

Zeitschrift: Histoire des Alpes = Storia delle Alpi = Geschichte der Alpen
Herausgeber: Association Internationale pour l'Histoire des Alpes
Band: 27 (2022)

Artikel: Bayern und das EG-Bergbauernprogramm von 1975 : wissenschaftliche Expertise und subnationale Akteure in der europäischen Agrarpolitik
Autor: Gerhardt, Raphael
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1053099>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 22.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>



Bayern und das EG-Bergbauernprogramm von 1975 Wissenschaftliche Expertise und subnationale Akteure in der europäischen Agrarpolitik

Raphael Gerhardt

Résumé – La Bavière et le programme de la Communauté européenne en faveur des paysans de montagne (1975). Expertise scientifique et acteurs infranationaux dans la politique agricole européenne

63

En 1973, la CE adopta un programme de financement en faveur de l'agriculture de montagne qui divergeait en partie de la Politique Agricole Commune pratiquée jusque-là et qui était basée sur les prix du marché et la productivité. La loi bavaroise sur la promotion de l'agriculture (1970) a servi de modèle à l'idée de compenser les prestations de l'agriculture et de la sylviculture pour la préservation du paysage culturel. Toutefois, le soutien pour une agriculture de montagne favorisant la sauvegarde des paysages alpins pour le tourisme) a continué à ignorer la question des conflits entre la gestion du territoire et le tourisme.

Agrarpolitische Leitvorstellungen im Konflikt: Bayern, die Bundesrepublik Deutschland und die EWG

Auf der vierten Internationalen Alpwirtschaftstagung in Oberstdorf 1967 stellte der bayerische Landwirtschaftsminister Alois Hundhammer (1900–1974) fest, dass «die Probleme der Berggebiete [...] nicht immer das notwendige Verständnis in den anderen Bevölkerungskreisen» fänden und dass «auch innerhalb der EWG-Instanzen [...] für dieses Verständnis gerungen werden» müsse.¹ Nur sechs Jahre später jedoch einigte sich der Agrarministerrat der Europäischen Gemeinschaft auf eine Richtlinie «über die Landwirtschaft in Berggebieten und bestimmten benachteiligten Gebieten», die 1975 in Kraft trat.² Darin hiess es: «Es ist notwendig, dass die Erhaltung der Landschaft in

Berggebieten und in bestimmten anderen benachteiligten Gebieten auch in Zukunft sichergestellt wird; [...] die Landwirte erfüllen hier durch die Ausübung ihrer Tätigkeiten eine ausschlaggebende Funktion.»³

Wie es zu dieser Berücksichtigung regionaler und naturräumlicher Besonderheiten im Rahmen der europäischen Agrarförderung kam, welche Rolle der Freistaat Bayern als einziges Land der Bundesrepublik Deutschland mit Alpenanteil dabei spielte ohne selbst über Kompetenzen im Gesetzgebungsprozess zu verfügen und welches Bild der Berglandwirtschaft dieser Politik zugrunde lag, ist Gegenstand dieses Aufsatzes. Es wird beleuchtet, wie die Alpen als Naturraum und als argumentatives Konzept die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) veränderten, aber auch, wie die Berglandwirtschaft im Kontext der «agrарischen Transition»⁴ zu Europäisierungsprozessen im Alpenraum beitrug. Der Text basiert auf Forschungen des Verfassers zum bayerischen Landwirtschaftsministerium und dessen Rolle als agrarpolitischem Akteur. Er stützt sich daher im Wesentlichen auf die amtliche Überlieferung der bayerischen Regierungsorgane, des Bundeslandwirtschaftsministeriums und der Generaldirektion Landwirtschaft der Europäischen Kommission. Im Mittelpunkt des politikgeschichtlichen Zugriffs stehen die massgeblichen Akteure, deren Handlungsspielräume sowie die politischen und gesellschaftlichen Diskurse, an denen sie sich beteiligten und die auf sie zurückwirkten.

Die 1957 gegründete EWG setzte ihr Ziel eines europäischen Binnenmarktes zunächst auf dem Agrarsektor um, sodass sich die Agrarpolitik in den ersten Jahren der EWG zum am stärksten vergemeinschafteten Politikfeld entwickelte.⁵ Die Ausgaben für die Agrarpolitik dominierten den Haushalt der Gemeinschaft, wofür vor allem die Kosten der garantierten Erzeugerpreise sorgten. Diese führten jedoch schon Ende der 1960er-Jahre zu struktureller Überschussproduktion – den in der Öffentlichkeit kritisch diskutierten «Butterbergen» und «Milchseen».⁶ Zudem bevorteilte diese Preispolitik grossflächige, mechanisierte Betriebe in den Gunstlagen der Gemeinschaft gegenüber Betrieben in ungünstigen naturräumlichen Lagen, wie etwa in den Mittelgebirgen oder im Alpenraum, die aufgrund kleiner Parzellen, hügeliger Flächen und rauere Klima geringere Erträge erwirtschafteten.⁷ Gemeinsame Strukturfördermassnahmen sollten ab 1964 die Ungleichheiten verringern und den Strukturwandel hin zu rentableren, grösseren Betrieben unterstützen. EWG-Agrarkommissar Sicco Mansholt (1908–1995) erkannte die Schwächen des Agrarmarktsystems und schlug 1968 in einem Memorandum vor, Familienbetriebe zu grossen «Produktionseinheiten» zusammenzuschliessen. Dadurch sollte sich deren Rentabilität erhöhen, die Überschussproduktion zurückgehen und zugleich bessere Arbeits- und Einkommensbedingun-

gen für die Landwirte erreicht werden. Soziale Massnahmen zum Ausstieg aus der Landwirtschaft sollten den notwendigen Konzentrationsprozess begleiten.⁸ Unter Landwirten und Agrarpolitikern stiess der sogenannte Mansholtplan auf harsche Kritik, warf man Mansholt doch vor, er wolle möglichst viele Bauern zur Aufgabe bewegen. Nach zähen Debatten im Agrarministerrat traten 1972 drei Strukturförderrichtlinien der EWG in Kraft, die in abgeschwächter Form die Ziele des Mansholtplans verwirklichen sollten. Um künftig nur noch sogenannte entwicklungsfähige Betriebe zu fördern, wurde eine Förderschwelle eingeführt – ein Mindestgewinn, den ein Betrieb erreichen musste, um als förderfähig zu gelten.⁹

Das Konzept der Förderschwelle stammte von der deutschen Bundesregierung, die 1969 die Einschränkung der Investitionsförderung auf zukunftsfähige Vollerwerbsbetriebe eingeführt hatte.¹⁰ Nichtsdestotrotz behielt auch in der Bundesagrarpolitik die Idealvorstellung des «bäuerlichen Familienbetriebs» ihren Stellenwert, vor allem bei den konservativen Unionsparteien. In ganz Westeuropa, wenn auch in national unterschiedlichen Ausprägungen, stand das vage Ideal des Familienbetriebs im Mittelpunkt agrarpolitischer Diskurse. Es entsprang konservativen, eigentlich bürgerlichen Wertevorstellungen, wonach der Bauer mit seiner Familie für die Ernährung der Nation sorgte und aufgrund seines Eigentums als verantwortungsbewusster Staatsbürger und in Zeiten des Kalten Krieges als Bollwerk gegen den Kommunismus galt. Mit diesem Bild begründeten die Regierungen staatliche Fördermassnahmen für den Agrarsektor, auch wenn es mit den tatsächlichen Ursachen der Entwicklungen im Agrarsektor nur wenig zu tun hatte.¹¹

