen Wiedervereinigung umgegangen? Gab es damals ein echtes Konzept zur ggf. stufenweisen (europäischen) Integration der Landwirtschaft im Osten?

Welche Rolle hat in all den Jahren die langfristige Kontinuität aus der Vergangenheit heraus innegehabt - konnte man in Wahrheit nicht eine Kontinuität des sog. „Reichsnährstandsdenkens“ beobachten? Welche wesentlichen Anpassungen, Neuerungen waren in welchem Zusammenhang und zu welcher Zeit im Sinne von Diskontinuität zu verzeichnen?

Wie ist das BMEL mit der Herausbildung der „zweiten Säule“ umgegangen, wie mit „neuen“ Themen wie Verbraucherschutz oder Ökologie ?

Von Bedeutung erscheint es zugleich zu prüfen, wie die Agrarpolitik innerhalb der Bundesregierung erarbeitet worden ist. Wie ist das BMEL mit dem grundsätzlich gespannten Verhältnis zum Wirtschaftsministerium, zum Auswärtigen Amt und seit der zweiten Hälfte der 1980er Jahre zunehmend zum BMU umgegangen?

War die Agrarpolitik in jenen Jahren hinreichend in das Gefüge der deutschen europapolitischen Koordinierung einbezogen oder hat sie sich nicht diesem „Zwang“ über lange Jahre mit Erfolg entzogen?

In diesem Zusammenhang war und ist die im deutschen System verankerte „Resortverantwortung“ von besonderer Bedeutung. Sie führt zu einer bemerkenswerten Autonomie, nicht nur innerhalb der Bundesregierung, sondern auch im Verhältnis zu anderen Regierungen.

Welche Rolle haben die jeweiligen Bundeskanzler gespielt? Hielten sie ihre schützende Hand über die Landwirtschaft in den bilateralen Beziehungen und im Rahmen der Tagungen des Europäischen Rats der Staats- und Regierungschefs der EU? Was ist zum Verhältnis des BMEL zum Bundeskanzleramt festzuhalten?

Wie haben sich die einzelnen Reformprozesse und der grundlegende Wandel der Agrarpolitik auf die Strukturen und Zielsetzungen des BMEL ausgewirkt? Wie hat sich das Verhältnis zum Bundestag wie vor allem auch zu den Bundesländern, insbesondere auch zu den „neuen“ Bundesländern entwickelt?

Besonderes Augenmerk muss sich insoweit auf die Personalpolitik des BMEL richten. Es ist hier aus dem europäischen Blickwinkel näher zu untersuchen, inwieweit „Brüssel“ im Vergleich zu anderen Ministerien und zu anderen Partnerländern eine besondere Rolle eingenommen hat.

Wie gestaltete und entwickelte sich das Verhältnis zu „Brüssel“, zur EU-Kommission und zu den jeweiligen Agrar-Kommissaren? Wie stand es um den Einfluss innerhalb der EU-Kommission?

Welchen Stand hatte und hat die Landwirtschaft im Verhältnis zu den anderen Brüsseler Prioritäten der Bundesregierung? Zugespitzt formuliert, ist die These richtig, dass sich die europäische Agrarpolitik ohne wesentlichen deutschen Einfluss entwickelt hat - und die deutsche Landwirtschaft letztlich damit gar nicht schlecht gefahren ist?

Wie war das Verhältnis zu wesentlichen Partnerländern, insbesondere zu Frankreich? Hat sich die deutsche Agrarpolitik letztlich lange hinter Frankreich versteckt bzw. hatte nicht das deutsch-französische Einvernehmen Priorität? Wie wirkt sich dies auf die Arbeit im EU-Rat aus?

Welche Bedeutung und Rolle ist den Agrarreferenten in deutschen Botschaften beizumessen? Hat sich daraus ein echtes Netzwerk mit Einfluss in den jeweiligen Ländern auf europäischer und internationaler Ebene entwickelt?

