

**Zeitschrift:** Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur  
**Herausgeber:** Gesellschaft Schweizer Monatshefte  
**Band:** 59 (1979)  
**Heft:** 10  
  
**Rubrik:** Kommentare

#### **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:** 22.02.2026

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

# Kommentare

---

## DER STRENGE MAKEDONIER

### *Karamanlis – Mythos und Wirklichkeit*

«Wir Griechen neigen zum Personen-kult. Wenn die Dinge schlecht stehen, suchen wir nach einem Messias, der uns retten soll. In unserer Zeit aber gibt es keine messianischen Erlöser.» Dieses Zitat stammt aus einem Ge-spräch, das Griechenlands Regie-rungschef Konstantinos Karamanlis vor Jahren mit Maurice Genevoix, dem Verfasser des Buches «La Grèce de Karamanlis ou la démocratie diffi-cile ?» (Paris 1972), geführt hat. Nicht allzu lange Zeit nach jenem Gespräch wurde Karamanlis in der Nacht vom 23. auf den 24. Juli 1974 in Athen von Hunderttausenden von Men-schen als politischer «Messias» emp-fangen – als «Erlöser», der die Ge-schicke seines Landes in die Hand nahm, um es ohne Blutvergiessen von der Militärdiktatur (1967–1974) in die freiheitliche Demokratie zu führen.

Was ist – mehr als fünf Jahre da-nach – vom Image jenes «Messias» übriggeblieben? Karamanlis' poli-tische Position ist nach wie vor stark. Im vergangenen halben Jahrzehnt ver-mochte er sich im Bewusstsein der meisten seiner Landsleute als ein Staatsmann zu etablieren, der selbst dann Respekt verdient, wenn man seine politischen Ansichten nicht teilt. Im Gegensatz zu seiner ersten Re-gierungsperiode (1955–1963), in der er bei seinen politischen Gegnern

stark umstritten, wenn nicht gar ver-hasst war, ist Karamanlis im heutigen Griechenland weitgehend «tabuisiert». Sieht man von dem sich aus ehemali-ge Junta-Anhängern und militan-ten Royalisten zusammensetzen-den Rechtsextremistenlager ab, in dem Karamanlis persönlich heftig an-gegriffen wird, wird der Führer der regierenden «Nea Dimokratia» sogar seitens der Oppositionellen meistens mit Hochachtung behandelt. Gegen-stand der Kritik beziehungsweise der Polemik der Zentristen, der Sozial-demokraten, der Linkssozialisten und der Kommunisten bilden in der Regel die Minister und Mitarbeiter des Re-gierungschefs, nicht Karamanlis selber.

Und dennoch. Den Nimbus, der Karamanlis im Zeitpunkt der Wieder-herstellung der freiheitlichen Demo-kratie in Griechenland umgab, besitzt er heute nicht mehr. Man billigt ihm «historisches Format» zu. Man lobt sein «Führungstalent». Man attestiert ihm «gute Absichten». In Diskus-sio-nen über seine politische Leistung neigt man aber immer mehr dazu, zwischen Mythos und Wirklichkeit zu unterscheiden. Dieser offensichtliche Prozess der Entmythologisierung des «Messias» des Jahres 1974 ist nicht zuletzt auf das deutlich sich abzeich-nende innenpolitische und sozio-ökonomische Malaise in Griechen-

land zurückzuführen. Man hat, insbesondere im Regierungslager, all diese Jahre seit dem Zusammenbruch der Junta dem «starken Mann» aus Nordgriechenland alles überlassen. Vielen Leuten kommt nun allmählich zum Bewusstsein, dass sich Messianismus und Demokratie nur schlecht vertragen.