In Bayern beanspruchten die Staatsregierungen der Nachkriegsjahrzehnte zwar die Erfolgsgeschichte des Wandels vom Agrarland zum Industriestaat für sich, massen dem Bäuerlichen aber als Grundlage eines solchen konservativen Gesellschaftsentwurfs eine ungebrochen hohe symbolische Bedeutung zu.¹² Besonders nach dem Wechsel hin zu einer sozialliberalen Bundesregierung 1969 trat die christlich-konservative bayerische Staatsregierung in eine weltanschaulich gefärbte Opposition zu dieser. So brandmarkte die Partei Christlich-Soziale Union (CSU) in übertriebener Zuspitzung die Förderschwelle der Bundesregierung als eigentumsfeindlich: Die damit verbundene Forcierung des Strukturwandels wurde vor dem Hintergrund des Ost-West-Konflikts gar als Weg in den Sozialismus, da sie dem Ziel eines breit gestreuten Eigentums an Grund und Boden zuwiderlaufe.¹³

Angesichts des seit Anfang der 1960er-Jahre immer stärker bemerkbar werdenden Strukturwandels suchte das bayerische Landwirtschaftsministerium nach Wegen, um eine möglichst grosse Zahl an landwirtschaftlichen Betrieben zu erhalten. Unterstützt wurde es dabei vom Bayerischen Bauern-

verband, dem allein schon aus Eigeninteresse an möglichst vielen zahlenden Mitgliedern gelegen war. Aufgrund der Erkenntnis, dass eine rein auf Vollerwerbsbetriebe ausgerichtete Agrarpolitik in Bayern zu einem dramatischen Rückgang der Betriebszahlen führen würde, während der Anteil an Nebenerwerbsbetrieben zunahm, rückten letztere in den Fokus bayerischer Agrarpolitik. Im 1970 verabschiedeten Gesetz zur Förderung der bayerischen Landwirtschaft sah die Staatsregierung vor, Voll-, Zu- und Nebenerwerbsbetriebe als gleichberechtigte Betriebsformen zu behandeln und dazu Strukturen zur Arbeitsteilung wie Maschinenringe, Betriebshilfsringe und Erzeugergemeinschaften auszubauen.¹⁴ Nebenerwerbsbetriebe erfüllten jedoch nur selten die Förderkriterien des Bundes und der EWG. Daran entzündete sich der Widerstand des bayerischen Landwirtschaftsministeriums, das nicht nur Eigentum an Grund und Boden in möglichst breiter Streuung erhalten wollte, sondern mit der Pflege der Kulturlandschaft ein zweites Argument für die Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung in allen Teilen des Landes in die Debatte einbrachte.¹⁵ Erstmals in einem europäischen Agrargesetz enthielt das Gesetz zur Förderung der bayerischen Landwirtschaft von 1970 einen Abschnitt, der die «Erhaltung des ländlichen Raumes als Kulturlandschaft» explizit zum Gegenstand agrarpolitischer Massnahmen machte. Unter dem positiv konnotierten, aber vagen Begriff der Kulturlandschaft wurde eine ästhetisch definierte Vorstellung menschlich geprägter Landschaft im Einklang mit der Natur verstanden – bisweilen im bewussten Gegensatz zum Ideal der Wildnis in der amerikanischen Naturschutzbewegung.¹⁶ Mit seinem Alpenanteil besass Bayern ein Alleinstellungsmerkmal unter den Ländern der Bundesrepublik und hatte sich seit Ende der 1950er-Jahre erfolgreich in Bonn für spezifische Fördermassnahmen eingesetzt.¹⁷ Die 149 Bergbauerngemeinden in Bayern im Jahr 1970 umfassten aber lediglich acht Prozent der Landesfläche Bayerns und 1,4 Prozent der landwirtschaftlich genutzten Fläche der Bundesrepublik.¹⁸

Für die politische Vermarktung des Gesetzes zur Förderung der bayerischen Landwirtschaft spielten die Alpen eine wesentliche Rolle, was die gestiegene Bedeutung der Alpen in der bayerischen Politik um 1970 insgesamt widerspiegelte. Hier ist an erster Stelle der Tourismus zu nennen, dessen wirtschaftliches Potenzial der bayerischen Staatsregierung wohl bewusst war.¹⁹ In den Jahren zwischen 1955 und 1985 verband sich der Durchbruch des massenhaften Wintertourismus in den Alpen mit permanent hohen Wachstumsraten im Sommertourismus, wobei um 1970 noch überwiegend der Genuss der Landschaftsschönheiten und die «Wertschätzung der bäuerlichen Kulturlandschaft» im Vordergrund standen.²⁰ Zudem schenkte die Staatsregierung der Aussenwahrnehmung des Landes wachsende Aufmerksamkeit. Politische Bemühungen zur Förderung der Exportwirtschaft, ob in China oder den USA,

waren stets begleitet von kulturellen und landschaftlichen Reizen Bayerns. Ob Volksmusik, Tracht oder die bayerische Landschaft: die Staatsregierung setzte diese Elemente eines weltweiten, positiven Bayernbildes gezielt ein.²¹ Stellten die Jahre um 1970 eine Phase massierter Gesetzgebungs- und Reformtätigkeit dar,²² so trafen die gross angelegten Infrastrukturprojekte der Staatsregierung nun auch auf eine an Rückhalt gewinnende Umweltdebatte, in der als zu tiefgreifend empfundene Eingriffe ins Landschaftsbild kritisiert wurden.²³ Mit der Einrichtung eines Ministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen Ende 1970, aber auch mit der Ausweisung des ersten deutschen Nationalparks im Bayerischen Wald im Jahr 1969, versuchte die Staatsregierung den Themenbereich Umwelt und Naturschutz als zukunftssträchtiges Handlungsfeld zu besetzen.²⁴ Dabei spielten die Alpen eine herausgehobene Rolle, wie der vorgezogene Erlass der Verordnung über die «Erholungslandschaft Alpen» als Teil des Landesentwicklungsprogramms im Jahr 1972 zeigt.²⁵ In der politischen Kommunikation begann die seit 1962 mit absoluter Mehrheit in Bayern regierende CSU, das bayerische Landschaftsbild als Ergebnis ihrer Regierungsarbeit zu vermarkten und so «das harmonische Nebeneinander von Fortschritt und Tradition» zu inszenieren.²⁶ Spätestens um 1970 hatten die CSU und die von ihr geführte Staatsregierung das Potenzial der bayerischen Landschaft als Standortfaktor des Landes ebenso wie als identitätsstiftendes Element für die Bevölkerung erkannt.