Zugleich ist die Agrarpolitik mehr denn je im Innern wie nach außen zu einer an Komplexität zunehmenden Querschnittsaufgabe geworden.

Sie ist nach außen als Teil des internationalen Handelns nicht nur gewichtiger Bestandteil der Außenhandelspolitik, sondern auch der Außen- und Sicherheitspolitik, insbesondere im Verhältnis zu Afrika - müsste sie nicht wohlverstandenen Bestandteil einer modernen konzertierten, wenn nicht gemeinsamen Entwicklungspolitik darstellen?

Daher muss auch die Frage erlaubt sein, ob und inwieweit die deutsche Agrarpolitik als Teil der Politik der Bundesregierung und das BMEL selbst im Untersuchungszeitraum ihre inneren Strukturen wie ihre Orientierung und Strategie bereits hinreichend auf diese veränderten Prämissen ausgerichtet haben?

### **3. Folgerungen und Perspektiven – ein Ausblick**

Erst zur Jahrhundertwende und kurz danach traten mit der unter deutschem EU-Vorsitz im Frühjahr 1999 verabschiedeten „Agenda 2000“ und dem „Luxemburg agreement“ 2003 die ersten grundlegenden Reformen der GAP unter EU-Kommissar Franz Fischler in Kraft. Sie brechen weitgehend mit dem bisherigen System.

Im Vordergrund standen unverändert einerseits die Einkommenssicherung bzw. -hilfe für die Landwirte, wenn sie zugleich Umwelt und Sicherheit des Verbrauchers res-

pektieren. Andererseits wurde die „zweite Säule“, die Förderung des ländlichen Raumes, wesentlicher Bestandteil der Agrarpolitik.

Im Ausblick über den eigentlichen Gegenstand dieser Untersuchungen hinaus muss die Frage erlaubt sein, ob diese Reformen nur den Nachvollzug einer unvermeidlichen Anpassung darstellen bzw. letztlich einen erneuten Zwischenschritt, der weiterer Korrektur bedarf? Jedenfalls scheinen die regelmäßigen Krisen und Verwerfungen der Agrarpolitik unverändert weiterzugehen.

Anders ausgedrückt, reichen diese Reformen für eine sichere Zukunft aus oder bedürfen sie weiterer radikaler Überarbeitung? Wie kann dieser Bereich zukünftig stabilisiert werden? Besteht ihre Zukunft in klassischen Kompromissen oder muss sie nicht die „Quadratur des Kreises“ durchbrechen?

Bei der anstehenden EU-Reform „2021“, deren Beratungen ab 2018 im Zentrum des Interesses stehen werden, wird es letztlich darum gehen, welche Landwirtschaft will und braucht in der Zukunft Deutschland, braucht Europa? Lautet die Devise „Alles beim alten“ oder bedarf es einer radikalen Überarbeitung mit Förderschwerpunkt auf Kleinbauern, weitaus stärkerer Differenzierung der Absicherung von landwirtschaftlichen Betrieben, Förderung von umweltfreundlichen Betrieben und lokaler Produktion?

Joachim Bitterlich

## VI. DDR 1949 BIS 1989: PERSONAL – POLITIK – TRANSFORMATION

Anders als in der Bundesrepublik war der Agrarsektor in der DDR auf mehreren Ebenen für die Herrschaftsetablierung und -sicherung zentral: Zum einen galt es die Nahrungsmittelproduktion zu erhöhen, um so eine ausreichende Versorgung und damit Zufriedenheit der Bevölkerung zu gewährleisten. Dies gilt besonders für die fünfziger Jahre, ist aber auch in den anderen Dekaden relevant - Versorgungsprobleme mit Lebensmitteln waren ein Dauerproblem der sozialistischen Planwirtschaft. Auch in der deutsch-deutschen Systemkonkurrenz spielte die Landwirtschaft und die Versorgungslage eine zentrale Rolle, so bildete beispielsweise die bessere Ernährungssituation in der Bundesrepublik stets die Referenzgröße mit der sich die DDR vergleichen musste. Zum anderen galt es die Bauern als soziale Klasse in die DDR zu integrieren. Die Mehrheit der Bauern gehörte nicht zur traditionellen sozialen Trägerschicht der KPD/SED, sondern musste „gewonnen“ werden. Dies war für die Herrschaftslegitimation und Identitätsstiftung der DDR als „Arbeiter- und Bauernstaat“ von entscheidender Bedeutung.