### *Paternalismus*

An den «messianischen» Zügen der nach dem Regimewechsel vom Juli 1974 entstandenen griechischen Demokratie trägt allerdings Karamanlis selber einen nicht geringen Teil der Schuld. Der Führer der «Nea Dimokratia» ist wohl aufrichtig, wenn er sagt, er lehne den Personenkult ab. Sein Führungsstil fördert jedoch notgedrungen ein paternalistisch-personalistisches System, das die für eine gut funktionierende Demokratie dringend notwendige Teamarbeit erschwert, wenn nicht gar verunmöglicht. Die Tendenz Karamanlis', seine Meinung, koste es, was es wolle, durchzusetzen, scheint einem seiner wesentlichen Charakterzüge zu entspringen. Wenige Leute in Griechenland kennen den Menschen Karamanlis so gut wie der gegenwärtige Präsident der Republik, Professor Konstantinos Tsatsos. In einer Charakterisierung des Wesens des «strengen Nordgriechen» spricht Tsatsos von «einer gewissen Härte». Der «verantwortungsbewusste Führer», meint Tsatsos, müsse «unbeugsam und hart» sein. Das sei jedoch keine «Härte der Seele», sondern «eine Härte des Willens». Es handle sich dabei um «Ausübung der Staatsgewalt», die not-

wendig sei, solle sich der Staat nicht in ein Kaffeehaus verwandeln. Tsatsos, ein die platonische Ideenlehre hochhaltender Philosoph, ist dem «Tatmenschen» Karamanlis seit Jahrzehnten treu ergeben. So treu, dass er gerne bereit ist, dem «unbeugsamen Mazedonier» manche «Härte des Willens» zu verzeihen.

In der Härte übte sich Karamanlis schon als Kind. Im etwa 100 km nordwestlich von Saloniki liegenden mazedonischen Dorf Kiupkioi, wo er 1907 das Licht der Welt erblickte, spielte der kleine Kostas leidenschaftlich gern mit seinen Kameraden «petropolemos» («Schlacht mit Steinen»). Dabei traten die Kinder in zwei Gruppen mit Steinen gegeneinander an. Auf der einen Seite die Griechen, auf der andern die «Komittatzides», die Kommandos des bulgarischen Komitees, die damals in Mazedonien das griechische Element zu verdrängen oder sogar zu eliminieren versuchten. In Kiupkioi, das heute den Namen Proti trägt, verbrachte Kostas die ersten Schuljahre. Es folgte der Schulbesuch in Nea Zichni, in Serres und in Athen. Kostas' Vater, Georgios Karamanlis, den seine Dorfgenossen respektvoll «Daskalos» («Lehrer») nannten, brachte es dank dem Tabakanbau zeitweilen zu einem gewissen Wohlstand. Dies ermöglichte ihm, Kostas nach Athen zu schicken, wo dieser sogar eine damals angesehene Schule, das Megareos-Lyzeum, besuchte. Der heutige Regierungschef erzählt schmunzelnd, dass er eines Tages einen Schulkameraden, der viel auf sich hielt, zum – glücklicherweise ebenerdigen – Fenster hinausgestossen habe. Seitdem habe er den uneingeschränkten

«Respekt» der ganzen Klasse genossen.

Die Episode aus der Schulzeit ist für das Wesen Karamanlis' aufschlussreich. Wenn sich Griechen und Griechinnen über den Führer der «Nea Dimokratia» unterhalten, sind sie sich meistens einig in der Feststellung, dass er «epivallon» besitze. Das Wort «epivallon» lässt sich nicht leicht übersetzen. «Echo epivallon» heisst etwa «ich verstehe mich durchzusetzen». Karamanlis ist in der Tat ein Meister des Sich-durchsetzen-könnens. Seine Autorität beruht allerdings weniger auf Überzeugungskraft und mehr auf einem Durchsetzungswillen, der bei den Leuten seiner Umgebung ein Gefühl von Furcht und Unterordnung erzeugt. In dieser Beziehung ist das Verhältnis Karamanlis' zu seinen eigenen Geschwistern bezeichnend. Als Erstgeborener (prototokos) nahm er gegenüber seinen Schwestern und Brüdern stets eine Autorität in Anspruch, die – an den «normalen» Familienverhältnissen in Griechenland gemessen – recht ungewöhnlich anmutet. Heute beklagt er sich in Augenblicken innerer Einkehr darüber, dass er mit seinen Geschwistern nicht habe spielen können. Er sei ihnen mehr ein Vater und weniger ein Bruder gewesen. Das jüngste Geschwister, Achilleas, ist gegenwärtig als für den Sport zuständiger Staatssekretär Mitglied der Regierung. Er sieht seinen prominenten Bruder sogar privat. Anstelle der familiären Anrede «Kosta!» benutzt er dabei das formelle «Herr Präsident!»