Agrarpolitik in Bayern um 1970:

Der Erhalt der Kulturlandschaft als neues Aufgabengebiet

In diesem Setting agierte das bayerische Landwirtschaftsministerium unter Minister Hans Eisenmann, als es die im Gesetz zur Förderung der bayerischen Landwirtschaft 1970 formulierten Ziele umzusetzen begann. Hans Eisenmann (1923–1987), promovierter Agrarwissenschaftler und ehemaliger Landwirtschaftsbeamter, brachte mehrjährige Erfahrung als Landrat des Landkreises Pfaffenhofen an der Ilm und damit einen breiten Blick auf den ländlichen Raum mit, als er 1969 Minister wurde. Binnen eines Jahres gelang es ihm, das stagnierende Projekt eines bayerischen Agrargesetzes durchzusetzen. Das Gesetz enthielt neben einem symbolpolitischen Bekenntnis der Staatsregierung zur Landwirtschaft die staatliche Förderung von Zu- und Nebenerwerbsbetrieben sowie die Honorierung von Leistungen der Land- und Forstwirtschaft für den Erhalt der Kulturlandschaft. Damit widersprach es den agrarpolitischen Leitlinien der Bundesregierung und der EWG, auch wenn diese inzwischen den Grossteil der Agrarpolitik bestimm-

ten. Das bayerische Landwirtschaftsministerium postulierte mit dem Gesetz einen umfassenden Zuständigkeitsanspruch für den ländlichen Raum und schuf neue Begründungszusammenhänge für Fördermassnahmen, die sich von der Zahl der Landwirte entkoppelten. Dies kam einer Aufgabensicherung für die staatliche Landwirtschaftsverwaltung gleich und griff zielgenau die politischen und gesellschaftlichen Diskurse der Zeit auf. Wenn die Wettbewerbsfähigkeit im europäischen Markt nur für einen kleinen Teil der bayerischen Betriebe erreichbar schien, so konnte der Erhalt des weltweit geschätzten bayerischen Landschaftsbildes als staatspolitischer Auftrag für die Land- und Forstwirtschaft und damit auch für das zuständige Ministerium gesichert werden.²⁷

Eine der ersten Folgemassnahmen des Landwirtschaftsförderungsgesetzes war das Grünlandprogramm. Da Grünlandbetriebe 40 Prozent der landwirtschaftlich genutzten Fläche Bayerns bewirtschafteten, aber nur 15 bis 20 Prozent der Betriebe die Förderschwelle der Bundesregierung erreichten, bestand hier nach Ansicht des Ministeriums besonderer Handlungsbedarf. Betroffen waren vor allem die Flächen in Mittelgebirgen, im Voralpenland und in den Alpen. Für diese Betriebe sollten ungeachtet ihres geringeren Betriebseinkommens weiterhin Investitionen bezuschusst werden. Gefördert wurden die Umstellung von Milchviehhaltung auf arbeitsexensive Viehhaltungsformen, der Bau von Wirtschaftswegen und Almgebäuden, der Viehauftrieb auf Almen sowie Investitionen in Spezialmaschinen und gemeinschaftlich betriebene Futtertrocknungsanlagen.²⁸

Das bayerische Landwirtschaftsministerium setzte bei der Begründung seiner Massnahmen gezielt auf die Wirkung des bekannten Bildes einer bäuerlich geprägten bayerischen Kulturlandschaft aus Voralpenland und Barockkirchen. In Werbematerialien dienten die Alpen als Kulisse und diskursive Untermalung einer für grosse Teile Bayerns geltenden Agrarpolitik.²⁹ Der neu formulierte Zuständigkeitsanspruch des Ministeriums für den gesamten ländlichen Raum kam vor allem in den Argumenten zum Ausdruck, die die Relevanz der Landwirtschaft für die Gesamtgesellschaft betonten. So warnte Minister Eisenmann vor den Folgen für das Landschaftsbild, wenn sich aufgrund der Agrarpolitik des Bundes und der EWG in grossen Teilen der Mittelgebirgs- und Gebirgslagen das Ende der Landbewirtschaftung und eine Entvölkerung einstellen würden – angesichts der touristischen Bedeutung des Voralpen- und Alpenraumes ein wirksames Argument.³⁰ Eisenmann, aber auch leitende Beamte des Ministeriums wie der Abteilungsleiter und spätere Amtschef Wolfgang von Trotha (1925–1979) machten sich ökologische Argumente zu Eigen und prangerten in Reden die Folgen einer rein auf Gewinnmaximierung ausgerichteten Landwirtschaft an.³¹

Bereits kurz nach Inkrafttreten geriet das bayerische Grünlandprogramm jedoch unter Druck aus Brüssel. Waren in der Bundesrepublik formal die Länder für die Agrarstrukturpolitik zuständig – auch wenn die Bundesregierung über Förderprogramme und Mischfinanzierungen immer stärker eingriff – so widersprach das Grünlandprogramm den 1972 verabschiedeten Strukturrichtlinien der EWG. Diese förderten die Einstellung der Landwirtschaft in benachteiligten Lagen zur Entlastung der übersättigten Agrarmärkte, weshalb die Generaldirektion Landwirtschaft der EWG-Kommission in den bayerischen Fördermassnahmen Wettbewerbsverzerrungen erkannte.³² Der Leiter der Grundsatzabteilung des bayerischen Landwirtschaftsministeriums, Wolfgang von Trotha, schlug daher vor, die bayerischen Regelungen in ihrer Formulierung so nah wie möglich an diejenigen der EWG anzugleichen und politisch auf eine Änderung der europäischen Richtlinien hinzuwirken.³³

Bayern hatte seit Beginn der 1960er-Jahre eine erfolgreiche Praxis informeller Aussenpolitik mit den Organen der EWG etabliert.³⁴ Im Bereich der GAP standen die Probleme der bayerischen Landwirtschaft aufgrund ihrer Lage an der Zonengrenze, ihrer kleinbäuerlichen Struktur und ihrer ungünstigen naturräumlichen Bedingungen im Vordergrund.³⁵ Die Europäische Kommission hatte ein offenes Ohr für die bayerische «Nebenaussenpolitik» und war sich der föderalen Verfasstheit der Bundesrepublik stets bewusst. Im Landwirtschaftsministerium war es Wolfgang von Trotha, der dank seiner früheren Tätigkeit als Spiegelreferent beim Bevollmächtigten Bayerns beim Bund, als Leiter eines 1964 neu eingerichteten EWG-Referats und Länderbeobachter im ständigen Agrarstrukturausschuss der Europäischen Kommission über die besten Verbindungen nach Brüssel verfügte. Dank des engen Kontakts Trothas zu Helmut von Verschuer (*1926), dem stellvertretenden Generaldirektor für Landwirtschaft der Kommission erfuhr das Münchner Landwirtschaftsministerium frühzeitig vom Vorhaben der Kommission, ein eigenes Programm zur Förderung der Berglandwirtschaft aufzulegen.³⁶

Die Entstehung des EG-Bergbauernprogramms 1970–1974:

Wissenschaftliche Entscheidungsgrundlagen und politischer Kontext

Bei seiner Haushaltsrede vor dem Landtag im Mai 1975 brüstete sich Landwirtschaftsminister Hans Eisenmann damit, die bayerische Auffassung von Agrarpolitik sei «bestätigt [worden] durch die Einführung des EG-Bergbauernprogramms, für das wir in Bayern Schrittmacherdienst geleistet haben.»³⁷ Wie kam Eisenmann zu dieser Einschätzung? Parallel zur Ausarbeitung der Strukturförderrichtlinien verstärkte die Europäische Kommission ab Ende der

1960er-Jahre ihr Engagement in der Regionalpolitik und nahm dabei vor allem die sozialen und ökonomischen Unterschiede zwischen den Regionen in den Blick, die zu beträchtlichen Teilen Folge des landwirtschaftlichen Strukturwandels waren.³⁸ Im Februar 1970 hatte Agrarkommissar Sicco Mansholt in einem Interview eingeräumt, die Nebenerwerbslandwirtschaft könne in bestimmten Regionen eine dauerhafte Lösung darstellen.³⁹ Zudem kündigte die EWG im Zuge der Beitrittsverhandlungen mit Grossbritannien ein Förderprogramm für die Landwirtschaft in benachteiligten Lagen an, da die bisherigen britischen Ausgleichszahlungen an Landwirte in den Mittelgebirgen, den Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft widersprachen. Der britische EG-Beitritt war aber nicht der allein ausschlaggebende Anlass für die Entstehung des Bergbauernprogramms, wie dessen Entstehungsgeschichte zeigt.⁴⁰

Die Generaldirektion Landwirtschaft der Kommission plante ab Mitte 1970 eine Studie zur Lage der Landwirtschaft im Alpenraum der Gemeinschaft, die sie damit begründete, dass sich die Landwirtschaft im Zuge des Strukturwandels auf Gunstlagen konzentriere, was durch die geplante Agrarstrukturpolitik der EWG noch beschleunigt werden könne. Dies seien «umstrittene Fragen», die «häufig Anlass zu unsachlichen Debatten» gäben. Auch wenn es aus den vorliegenden Quellen nicht hervorgeht, so könnte diese Einschätzung mitunter auf die anhaltende Kritik Bayerns an der EWG-Agrarstrukturpolitik zurückgehen.⁴¹ Im Herbst 1970 beauftragte die Kommission für die drei Alpenländer der Gemeinschaft jeweils einen Experten mit der Durchführung der Studie. Für Frankreich war dies Paul Veyret, Leiter des Instituts für alpine Geographie an der Universität Grenoble, für Italien Carlo Zanon, Landwirtschaftsberater in Meran und für die Bundesrepublik Deutschland Paul Rintelen, Leiter des Instituts für Wirtschaftslehre des Landbaus an der Technischen Hochschule Weihenstephan.⁴² Rintelen stand in engem Kontakt mit dem bayerischen Landwirtschaftsministerium und war Minister Hans Eisenmann als dessen Doktorvater eng verbunden. Der Arbeitsgruppe gehörten neben den Experten und ihren Mitarbeitern die zuständigen Beamten der Generaldirektion Landwirtschaft an. Sie traf sich mehrfach in Brüssel und an den Arbeitsorten der Experten in Frankreich, Italien und Deutschland und diskutierte die Ergebnisse der Untersuchungen.⁴³

Im September 1972 versammelte sich die Gruppe am Institut von Paul Rintelen in Freising-Weihenstephan. Mit dem Besuch war eine Exkursion in die oberbayerischen Alpen verbunden. Begleitet vom Bergbauernberater des Landwirtschaftsamtes Miesbach besichtigte die Gruppe die Wintersporteinrichtungen in Kiefersfelden und auf dem Sudelfeld, einen Rinderaufzuchtbetrieb mit touristischem Nebenerwerb und Alm sowie eine Futtertrocknungsanlage in Kiefersfelden. Rintelen wollte seinen Gästen in Abstimmung mit der

bayerischen Agrarverwaltung offenbar die im bayerischen Grünlandprogramm enthaltene Vorstellung von Bergbauernförderung vorführen, bestehend aus extensiver Viehhaltung, Nebenerwerb, Gemeinschaftseinrichtungen und Tourismus.⁴⁴ Die Kommission beauftragte Rintelen, die abschliessende Synthese der drei Länderstudien auszuarbeiten. In dieser Synthese sollten, anders als in den deskriptiven Einzelstudien, Vorschläge für eine Bergbauernpolitik der Gemeinschaft formuliert werden.

Die Studien: Bergbauern zwischen Betriebswirtschaft und Landschaftspflege

In seiner 180-seitigen Studie zur Lage der Landwirtschaft im Alpenraum der Bundesrepublik Deutschland konzentrierte sich Paul Rintelen auf ökonomische Probleme der Berglandwirtschaft. Der durch Rintelens Fachgebiet bedingte betriebswirtschaftliche Blick der Studie auf die Bergbauernbetriebe fokussierte vor allem deren Rentabilitätsdefizite und Effizienznachteile gegenüber Betrieben in flachen Lagen. In verschiedenen Rechenmodellen zeigte Rintelen auf, dass Milchproduktion und Almwirtschaft unrentabel seien und vor allem für Nebenerwerbsbetriebe nur der Umstieg auf arbeitsextensivere Bewirtschaftungsformen zukunftsfähig sei.⁴⁵ Damit bestätigten Rintelens Befunde die Vorstellungen der bayerischen Staatsregierung, die im Gesetz von 1970 die Umstrukturierung von Nebenerwerbsbetrieben förderte.

In seiner Studie griff Rintelen ein weiteres Anliegen bayerischer Agrarpolitik auf, die «Nebenwirkungen der land- und forstwirtschaftlichen Tätigkeit in Berggebieten für die Allgemeinheit». Darin stellte er der durch die betriebswirtschaftliche Problematik aufgeworfenen Frage nach der Existenzberechtigung der Berglandwirtschaft deren Bedeutung für die Allgemeinheit gegenüber. Die bisher als Nebenprodukte der Landbewirtschaftung erbrachten Leistungen sollten künftig durch die Gesellschaft honoriert werden.⁴⁶ Als Gründe dafür führte Rintelen die Bedeutung der hergebrachten Landbewirtschaftung für den Wasserhaushalt und die Vermeidung von Bodenerosion an, betonte aber vor allem die Wichtigkeit der Land- und Forstwirtschaft für den Erhalt des Landschaftsbildes. «Das liebliche Landschaftsbild, gekennzeichnet durch nebeneinander von Wald, Grünflächen, Felsenregionen und Gebirgsflächen, in das sich malerische Bauerngehöfte einfügen» gelte es zu erhalten, da dies der «Wunsch der gesamten Bevölkerung» sei.⁴⁷ Damit postulierte Rintelen den Status Quo des von Land- und Forstwirtschaft geprägten Landschaftsbildes des Alpenraums als normativen Wert, dem überdies eine hohe wirtschaftliche Bedeutung zukomme.⁴⁸ Ganz im Sinne der bayerischen Agrarpolitik knüpfte Rintelen die Existenzberechtigung der Berglandwirtschaft an den boomenden Tourismus

im bayerischen Alpenraum. Während der Tourismus auf der von Land- und Forstwirtschaft geprägten Landschaft aufbaue und auch deren Flächen nutze, bringe er für die Berglandwirte zusätzliche Einnahmequellen durch Fremdenzimmer, Nebentätigkeiten und Möglichkeiten zur Direktvermarktung.⁴⁹ Ausserdem profitierten die Bewohner der Berggebiete von der im Zusammenhang mit dem Tourismus geschaffenen Infrastruktur wie Kliniken und Bäder.⁵⁰