Bereits Marx und Engels hatten formuliert, dass nur im Bündnis zwischen Arbeitern und Bauern die angestrebte Revolution erfolgreich sein könne. Konstitutiv für die DDR war, neben den sozialistischen Klassikern, die Politik und das Gesellschaftsmodell der Sowjetunion. Lenin hatte sich mit Blick auf die Bauern ähnlich wie Marx und Engels geäußert, verstärkte jedoch die Forderung nach einem Bündnis zwischen Bauern und Arbeitern, welches durch eine Umverteilung des Bodens und eine Entmachtung der Großgrundbesitzer und Großbauern erreicht werden sollte. Ziel war die völlige Beseitigung der bestehenden Wirtschafts- und Sozialstruktur auf dem Lande. Neben der politischen „Umerziehung“ der Bauern stand der radikale Bruch mit den Besitzverhältnissen im Vordergrund der Überlegungen. Die Enteignung der Großgrundbesitzer stellte jedoch nur den ersten Schritt dieses Prozesses dar. An ihn sollte sich die Kollektivierung aller bäuerlichen Betriebe anschließen; schon Engels favorisierte die Überführung aller Produktionsmittel und des Bodens in Gemeinbesitz sowie eine genossenschaftliche Bewirtschaftung unter strikter staatlicher Kontrolle. „Befreit“ von eigenem Kapital konnten die Genossenschaftsbauern zu idealen Bündnispartnern der Arbeiter werden.

So bedeuteten 40 Jahre DDR-Agrarpolitik nicht nur aufgrund ideologischer Dogmen, sondern auch im Hinblick auf die Besitzstruktur, die Bewirtschaftungsformen sowie das ländliche Sozialgefüge einen bis dahin nicht gekannten Bruch im Agrarsektor. Der umfassende soziale und ökonomische Transformationsprozess der ostdeut-

schen Landwirtschaft wirkt bis heute nach. Dieser staatlich verordnete und mit massivem politischem Druck durchgesetzte Strukturwandel vollzog sich in mehreren Phasen. Dabei waren die agrarpolitischen Maßnahmen eng verbunden mit organisatorischen und personellen Veränderungen in den Machtzentren der DDR-Agrarpolitik. Diese beiden Felder in ihrer engen Verflechtung nimmt die geplante Studie in den Blick. Damit betritt das Projekt teilweise Neuland: Die strukturverändernden Maßnahmen und ihre Durchsetzung vor Ort sind - wenn auch mitnichten umfassend - von der Forschung bereits in den Blick genommen worden. Hingegen weiß man über die staatlichen und parteipolitischen Institutionen und Akteure der DDR-Agrarpolitik relativ wenig.

### **1. Institutionen, Akteure und Personal**

Um die Frage nach personellen Brüchen und Kontinuitäten beantworten zu können, wird analog zur Bundesrepublik eine Untersuchung des Personals der verschiedenen Institutionen, die für Konzeption und Umsetzung der DDR-Agrarpolitik verantwortlich waren, auf mögliche NS-Belastungen erfolgen. Hier werden die gleichen Kriterien in Bezug auf die Auswahl des zu untersuchenden Samples sowie dieselbe Definition der verschiedenen Abstufungen einer NS-Belastung zugrunde gelegt wie für die Bundesrepublik. Es wird zu überprüfen sein, ob gemäß der „antifaschistischen“ DDR-Staatsdoktrin keine oder kaum ehemalige Nationalsozialisten und/oder Agrarfunktionäre aus der NS-Zeit in den Institutionen zu finden sind oder ob deren Anteil erheblich höher war, als es die DDR-Propaganda vermuten lässt. Dabei wird auch ggf. zu prüfen sein, inwieweit agrarpolitisches Gedankengut aus der NS-Zeit deren Handeln vielleicht noch beeinflusste.