Gegen eine solche Unterordnung rebelliert Bruder Grammenos, der demonstrativ die Rufform «Kosta!»

verwendet. Äußerlich gleicht Grammenos dem Regierungschef frappant. Es gibt zwischen den beiden Brüdern wohl auch eine tiefere Ähnlichkeit im Temperament, wobei Kostas allerdings all das unterdrückt, was Grammenos unbekümmert zum Ausdruck bringt. Geniesst Grammenos das Leben in vollen Zügen, so führt Kostas einen stetigen Kampf mit sich selbst. Mit sichtlichem Stolz erzählt Konstantinos Karamanlis, dass er wie ein Fakir lebe. Damit will er sagen, dass er sein Temperament zügeln könne. «Wäre es nötig, könnte ich ohne weiteres meine Hand selber abhauen», sagte der «starke Mann» Griechenlands einmal in einem Freundeskreis. Selbstdisziplin ist zweifellos eine der Stärken von Konstantinos Karamanlis. Diese Charaktereigenschaft beeindruckt um so mehr, als sie im mediterranen Griechenland eher selten anzutreffen ist. Mediterran sind allerdings die Zornausbrüche des Regierungschefs, die in Griechenland sprichwörtlich geworden sind und sich vor allem über seinen engsten Mitarbeitern zu entladen pflegen.

### *Härte des Willens*

Georgios Papandreou sagte jeweils, dass bei Karamanlis selbst der Zorn einstudiert, eingeplant, berechnet sei. Diese Behauptung scheint zumindest übertrieben. Wie dem auch sei, Zornausbrüche gehören zum Führungs- und Regierungsstil Karamanlis'. Er verlangt von seinen Ministern und sonstigen Mitarbeitern blinden, widerspruchslosen Gehorsam. Stösst seine «Härte des Willens» auf Widerstand, explodiert er. Derartige Ex-

plosionen schaffen in der nächsten Umgebung des Regierungschefs ein Klima, welches Heuchelei, Doppelzüngigkeit, ja Byzantinismus fördert. Der Anspruch auf bedingungslose Subordination kommt sogar in der Sprachregelung zum Ausdruck: Karamanlis duzt fast ausnahmslos jeden griechischen Gesprächspartner, während er sich mit «Kyrie Proedre!» («Herr Präsident!») in der Höflichkeitsform anreden lässt. Selbst gegenüber langjährigen Mitgeführten demonstriert er seine «Willenshärte». Im Frühjahr 1977 fand in Chalkidiki (Nordgriechenland) der sogenannte Vorkongress (Prosynedrio) der «Nea Dimokratia» statt. Das Programm sah u. a. Reden der drei damaligen mutmasslichen «Diadochen» Karamanlis' (Evangelos Averoff, Panajotis Papaligouras, Giorgos Rallis) vor. Karamanlis befahl Staatssekretär Panajotis Lambrias, das Manuskript Averoffs zu lesen und «gewisse Strafungen» vorzunehmen. Um die Tragweite dieser Weisung erfassen zu können, muss man wissen, dass Averoff ein anerkannter Schriftsteller und ein glänzender Redner ist und dass Lambrias in der Regierungshierarchie weit hinter ihm kam.