Damit war Rintelens Argumentation, die Notwendigkeit von Zuschüssen für die Berglandwirte über deren Bedeutung für den Erhalt der Kulturlandschaft zu begründen, identisch mit derjenigen der bayerischen Agrarpolitik, wie sie 1970 im Landwirtschaftsförderungsgesetz formuliert worden war. Der Tourismus erschien dabei als die grosse Zukunftsperspektive für die Landwirte im Alpenraum, wobei negative Folgen und Nutzungskonflikte nicht anklagen. Ebenso wenig wurden negative Auswirkungen der Land- und Forstwirtschaft auf die Umwelt thematisiert. Die von Land- und Forstwirtschaft geprägte Umwelt wurde unkritisch als per se erhaltenswert begriffen.⁵¹

Diese Argumentation findet sich in identischer Form in der zusammenfassenden Studie und den «Anregungen für eine Entwicklungspolitik» wieder, die ebenfalls von Rintelen stammten. Auch hier ging er von der Prämisse aus, dass «die Aufgabe der Landbewirtschaftung im Alpenraum [...] für die Allgemeinheit katastrophale Folgen haben» würde:⁵² «Das Landschaftsbild der Alpen würde [...] tristlos werden und der Alpenraum seine Anziehungskraft und seine Bedeutung als das grosse europäische Erholungs- und Wintersportzentrum verlieren. Das würde im Widerspruch zu der allgemeinen Tendenz zunehmenden Freizeit- und Erholungsbedarfs der Bevölkerung stehen.»⁵³ Deshalb sei auch eine Aufforstung der Alpen keine Lösung.⁵⁴ Der Zielkonflikt zwischen der sinkenden wirtschaftlichen Attraktivität der Berglandwirtschaft und dem steigenden Interesse der Allgemeinheit an der Erholungslandschaft Alpen sei nur durch eine «entsprechende Gegenleistung» der öffentlichen Hand für die Landschaftspflegeleistungen der Land- und Forstwirtschaft aufzulösen.⁵⁵

Für eine Bergbauernpolitik der Europäischen Gemeinschaft im Alpenraum schlug Rintelen vor, das Bergbauerngebiet über die Faktoren Hangneigung und Dauer der Vegetationszeit abzugrenzen, Investitionsbeihilfen für die Verbesserung der Rentabilität bereitzustellen, Viehhaltungs- und Älpungsprämien zum Ausgleich der naturbedingten Nachteile einzuführen und für nicht entwicklungsfähige Betriebe Sozialmassnahmen anzubieten.⁵⁶ Bayerische Vorstellungen gelangten also auf dem Umweg über Rintelen in das Bergbauernprogramm der EG. Dies lag auch daran, dass der italienische Experte Zanon offenbar keinen zufriedenstellenden Schriftsatz eingereicht hatte, obwohl 69 Prozent der 323 700 Erwerbstätigen in der Berglandwirtschaft der EG auf Italien entfielen.⁵⁷ Ausserdem hatte Zanon angegeben, keine Informationen über

Leistungen der Landwirtschaft für die Allgemeinheit in Italien ermitteln zu können.⁵⁸ In der Studie des französischen Experten Veyret traten die starken regionalen Unterschiede in der Bewirtschaftung und ökonomischen Lage zwischen den nördlichen und südlichen Alpengebieten ebenso wie zwischen sich entvölkernden Tälern und boomenden Tourismusorten deutlich hervor. Veyret betonte ebenfalls die Bedeutung der Landwirtschaft für Landschaft und Tourismus, da die Alpen nur durch die «kulturelle Leistung» der Landwirte weiter für die gesellschaftlichen Bedürfnisse nutzbar blieben.⁵⁹ Aufgrund des französischen Zentralismus existierten bisher so gut wie keine spezifischen Hilfen für die Berglandwirte, zumal die französische Agrarverwaltung ausserlandwirtschaftliche Aspekte bislang nicht berücksichtigt habe.⁶⁰ Offenbar verschaffte die föderale Struktur der Bundesrepublik dem Land Bayern einen deutlichen Vorsprung gegenüber den zentralistischeren Staaten Frankreich und Italien.⁶¹

Verabschiedung und Inhalt des Programms

Bereits im Februar 1973, einige Monate vor den Länderstudien, publizierte die Generaldirektion die Synthese Rintelens und nutzte sie als Grundlage für einen ersten Entwurf, den die Kommission dem Rat der EG am 21. Februar 1973 vorlegte.⁶² Da Grossbritannien und Irland – seit Anfang 1973 Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft – sowie Italien auf eine Verabschiedung der Richtlinie drängten, beschleunigten sich die Verhandlungen in Brüssel. Am 15. Mai 1973 einigte sich der Agrarministerrat darauf, dass die Kommission eine Richtlinie vorbereiten solle, die es den Mitgliedstaaten erlaube, besondere Fördermassnahmen für landwirtschaftliche Betriebe «in bestimmten benachteiligten Gebieten» einzuführen.⁶³ Auch die bayerische Staatsregierung versuchte nun auf unterschiedlichen Wegen, Einfluss auf die konkreten Bestimmungen der geplanten Richtlinie zu gewinnen und mobilisierte hierfür ihr gesamtes Arsenal an europapolitischen Instrumenten: von der direkten Einladung des Agrarkommissars Pierre Lardinois (1924–1987) nach München über direkte Gespräche zwischen Spitzenbeamten der Generaldirektion Landwirtschaft und des bayerischen Landwirtschaftsministeriums bis hin zum Versuch, im Bundesrat eine einheitliche Position der Länder im bayerischen Sinne herzustellen und zum Briefing des Bundeslandwirtschaftsministers Josef Ertl (1925–2000). Der Umstand, dass die Staatsregierung dennoch keine Richtungsänderung in den Beratungen mehr erwirken konnte, zeigt sowohl die doch eingeschränkte Durchschlagskraft eines Bundeslandes im Gesetzgebungsprozess auf europäischer Ebene als auch die Komplexität des Politikfelds an sich auf. So sehr Bayern die Bergbauernförderung begrüusste, ging es bei deren Umset-

zung und Finanzierung um handfeste Kompetenzfragen nicht nur zwischen der Bundesrepublik und der EG, sondern auch zwischen Bayern und dem Bund.⁶⁴ Die bayerische Staatsregierung hatte mit ihrer informellen Aussenpolitik und ihrer landespolitischen Gesetzgebung sicher dazu beigetragen, die Aufmerksamkeit der Europäischen Kommission für das Thema Bergbauern zu erhöhen, was sich nicht zuletzt an der Beauftragung eines bayerischen Professors mit der Studie zeigte. Insofern wirft die Genese des Bergbauernprogramms ebenso sehr ein aufschlussreiches Schlaglicht auf die Rolle von Experten in der europäischen Politik. Gerade am Fall Rintelens zeigt sich, dass auch Experten nicht im luftleeren wissenschaftlichen Raum agierten, sondern in politische und persönliche Netzwerke eingebunden waren. Am 20. November 1973 beschloss der Agrarministerrat die Richtlinie über die Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten.⁶⁵ Aufgrund des nötigen Vorlaufs für die Abgrenzung der Fördergebiete in den Mitgliedstaaten lief das Programm erst Anfang 1975 an.⁶⁶