Was die oberste Führungsebene anbelangt, so lässt sich jetzt schon sagen, dass NS-Verstrickungen die Ausnahme waren und die jeweiligen Personen nach Bekanntwerden sofort aus ihren Ämtern entfernt wurden. Über die unteren Hierarchien bis zum Sektorenleiter (ungefähr entsprechend dem Referatsleiter im Bundeslandwirtschaftsministerium) lassen sich noch keine validen Aussagen treffen, da sich die Quellenlage mehr als schwierig gestaltet. Bisher konnten weder vollständige Organigramme noch ein umfassender Bestand an Personalakten ermittelt werden. Da es so aussieht, dass ein Teil der Personalakten nicht mehr auffindbar ist, wird eine Komplettüberprüfung des definierten Samples nicht möglich sein. Dennoch besteht die begründete Annahme, dass zumindest ein Teil der Personalakten noch aufgefunden wird und die benötigten Informationen teilweise aus anderen Quellenbeständen erhoben werden können.

Um die Personalstruktur der landwirtschaftlichen Institutionen und Organisationen der DDR, die ideologischen Brüche und Kontinuitäten der DDR-Agrarpolitik fassen zu



können, muss ein weiterer, spezifisch ostdeutscher Aspekt berücksichtigt werden: die politischen Säuberungen in den 1950er Jahren, die sowohl den Staats- und Parteiapparat als auch die „Demokratische Bauernpartei Deutschlands“ (DBD) und die „Vereinigung der gegenseitigen Bauernhilfe“ (VdgB) betrafen, sowie die Frage nach den möglichen personalpolitischen Auswirkungen des Machtwechsels von Walter Ulbricht zu Erich Honecker im Jahr 1971. Anders als in der Bundesrepublik gilt es in der DDR überdies im Hinblick auf die Personalstruktur mehrere Institutionen zu untersuchen. Gemäß dem Herrschaftsgefüge der DDR ist auch auf dem Feld der Agrarpolitik von der Doppelstruktur - Staat und Partei - auszugehen. Dazu kommen jedoch noch weitere wichtige Akteure, deren Betrachtung für ein möglichst umfassendes Bild von grundlegender Bedeutung ist. Gegenstand der Untersuchung sind daher folgende Institutionen:

- a) An erster Stelle steht hier das Ministerium für Land- und Forstwirtschaft (MLF) als verantwortliches Ressortministerium, das von 1949 bis 1960 unter diesem Namen firmierte. In der Zeit von 1960 bis 1963 wurde es als Ministerium für Landwirtschaft, Erfassung und Forstwirtschaft geführt. Von Februar 1963 bis zum Jahr 1967 trat im Zuge des „Neuen Ökonomischen Systems der Planung und Leitung“ (NÖS) an dessen Stelle der Landwirtschaftsrat beim Ministerrat (LWR). Dieser wiederum wurde in der Zeit von 1968 bis 1972 vom Rat für Land- und Nahrungsgüterwirtschaft (RLN), der die Industrialisierung der DDR-Landwirtschaft forcieren sollte, abgelöst. Von 1972 bis zum Ende der DDR hatte dann wiederum das Ministerium für Land-, Forst- und Nahrungsgüterwirtschaft (MLFN) die entsprechende Ressortzuständigkeit.