Nicht zuletzt wegen seiner altömisch anmutenden Selbstdisziplin vermochte sich Karamanlis in einem Lande durchzusetzen, in dessen Politikerwelt die Selbstbeherrschung selten ist. Während die griechischen Berufspolitiker im allgemeinen deklamationsfreudig und auch im privaten Leben eher gesprächig sind, versteht es Karamanlis, zu schweigen. «Von dieser Sphinx erfährt man nichts», beklagt man sich selbst in seinem engsten Mitarbeiterkreis. Karamanlis gibt

seine geheimen Gedanken und Pläne nicht preis. Diese Charaktereigenchaft, welche seine Gegner als «hinterlistige Verschlossenheit» hinzustellen versuchen, geht beim prominenten Sohn Mazedoniens mit der Fähigkeit, warten zu können, parallel. Zwar trat er schon als Achtundzwanzigjähriger, also verhältnismässig früh, in die politische Arena, obschon sein Vater ihm davon abgeraten hatte, sich auf dieses «schmutzige Geschäft» einzulassen. Er hatte es jedoch während seiner politischen Laufbahn nicht leicht. Als er 1935 zum ersten Mal als Abgeordneter im Bezirk Serres gewählt wurde, hatte er, mit beträchtlichen Schwierigkeiten ringend, da die Geschäfte seines Vaters nicht mehr gut gingen, das juristische Studium in Athen abgeschlossen und eine Anwaltspraxis in Serres eröffnet. Wie sollte er es aber, ein «Dikigoriskos», ein «Anwältchen» von der nördlichen Provinzortschaft Serres, mit den alteingesessenen Politikerdynastien, den «Tzakia», aus dem intrigenreichen griechischen Süden aufnehmen? Sein Name bedeutete den hochnässigen Athenern und Athenerinnen nichts. Sein mazedonischer Akzent verriet den «Provinzler». Er hatte keine glänzenden Studien im Ausland vorzuweisen. Trotz imponierendem Aussehen merkte man ihm an, dass er nicht zu den sogenannten «besseren Kreisen» der Athener Gesellschaft gehörte.

Dem Parlamentarier aus Serres gelang es mit der Zeit dennoch, sich in der Politikerwelt Griechenlands einen Namen zu machen, ja den Ruf eines Staatsmannes zu erlangen, dem Anhänger und Gegner «historische Grösse» attestieren. Dazu war wohl

sein erstaunliches Ausharrevermögen vonnöten, das er mit einer für ihn typischen Behutsamkeit und Vorsicht verband. In der Zeit der Diktatur von Ioannis Metaxas (1936—1941) und während der deutschen Okkupation (1941—1944) entfaltete der ehrgeizige Mazedonier keine Aktivität, obschon es gerade in jenen schwierigen Jahren zu teils latenten, teils offenen sozialen und politischen Umschichtungen grosser Tragweite in Griechenland kam. Als es Karamanlis gelang, die von den Nazis besetzte Heimat heimlich zu verlassen und nach Ägypten zu gehen, war der Krieg für Griechenland praktisch bereits vorbei. Der ehemalige Abgeordnete von Serres kehrte nach dieser kurzen Episode in das inzwischen befreite Athen zurück.

Die Untätigkeit Karamanlis' in der erwähnten ereignisreichen Periode ist nicht zufällig. Der mazedonische Politiker gehörte damals dem royalistisch-konservativen Lager an. Sein Vater war Antivenizelist, also ein Gegner des Gründers der «Partei der Liberalen» («Komma Ton Fileleftheron»), Eleftherios Venizelos, der zur bürgerlich-demokratischen Umgestaltung Griechenlands entscheidend beigetragen hat. Kostas wurde im Klima eines engherzigen, traditionalistischen, kleinkarierten Nationalismus gross. Nicht von ungefähr wurde er in Serres unter der Fahne der den sozialen und politischen Fortschritt scheuenden «Volkspartei» («Laikon Komma») als Abgeordneter gewählt. In den Jahren der Diktatur Metaxas' und der deutschen Okkupation war die «Volkspartei» in eine Lethargie versunken. Karamanlis folgte dem für Griechenland verhängnisvollen Bei-

spiel zahlreicher Repräsentanten des konservativen Lagers: er stellte seine politische Aktivität ein und wartete. Aktiver Widerstand gegen die Diktatur und den Nationalsozialismus lag seinem persönlichen Temperament ohnehin nicht. Er war, er ist kein Kämpfer, kein Rebell, kein Revolutionär. Sein Wesen entspricht jenem Bauerntypus, der, erdverbunden, das Risiko vermeidet und nach reiflicher Überlegung sichere Schritte macht.