Das EG-Bergbauernprogramm setzte sich im Wesentlichen aus zwei Instrumenten zusammen, einer Ausgleichszulage für die naturräumlichen Nachteile in Form von Vieh- oder Flächenprämien und Fördermöglichkeiten für Investitionsmassnahmen, die die Kriterien der Strukturrichtlinien von 1972 aufweichten. So konnten auch Investitionen in Betrieben, die die Förderchwelle nicht erreichten gefördert werden, wenn sie in Kombination mit einem Nebenerwerb ein vergleichbares Einkommen erzielten oder wenn ihr Fortbestand aus landschaftspflegerischen Gründen oder zur Aufrechterhaltung der Besiedelung notwendig erschien. Zudem gestand die EG den Mitgliedstaaten die Förderung von Investitionen in Gemeinschaftseinrichtungen zur Weidewirtschaft und Futtermittelproduktion zu. Dabei ermöglichte die Richtlinie den Mitgliedstaaten eine weitgehende Flexibilität bei der Umsetzung der Massnahmen sowohl hinsichtlich der Höhe der Ausgleichszahlungen als auch bei der räumlichen Schwerpunktbildung, wobei auch über das Bergbauernprogramm hinausreichende Massnahmen erlaubt waren.⁶⁷

Auch wenn Bayern eine flächenbezogene Ausgleichszulage mangels Leistungsbezug ablehnte und die gemeindeweise Abgrenzung der Fördergebiete als zu grobmaschig kritisierte, so bildeten doch zentrale Elemente des bayerischen Grünlandprogramms die Grundlage der EG-Richtlinie. Die EG trug damit erstmals der erweiterten Auffassung von Agrarpolitik als Gesellschaftspolitik Rechnung, wie sie 1970 im bayerischen Landwirtschaftsförderungsgesetz formuliert worden war. Das EG-Bergbauernprogramm stellte eine teilweise Abkehr von der bisherigen Markt- und Produktionsorientierung der GAP dar und bezog auch die Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft für die Landschaft ein. Allerdings führte dieses zusätzliche europäische Eingreifen

in die Agrarstrukturpolitik zu einer weiteren Einschränkung des Handlungsspielraums der Mitgliedstaaten, die nur noch die ergänzenden Massnahmen selbst gestalten konnten.⁶⁸

Fazit

Die Entstehung einer Bergbauernpolitik im Rahmen der GAP war ein markanter Schritt im Prozess der Europäisierung des Alpenraumes ebenso wie sie als Teil der Regionalisierung europäischer Politik ab den 1970er-Jahren zu sehen ist. Die am Vorbild Bayern orientierte Betonung des Erhalts der Kulturlandschaft durch die Landwirtschaft sollte die Bedeutung des primären Sektors für die Gesamtgesellschaft hervorheben. Nutzungskonflikte, wie sie etwa zwischen Landwirtschaft und Tourismus im Alpenraum bestanden, blendete die agrarwissenschaftliche Studie der Expertenkommission weitestgehend aus. Bayerische Agrarpolitik und EG-Bergbauernprogramm setzten auf den positiv konnotierten, aber vagen Begriff der Kulturlandschaft, um staatliche Unterstützung für die Berglandwirtschaft zu begründen. Die Alpen fungierten in diesem Kontext einerseits als naturräumliche Gegebenheit mit ihren Auswirkungen auf die Landnutzung und andererseits als gesamtgesellschaftlich mehrheitsfähiges Argumentationsmuster. Hier sollten weiterführende Studien anknüpfen und die Haltung der Berglandwirte selbst zu diesen Argumentationsmustern untersuchen.

Auftaktbild: Der bayerische Landwirtschaftsminister Hans Eisenmann (Mitte, mit Hut) bei einer Almbegehung im Zuge eines Flurbereinigungsverfahrens im Rotwandgebiet (Lkr. Miesbach, Oberbayern) am 30. Juli 1974. Begleitet wird er von leitenden Beamten, Journalisten und Landwirten. Ausschnitt einer Aufnahme des professionellen Fotografen Heinz Wagner (1930–2011), der den Termin im Auftrag des Ministers fotografisch dokumentierte. Bildnachweis: Archiv für christlich-soziale Politik der Hanns-Seidel-Stiftung, NL Eisenmann 25-13.