An der Spitze des Fachministeriums standen bis zum Jahr 1963 Politiker, die aus den Reihen der eigens gegründeten Agrarpartei, der Demokratischen Bauernpartei Deutschlands (DBD), stammten. Einige blickten – wie ihr Vorsitzender Ernst Goldenbaum und ihr stellvertretender Vorsitzender Paul Scholz – auf einen politischen Werdegang innerhalb der Kommunistischen Partei zurück. Neben Goldenbaum und Scholz hatten auch die DBD-Parteifreunde Wilhelm Schröder und Hans Reichelt das Ministeramt inne. Auf den letzten Minister aus den Reihen der DBD folgte 1963 zunächst Karl-Heinz Bartsch, zuvor Stellvertreter des Ministers, als Vorsitzender des Landwirtschaftsrats. Bartsch, der zugleich auch Mitglied des ZK der SED wurde, musste jedoch nach nur wenigen Tagen im Amt zurücktreten, als seine Zugehörigkeit zur Waffen-SS durch westdeutsche Medien publik gemacht wurde. Nach der Neugründung des Ministeriums 1972 leiteten ausschließlich SED-Politiker das Ressort: Auf Georg Ewald folgte Heinz Kuhrig. Dieser wurde 1982 von Bruno Lietz abgelöst, der das Amt bis zum Herbst 1989 wahrnahm.

- b) Für jedes Ressort gab es in der DDR eine verantwortliche Abteilung im Zentralkomitee der Sozialistischen Einheitspartei. Gemäß der führenden Rolle der SED wurden hier - im ZK-Apparat - die wesentlichen Entscheidungen vorbereitet, für deren administrative Umsetzung dann die jeweiligen Ministerien verantwortlich waren. Für die Konzeption und Umsetzung der Agrarpolitik war deshalb die Abteilung Landwirtschaft des ZK zentral (bis 1951 Sektor Landwirtschaft in der Abt. Wirtschaftspolitik). Mit den ZK-Sekretären für Landwirtschaft Paul Merker und Kurt Vieweg waren in diesem Politikbereich zunächst zwei West-Emigranten einflussreich. Zeitweise übernahm der mächtigste Mann im Staate - Walter bricht - selbst die Verantwortung für das zentrale Ressort (1952), übertrug diese Aufgabe dann aber 1953 Erich Mückenberger. Auf diesen folgte im Jahr 1960 Gerhard Grüneberg, der bis zu seinem Tod 1981 der zentrale Weichensteller in der DDR-Agrarpolitik blieb. Von 1981 bis 1988 war Werner Felfe im ZK verantwortlich für Landwirtschaft; sein Nachfolger war bis zum Herbst 1989 Werner Krolkowski.
- c) Weiterhin muss der Bereich Landwirtschaft der „Staatlichen Plankommission“ (SPK) untersucht werden. Die Kommission gab ab 1950 die übergreifenden Ziele für die jeweils kommende Planperiode vor - dies gilt auch für die Planvorgaben der Landwirtschaft.
- d) Wenn man die Seite der bäuerlichen Vertretungen unter den Bedingungen der DDR-Diktatur mit in die Untersuchung einbeziehen will, muss die Vereinigung der gegenseitigen Bauernhilfe/Bäuerliche Handelsgenossenschaften (VdgB-BHG) als Massenorganisation für die ländliche Bevölkerung in die Studie einbezogen werden. Vor allem bis zur „Vollkollektivierung“ Anfang der 1960er Jahre arbeitete das Ministerium bei der tatsächlichen Umsetzung der Agrarpolitik in den Dörfern und auf den Höfen mit den Gliederungen der VdgB-BHG eng zusammen, die beispielsweise an der Ausgabe von Saatgut, Dünge- und Futtermitteln und bei der Erfassung landwirtschaftlicher Erzeugnisse mitwirkten sowie über die Vergabe von Maschinen durch die „Maschinen-Traktoren-Stationen“ Einfluss ausübten. Nach einer kurzen Phase von geringer Bedeutung, erfuhr die VdgB in den siebziger und besonders in den achtziger Jahre eine enorme Aufwertung, so war sie u. a. seit 1986 auch in der Volkskammer vertreten.

Neben den Fragen nach der Personalstruktur in den unterschiedlichen Institutionen gilt es zu klären, wie die jeweiligen Verantwortungsbereiche, Einflussphären und Entscheidungsbefugnisse der verschiedenen Akteure abzugrenzen und zu gewichten sind und wie durchlässig die Abgrenzung zwischen Partei- und Staatsapparat war.