### *Der «Macher»*

Das geduldige Warten hat sich gelohnt. In verschiedenen Nachkriegsregierungen fungierte Karamanlis in der Zeitspanne von 1946 bis 1955 wiederholt als Minister. Meistens wurde dem ambitionierten Nordgriechen zwar ein nach den Kriterien der griechischen Berufspolitiker eher «zweitklassiges» Ministerium anvertraut. Dank seinem Einsatz vermochte sich Karamanlis jedoch in der griechischen Öffentlichkeit ein gutes Image zu schaffen. Als Minister für Soziale Fürsorge leistete er gute Arbeit, vor allem aber als Minister für Öffentliche Arbeiten erwarb er sich durch die Verwirklichung bestimmter Strassenbauprojekte den Ruf des «Machers». Sein Arbeitsstil war — wie könnte es anders sein? — derjenige des eigenwilligen Einzelgängers, der sich nicht selten über Reglements vorschriften und andere Prozeduren hinwegsetzte. Politisch blieb er in der besagten Periode dem national-konservativen Lager treu. Als an die Stelle der «Volkspartei» die von Marschall Alexandros Papagos ins Leben gerufene «Hellenische Sammlung»

(«Ellinikos Synagermos») trat, vollzog auch er, wie viele seiner Gesinnungsgenossen, den Übertritt zur «neuen» konservativen politischen Formation. Am 6. Oktober 1955, zwei Tage nach dem Tode Papagos', kam dann seine grosse Stunde: Mit der Gunst der Krone und dank seiner eigenen geschickten Schachzüge nützte er eine ernste Führungskrise bei der traditionellen Rechten aus und wurde Ministerpräsident Griechenlands. Wenige Monate danach, am 4. Januar 1956, gab er die Gründung einer eigenen Partei, der «Nationalen Radikalen Union» (ERE = «Ethniki Rizospastiki Enosis») bekannt.

Über die «Oktaetia», d. h. die fast acht Jahre umfassende Zeitspanne vom 6. Oktober 1955 bis zum 11. Juni 1963, in der Karamanlis die Geschicke Griechenlands in seinen Händen hatte, gehen die Ansichten der Griechen heute noch stark auseinander. Es gibt darüber einen die Wirklichkeit beschönigenden, Karamanlis stark idealisierenden «Mythos» und einen ebenfalls weitgehend unsachlichen «Antimythos». Für die Karamanlis-Anhänger der «alten Garde», die sogenannten «Eretzides» (= Mitglieder der ERE), stand jene Periode im Zeichen eines «erstaunlichen schöpferischen Höhenflugs». Karamanlis habe damals bewiesen, dass er grosse Worte verabscheue und Taten zu vollbringen wisse. Für die politischen Gegner des damaligen ERE-Führers, insbesondere für die Zentristen Georgios Papandreous, war die «Oktaetia» nichts anderes als die Zeit eines mit Polizeistaatsmethoden arbeitenden, der einheimischen Wirtschafts oligarchie dienenden reaktionären Regimes. Ein abgewogenes

Urteil über die Jahre 1955—1963 setzt Darlegungen voraus, die den Rahmen des vorliegenden Beitrags sprengen würden.