- 1 A. Hundhammer, «Eröffnungsansprache», *Bayerisches Landwirtschaftliches Jahrbuch*, 45, 1, 1968, S. 13–14, hier S. 14.
- 2 U. Kluge, *Vierzig Jahre Agrarpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 2, Hamburg/Berlin 1989, S. 181.
- 3 Richtlinie des Rates vom 25. April 1975 über die Landwirtschaft in Berggebieten und bestimmten benachteiligten Gebieten (75/268/EWG).
- 4 Damit ist der Makroprozess des landwirtschaftlichen Strukturwandels und der sukzessiven ökonomischen und sozialen Marginalisierung der Landwirtschaft im späten 19. und 20. Jahrhundert gemeint; G. Mai, «Die Agrarische Transition. Agrarische Gesellschaften in Europa und die Herausforderungen der industriellen Moderne im 19. und 20. Jahrhundert», *Geschichte und Gesellschaft*, 33, 2007, S. 471–514.
- 5 W. Loth, *Europas Einigung. Eine unvollendete Geschichte*, Frankfurt a. M. 2014.
- 6 K. Patel, *Europäisierung wider Willen. Die Bundesrepublik Deutschland in der Agrarintegration der EWG 1955–1973*, München 2009, S. 390 f.; die Rolle der Verbraucher in der GAP findet erst seit kurzem Beachtung in der historischen Forschung: <https://consumers.sites.uu.nl/news/fighting-for-food>, 9. 9. 2021.
- 7 R. Gerhardt, «Zwischen Kompetenzverlust und Profilierung. Handlungsspielräume des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten in der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EWG 1958–70», *Zeitschrift für bayerische Landesgeschichte*, 78, 2015, S. 31–56, hier S. 47 f.; M. Spoerer, «Agricultural protection and support in the European Economic Community, 1962–92: rent-seeking or welfare policy?», *European Review of Economic History*, 19, 2015, S. 195–214, hier S. 207; zur Entwicklung der deutschen Landwirtschaft in der Nachkriegszeit siehe: F. Uekötter, *Die Wahrheit ist auf dem Feld. Eine Wissensgeschichte der deutschen Landwirtschaft*, Göttingen 2021, S. 331–389.
- 8 K. Seidel, «Taking farmers off welfare. The EEC Commission's Memorandum <Agriculture 1980> of 1968», *Journal of European Integration History*, 16, 2010, S. 83–101; H. Türk, «Das Bild des Bauern in der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in der Ära Sicco Mansholt (1958–1972)», in: D. Münkler et al. (Hg.), *Das Bild des Bauern. Selbst- und Fremdwahrnehmungen vom Mittelalter bis ins 21. Jahrhundert*, Göttingen 2012, S. 179–197.
- 9 Patel (wie Anm. 6), S. 427–445; C. S. Germond, «An emerging anti-reform green front? Farm interests groups fighting the <Agriculture 1980> project, 1968–72», *European Review of History*, 22, 2015, S. 433–450.
- 10 Kluge (wie Anm. 2), S. 66–70.
- 11 L. Bluche et al., «Der Europäer als Bauer. Das Motiv des bäuerlichen Familienbetriebs in Westeuropa nach 1945», in: dies. (Hg.), *Der Europäer – ein Konstrukt. Wissensbestände, Diskurse, Praktiken*, Göttingen 2006, S. 7–23; A. Lauring Knudsen, «Romanticising Europe? Rural Images in European Union Policies», in: *KONTUR* 12, 2005, S. 49–58; J. Kirching, «Die Verbäuerlichung der Landwirtschaft im Industriezeitalter», *Schönere Heimat*, 105, 2016, S. 269–277; zu neueren agrargeschichtlichen Deutungen westlicher Agrarpolitik siehe etwa: N. Koning, «The evolution of farm policies: a long-term global perspective», in: P. Moser et al. (Hg.), *Integration through Subordination. The Politics of Agricultural Modernisation in Industrial Europe*, Turnhout 2013, S. 41–63.
- 12 S. Deutinger, *Vom Agrarland zum High-Tech-Staat. Zur Geschichte des Forschungsstandorts Bayern 1945–1980*, München/Wien 2001, S. 17–37.
- 13 R. Gerhardt, *Agrarmodernisierung und euro-*

päische Integration. *Das bayerische Landwirtschaftsministerium als politischer Akteur 1945–1975*, München 2019, S. 356–368.

14 Zu Erich Geiersberger siehe R. Gerhardt, «Erich Geiersberger und der Landfunk des Bayerischen Rundfunks 1959–1970: Zwischen Journalismus und agrarpolitischer Einflussnahme», *Zeitschrift für Agrargeschichte und Agrarsoziologie*, 66, 1, 2018; Gesetz- und Verordnungsblatt des Freistaates Bayern Nr. 23/1970, Gesetz zur Förderung der Bayerischen Landwirtschaft vom 27. 10. 1970; Gerhardt (wie Anm. 13), S. 347 f.

15 Gerhardt (wie Anm. 13), S. 350 f., 368.

16 J.-H. Meyer, «Ideas, actors and political practices in the environmental history of Europe», in: *Encyclopédie d'histoire numérique de l'Europe*, veröffentlicht am 26. 11. 2020, Zugriff am 28. 2. 2022, <https://ehne.fr/en/node/21453>.

17 A. Eichmüller, *Landwirtschaft und bäuerliche Bevölkerung in Bayern. Ökonomischer und sozialer Wandel 1945–1970. Eine vergleichende Untersuchung der Landkreise Erding, Kötzing und Obernburg*, Rieden 1997, S. 93 f.; Gerhardt (wie Anm. 13), S. 189–193.

18 Generaldirektion Landwirtschaft der Europäischen Kommission, Berglandwirtschaft im Alpenraum der Europäischen Gemeinschaften. III. B. R. Deutschland, Juni 1973, p. 19.

19 H. Wichmann, *Die Zukunft der Alpenregion? Fakten, Tendenzen, Notwendigkeiten*, München 1972; B. von Zech-Kleber, *Eine Sommerfrische ersten Ranges. Geschichte des Tourismus in Berchtesgaden, Oberstaufen und Schliersee (1890–1970)*, München 2020, S. 159, 162, 179–181.

20 W. Bätzing, *Die Alpen. Geschichte und Zukunft einer europäischen Kulturlandschaft*, München 2015, S. 174 f.; Zech-Kleber (wie Anm. 19), S. 70 f., 80 f.

21 R. Himpsl, *Europäische Integration und internationalisierte Märkte. Die Aussenwirtschaftspolitik des Freistaats Bayern 1957–1982*, München 2020; T. Jehle, *Die auswärtige Kulturpolitik des Freistaats Bayern 1945–1978*, München 2018.

22 T. Schlemmer, «Erfolgsmodelle? Politik und Selbstdarstellung in Bayern und Baden-Württemberg zwischen «Wirtschaftswunder» und Strukturbruch «nach dem Boom»», in: S. Grüner et al. (Hg.), *Wirtschaftsräume und Lebenschancen. Wahrnehmung und Steuerung von sozialökonomischem Wandel in Deutschland 1945–2000*, Berlin 2017, S. 171–190, hier S. 185–187; T. Schlemmer et al., ««Entwicklungshilfe im eigenen Lande». Landesplanung in Bayern nach 1945», in: M. Frese et al. (Hg.), *Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik*, Paderborn 2003, S. 379–450.

23 M. Bergmeier, *Umweltgeschichte der Boomjahre 1949–1973. Das Beispiel Bayern*, Münster 2002; U. Hasenöhl, *Zivilgesellschaft und Protest. Eine Geschichte der Naturschutz- und Umweltbewegung in Bayern*

1945–1980, Göttingen 2011; F. Uekötter, *Deutschland in Grün. Eine zwiespältige Erfolgsgeschichte*, S. 103–136.

24 U. Hasenöhl, «Eine Tierfreistätte in «Bayrisch-Sibirien»? Der steinige Weg zum Nationalpark Bayerischer Wald», in: M. Heurich et al. (Hg.), *Urwald der Bayern. Geschichte, Politik und Natur im Nationalpark Bayerischer Wald*, Göttingen 2020, S. 66–83, hier S. 77 f.

25 Die als Alpenplan bekannte und bis heute unverändert gültige Verordnung teilte das bayerische Alpengebiet in drei Zonen ein, die die Möglichkeiten weiterer Verkehrserschließung regelten und dabei über 40 Prozent des Gebiets als Schutzzone von jedem Infrastrukturausbau ausnahmen. Ziele der Verordnung waren «ausgewogene Lebens- und Arbeitsbedingungen» der Bewohner, «die Naturschönheiten und die Eigenart als Erholungs- und Fremdenverkehrsgebiet sowie die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts zu erhalten», sowie «der erholungssuchenden Bevölkerung den Zugang zu diesen Gebieten zu sichern.»; GVBl. 17(1972), Verordnung über den Teilabschnitt «Erholungslandschaft Alpen» des Landesentwicklungsprogramms vom 22. August 1972; H. Job et al., «Der Alpenplan – eine raumplanerische Erfolgsgeschichte», in: ders. et al. (Hg.), *Tourismus und Regionalentwicklung in Bayern*, Hannover 2013, S. 213–242, hier S. 215–219.