## 2. Strukturbruch: Kollektivierung und Industrialisierung

Weiterhin ist zu untersuchen, welche Kontinuitäten und Brüche es in der DDR-Agrarpolitik gab und inwiefern diese mit personalpolitischen Konstellationen korrelierten. Darüber hinaus wird zu fragen sein, welche ideologischen Traditionen hier zugrunde lagen, wie sich der Einfluss der Sowjets auf die DDR-Agrarpolitik gestaltete und welche DDR-Spezifika auszumachen sind. In diesem Zusammenhang muss es auch darum gehen, Rolle und Bedeutung der Landwirtschaft im Kontext der Gesamtwirtschaft und des Herrschaftssystems der DDR zu bestimmen.

Die Transformation der Landwirtschaft von oben erfolgte nach Gründung der DDR in mehreren Phasen: Wurden unmittelbar nach 1949 noch privatbäuerliche Klein- und vor allem Mittelbetriebe gefördert, so wurde auf der II. Parteikonferenz der SED im Sommer 1952 ein abrupter gesellschaftspolitischer Strategiewechsel verkündet, der für die Landwirtschaft einschneidende Auswirkungen hatte. Die sogenannte „antifaschistisch-demokratische“ Phase wurde beendet und der „Aufbau der Grundlagen des Sozialismus“ ausgerufen. Bäuerliche Privatwirtschaften galten jetzt als ökonomisch und gesellschaftspolitisch überholt, ihre Überführung in Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften (LPG) wurde zur politischen Zielvorgabe. Die SED übte massiven Druck aus und löste damit eine bäuerliche Massenflucht und erhebliche Versorgungsprobleme aus. Im Juni 1953 musste sie diese Politik auf Druck Moskaus zunächst aufgeben. Die Agrarpolitik der folgenden Jahre war dann durch einiges Hin und Her zwischen härteren und weicheren Phasen gekennzeichnet, wobei die SED durchgängig das Problem hatte, dass die mittel- und großbäuerlichen Privatwirtschaften - trotz Diskriminierung bei der Zuteilung von Saatgut und Maschinen - in der Regel produktiver wirtschafteten als die bereits bestehenden LPG, in denen sich überwiegend die kleineren, weniger wirtschaftlichen Betriebe zusammengeschlossen hatten.

Zur Jahreswende 1959/60 riss die SED-Führung das Steuer herum: Im Dezember 1959 konstatierte sie auf der 7. ZK-Tagung Rückstände in der landwirtschaftlichen Produktion. Das Politbüro wurde mit der Erarbeitung eines Papiers zur vollständigen Kollektivierung der Landwirtschaft beauftragt und Mitte Januar 1960 wurde der Startschuss zur baldigen Vollkollektivierung der Landwirtschaft gegeben. In den folgenden Wochen und Monaten scheint der Kollektivierungsprozess vor allem aufgrund eines Wettbewerbs der mittleren und unteren Funktionärebene eine massive Dynamik angenommen zu haben. Mit Pressionen aller Art und teilweise auch mit falschen Versprechungen gelang es, bereits nach drei Monaten einen Zustand zu erreichen, der es erlaubte, im April das offizielle Ende der Kampagne zu verkünden. Es sollte aller-

dings noch einige Jahre dauern, bis die LPGs wirklich zur einzigen landwirtschaftlichen Produktionsform in der DDR wurden.