Hier mag nur festgehalten werden, dass die griechische parlamentarische Demokratie in der erwähnten Periode nicht gerade ideal war, woran nicht nur die von den moskautreuen Kommunisten irregeleitete griechische Linke und die vielfach dem Rausch der Demagogie verfallene papandristische Opposition die Schuld trugen, sondern auch die in mancher Hinsicht uneinsichtige traditionelle Rechte Griechenlands. Letztere beging u. a. den tragischen Fehler, allein die «Nation» repräsentieren zu wollen. Auf der anderen Seite vermochte Karamanlis – nicht zuletzt wegen der für Griechenland erstaunlichen Regierungskontinuität und der daraus resultierenden politischen Stabilität – auf manchem Gebiet, so z. B. auf dem Sektor der Währungspolitik, Eindrückliches zu vollbringen. Der «grosse Sprung» in sozioökonomischer Hinsicht gelang allerdings entgegen den diesbezüglichen Parolen der ERE-Propagandisten nicht – jedenfalls nicht im Sinne der Schaffung einer starken einheimischen Schwerindustrie und der Überwindung der Kluft zwischen Stadt und Land. Viele strukturelle Schwächen der griechischen Gesellschaft blieben bestehen, und die Verhältnisse auf dem Erziehungssektor liessen viel zu wünschen übrig.

### *Elf Jahre Exil*

Unterhält man sich mit Karamanlis über seine «Achtjahresherrschaft», so

erkennt man unschwer sein Bemühen, die These glaubhaft zu machen, er habe damals gleich gedacht wie heute. Das Klima sei während der «Oktaetia» ungünstig gewesen, sagt er, sonst hätte er bereits in jenen Jahren die ideologisch-politische Toleranz an den Tag gelegt, die er seit dem Sommer 1974 in Griechenland praktiziere. Dass die politische Atmosphäre in der parlamentarischen Demokratie vor dem Obristenputsch vom 21. April 1967 eine andere war als heute, kann nicht bestritten werden. Ausser Zweifel steht aber auch, dass sich Karamanlis – teils ungewollt, teils gewollt – mit jener Atmosphäre identifizierte. Er verkörperte die «Ideologie» eines Lagers, das auch nach der im Bürgerkrieg (1946–1949) erfolgten Niederschlagung der sogenannten «Demokratischen Armee» der KP Griechenlands (KKE) dazu neigte, den Kommunismus, manchmal sogar ein nur vermeintliches Mitläufertum, nicht mit den Waffen des Geistes zu bekämpfen, sondern mit denjenigen der Armee und der Gendarmerie. In der Sprachregelung der Exponenten dieser Haltung hiess der rote Totalitarismus «Slawokommunismus». In ihren Augen war er also nicht eine Bedrohung für die im Gebot der Menschenwürde wurzelnde politische und individuelle Freiheit, sondern eine Gefahr für die «Nation», wobei der Nationsbegriff mit demjenigen des Volkes nicht identisch zu sein brauchte. Die letzten, evident absurd Konsequenzen dieser Doktrin wurden dann unter dem Athener Militärregime gezogen. Als es im Juni 1963 zum offenen Bruch zwischen der Krone und Karamanlis kam, verpasste dieser leider die Gelegenheit,

zum Führer einer echten, volksnahen, gegen die Machenschaften des Hofes gerichteten Reformbewegung zu werden. Nach der Wahlniederlage vom November 1963 resignierte er und ging den Weg des freiwilligen Exils nach Paris. Es zeigte sich auch hier: sein Naturell ist nicht kämpferisch.

«Es waren die schlimmsten Jahre meines Lebens», pflegt Karamanlis von seiner elfjährigen Trennung von der Heimat zu sagen. Der «Fakir» ertrug die Einsamkeit in der Fremde mit Geduld; er war ja schon immer einsam in seinem Leben. Er ist es heute noch, obschon er als mächtiger aktiver Staatsmann selten dazu kommt, Stunden der Zurückgezogenheit zu erleben. Selbst wenn er sich unter vielen Leuten befindet, bleibt Karamanlis einsam. Er gibt sich nicht – auch seinen Freunden nicht. Hat er überhaupt Freunde im wahren Sinne des Wortes? Gewiss, sein Bild mit eigenhändiger «freundschaftlicher» Widmung ist in manchem Athener Salon oder Büro zu sehen. Die Widmung kommt aber mehr einem politischen Akt gleich. Distanz, Verschlossenheit, berechnendes Sprechen oder Schweigen, kühles Benehmen, Vermeidung von Jovialität und Unterdrückung jeglicher Herzlichkeit gehören zu den politischen Spielregeln, wie Karamanlis sie versteht. Damit erkaufte der «Willensharte» das bereits erwähnte «epivallon», die Subordination seines Gegenübers. «Ich habe mein Herz austrocknen lassen, um meinen heutigen Status zu erreichen. Wenn ich mich von der Politik zurückziehe, werde ich, hoffe ich, anders sein», soll er einmal einem «Vertrauten» gesagt haben. In der Einsamkeit hat er sich