26 Schlemmer (wie Anm. 22), S. 179; Deutinger (wie Anm. 12), S. 31.

27 Gerhardt (wie Anm. 13), S. 399, 486 f.

28 *Ibid.*, S. 429; Bundesarchiv Koblenz (BArchK), B 116/34341, Bayerisches Programm zur Entwicklung leistungsfähiger Grünland- und Futterbaubetriebe.

29 Besonders anschaulich in: Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bayern: Bauernland, Kulturland. Der Agrarleitplan, München 1974; Gerhardt (siehe Anm. 13), S. 393 f.

30 Gerhardt (wie Anm. 13), S. 428.

31 *Ibid.*, S. 388 f.

32 *Ibid.*, S. 429.

33 *Ibid.*, S. 431.

34 A. Wegmaier, *Europäer sein und Bayern bleiben. Die Idee Europa und die bayerische Europapolitik 1945–1979*, München 2018, S. 333–338.

35 Gerhardt (wie Anm. 7), S. 46–53.

36 Gerhardt (wie Anm. 13), S. 272 f., 284–286, 430, 496 f.

37 Stenografischer Bericht des Bayerischen Landtags, 8. WP, 20. Sitzung vom 13. 5. 1975, S. 855.

38 A. Varsori, «European regional policy: the foundations of solidarity», in: M. Dumoulin (Hg.), *The European Commission 1958–72. History and Memories of an Institution*, Luxemburg 2014, S. 411–425, hier S. 420 f.; P. Tilly, «Regional policy: a tangible expression of European solidarity», in: E. Bussière et al.

(eds.), *The European Commission 1973–86. History and Memories of an Institution*, Luxemburg 2014, S. 337–350, hier S. 338–340.

39 BArchK, B 116/45371, Protokoll der Landfunk-
sendung vom 25. 2. 1970, S. 18.

40 M. Franklin, *Joining the CAP. The agricultural negotiations for british accession to the European Community 1961–73*, Bern 2010, S. 262–264; K. Seidel, «Britain, the common agricultural policy and the challenges of membership in the European Community: a political balancing act», *Contemporary British History*, 34, 2020, S. 179–203, hier S. 184 f.

41 Historical Archives of the European Commission (HAEC), BAC 74 1988 23, p. 506, Studie Nr. 11: Die Berglandwirtschaft in der Gemeinschaft [undatiert, 1970].

42 In Weihestephan bei München wurde der gesamte Nachwuchs der bayerischen Agrarverwaltung ausgebildet. Paul Rintelen (1904–1985), 1952–71 Lehrstuhlinhaber für Wirtschaftslehre des Landbaus in Weihestephan; T. Gerber, *Persönlichkeiten aus Land- und Forstwirtschaft, Gartenbau und Veterinärmedizin. Biographisches Lexikon*, Berlin 2004, S. 611; Paul Veyret (1912–1988), 1948–73 Direktor des Instituts für alpine Geographie an der Universität Grenoble; J. Loup, «In Memoriam. Paul Veyret (1912–1988)», *Revue de géographie alpine*, 76, 2, 1988, S. 99–102.

43 Gerhardt (wie Anm. 13), S. 433, 442.

44 HAEC, BAC 74 1988 23, S. 198.

45 Generaldirektion Landwirtschaft der Europäischen Kommission, *Berglandwirtschaft im Alpenraum der Europäischen Gemeinschaften. III. B. R. Deutschland*, Juni 1973, S. 63–93, 139–159.

46 *Ibid.*, S. 178.

47 *Ibid.*, S. 124 f.

48 *Ibid.*, S. 125.

49 *Ibid.*, S. 126–130.

50 *Ibid.*, S. 131–133.

51 Gerhardt (wie Anm. 13), S. 393 f.

52 Generaldirektion Landwirtschaft der Europäischen Kommission, *Berglandwirtschaft im Europäischen Alpenraum. I. Grundlagen und Anregungen für eine Entwicklungspolitik* (Hausmitteilungen über Landwirtschaft 100) Brüssel 1973, S. 2.

53 *Ibid.*, S. 3.

54 *Ibid.*, S. 60.

55 *Ibid.*, S. 51 f.

56 *Ibid.*, S. 75 f.

57 *Ibid.*, S. 40; HAEC, BAC 74 1988 23, S. 223.

58 HAEC, BAC 74 1988 23, S. 194.

59 Generaldirektion Landwirtschaft der Europäischen Kommission, *Berglandwirtschaft im Alpenraum der Europäischen Gemeinschaften. II. Frankreich* (Hausmitteilungen über Landwirtschaft 105) Brüssel 1973, S. 29 f., 84–88.

60 *Ibid.*, S. 9 f.

61 A. Wegmaier, «Das Potential des «Mehrebenensystems» für die Landesgeschichte», *Zeitschrift für bayerische Landesgeschichte*, 84,1, 2021, S. 25–75, hier S. 34–45.

62 Gerhardt (wie Anm. 13), S. 436.

63 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 33 vom 23. 5. 1973, S. 1.

64 Gerhardt (wie Anm. 13), S. 437–439; Bayerisches Hauptstaatsarchiv (BayHStA) MELF, Abgabe vom 9. 2. 1998, lfd. Nr. 11, Entwurf Rundschreiben Eisenmann an Agrarminister der Länder, 26. 10. 1973; ebd., lfd. Nr. 10, Eisenmann an Lardinois, 7. 2. 1973; ebd., Verschuer an Trotha, 29. 3. 1973; BayHStA MELF, Abgabe vom 7. 12. 1999, lfd. Nr. 62, Stellungnahme Trothas für Agrarministerbesprechung am 16. 11. 1973; ebd., Stellungnahme Trothas zur Richtlinie [undatiert, Ende März 1973].

65 Kluge (wie Anm. 2), S. 181; Gerhardt (wie Anm. 13), S. 437, 439; BArch K B 116/45372, Bericht über die Sitzung des Agrarministerrats der Europäischen Gemeinschaften am 19./20. November 1973 in Brüssel, S. 1.

66 Gerhardt (wie Anm. 13), S. 440.

67 *Ibid.*, S. 440 f.; K. Seidel, «Contested fields: the common agricultural policy and the common fisheries policy», in: E. Bussière et al. (Hg.), *The European Commission 1973–86. History and Memories of an Institution*, Luxemburg 2014, S. 313–327, hier S. 317 f.; Richtlinie des Rates vom 25. April 1975 über die Landwirtschaft in Berggebieten und bestimmten benachteiligten Gebieten (75/268/EWG).

68 Gerhardt (wie Anm. 13), S. 441.



«Blick auf Innsbruck». Bildrechte von Maria Buck.