Die tiefgreifenden Strukturveränderungen in der ostdeutschen Landwirtschaft waren damit aber mitnichten abgeschlossen: Die Industrialisierung der Landwirtschaft wurde ab Mitte der 1960er Jahre weiter vorangetrieben und später durch die Spezialisierung auf gesonderte Großbetriebe der Pflanzen- bzw. Tierproduktion noch einmal verstärkt. Diese Tendenz setzte sich dann bis zum Ende der DDR fort. So entstanden teilweise bis zu mehreren Tausend Hektar große, industriell bewirtschaftete Flächen, die bis heute die Landschaft im Osten Deutschlands prägen. Verbunden mit dieser Tatsache sind spezifische Problemlagen der ostdeutschen Landwirtschaft, die lange über den Zusammenbruch der DDR hinauswirkten und -wirken. Zudem mussten die in den Jahren der DDR radikal veränderten politischen Strukturen - dies gilt für die ministerielle Ebene genauso wie für den Bereich der agrarischen Interessenvertretungen - in die vorhandenen bundesrepublikanischen Institutionen und Verbände integriert werden. Dies sind nur einige Aspekte, die eine ausführliche Analyse des DDR-Agrarsektors im Rahmen des Projekts mehr als rechtfertigen.

Daniela Münkel, Elke Kimmel

## SCHLUSSBEMERKUNG

Die Wiedervereinigung 1990 bedeutete auch für die Agrarpolitik in Deutschland insofern einen Einschnitt, als die bis dahin sozialistisch-planwirtschaftliche Großlandwirtschaft und ihre völlig anderen Strukturen in die vergrößerte Bundesrepublik integriert werden mussten. Die SBZ bzw. die DDR gehören zum Kommissionsauftrag, weil die NS-Diktatur auch ihre Vorgeschichte bildete bzw. seit 1990 zur Vorgeschichte des wiedervereinigten Deutschland und folglich zum Arbeitsfeld der Agrarpolitik des BMEL wurde. Der Integrationsprozess seit 1990 bildet indes ein neues, in diesem Rahmen nicht mehr zu untersuchendes Thema.

Anders verhält es sich mit der EU-Agrarpolitik, für die die Jahre 1990 sowie 1992 (als Beamte, die seit 1927 tätig waren, pensioniert wurden) keine Zäsur bilden. Aus diesem Grund reicht dieses letzte Kapitel bis in die frühen 1990er Jahre. Da jedoch auch für diesen Themenkomplex der Schwerpunkt in der 'alten' Bundesrepublik liegt, geht es methodisch nicht zuletzt darum, die bundesdeutsche Agrarpolitik in der EG/EU der 1980er Jahre im Horizont der späteren Erfahrungen und Wirkungen zu analysieren, die aus essentiellen Umgestaltungen der EU-Agrarpolitik der 1990er Jahre resultieren. Auf diese Weise werden abschließend die fundamentalen Kontinuitäten und Diskontinuitäten in den Blick genommen, die am Ende des 20. Jahrhunderts eine neue Perspektive eröffnen.

Horst Möller

Mitglieder und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Unabhängigen Historikerkommission beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

**Prof. em. Dr. Dr. h. c. mult. Horst Möller**, Vorsitzender der Unabhängigen Historikerkommission beim BMEL, Universität München, ehemaliger Direktor des Instituts für Zeitgeschichte in München

Mitarbeiter: Herr Eberhard Kuhrt

**Prof. Joachim Bitterlich**, Botschafter a.D. Professor an der ESCB (Ecole Supérieure de Commerce de Paris)

Mitarbeiter: N.N.

**Prof. Dr. Gustavo Corni**, Professor für Zeitgeschichte, Dipartimento di Lettere e Filosofia und Scuola di Studi Internazionali, Universität Trient

Mitarbeiter: Herr Dr. Francesco Frizzera

**Prof. Dr. Andreas Dornheim**, außerplanmäßiger Professor für Neuere und Neueste Geschichte an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg

Mitarbeiter: Herr Stefan Henricks M.A.

**Prof. Dr. Friedrich Kießling**, Lehrstuhl für Neuere und Neueste Geschichte an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt

Mitarbeiter: Herr Christoph Teubner

**Prof. Dr. Daniela Münkel**, Projektleiterin beim Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR, außerplanmäßige Professorin an der Leibniz Universität Hannover

Mitarbeiterin: Frau Dr. Elke Kimmel

**Herausgeber:**

Unabhängige Historikerkommission beim Bundesministerium für Landwirtschaft und Ernährung, Wilhelmstraße 54, 10117 Berlin