auch noch aus einem anderen Grunde üben müssen: schon als 26jähriger begann er an einer Schwerhörigkeit zu leiden – ein Umstand, der seinen Charakter sicher mitgeprägt hat.

Trotz der Beherrschung der Kunst des Einsamseins waren die Pariser Jahre für den Exilpolitiker nicht leicht. Karamanlis ist ein ausgesprochen politischer Mensch im aristotelischen Sinn. Er unterhält sich beinahe nur über Politik, seine Gedanken sind sozusagen immer beim politischen Schachspiel. Er liebt die Macht, obwohl er immer wieder das Gegenteil beteuert. Kontemplation liegt ihm nicht. Für politische Theorien hat er nicht viel übrig. In Paris war er also «arbeitslos». Er fühlte sich ausserhalb seines Elementes. Die Lektüre dieses altgriechischen Textes oder jenes Geschichtsbuches vermochte ihn nicht voll zu befriedigen. Zu Kunst und Literatur hat er kein richtiges Verhältnis. Er ist kein Schreiber (andere griechische Politiker greifen sofort zur Feder, wenn sie sich aus der aktiven Politik zurückziehen). Während seines doch verhältnismässig langen Aufenthaltes in Frankreich hat er sich überhaupt nicht assimiliert. Er empfing vielleicht diesen oder jenen Impuls, im Grunde aber blieb er der «grosse einsame Grieche», der damit beschäftigt war, auf sein Comeback zu warten. Er organisierte keinen Widerstand gegen die Machthaber in Athen. Nur zweimal (am 29. November 1967 und am 30. September 1969) brach er sein Schweigen, um das Diktaturregime zu verurteilen und deutlich zu machen, dass er Griechenland zur Verfügung stehe. «Ich dränge mich nicht auf», sagte er dem Verfasser dieser Zeilen einmal in Zürich,

«wenn man mich will, soll man mich rufen.»

### *Wenig effiziente Verwaltung*

In der Nacht vom 23. auf den 24. Juli 1974 hat man ihn gerufen. Die Bilanz der seither verflossenen fünf Jahre sieht so aus: Seit dem Sommer 1974 herrscht in Griechenland ein freiheitliches, einen eindrücklichen ideologischen Pluralismus ermöglichtes Klima. Nicht zuletzt dank Karamanlis darf die junge griechische Demokratie für sich in Anspruch nehmen, das Ideal der Freiheit mit demjenigen der politischen Stabilität zu verbinden. Durch die völlig einwandfreie Volksbefragung vom Dezember 1977 ist unter der Herrschaft des ehemaligen Abgeordneten der royalistischen «Volkspartei» die Monarchie abgeschafft worden, eine Institution, die in den Augen vieler Griechen stets ein «Fremdkörper» gewesen ist. Ohne Karamanlis wäre diese Zäsur zweifellos nicht so unproblematisch erfolgt. Der Europakurs des alles andere als kosmopolitisch veranlagten Sohnes der Provinzortschaft Proti wurde trotz erbittertem Widerstand des in den USA grossgewordenen Neomarxisten Andreas Papandreou von Erfolg gekrönt. Griechenland wird im Januar 1981 zehntes Mitglied der Europäischen Gemeinschaft werden.

Von der Aussenpolitik absorbiert, nach dem Ruf des «grossen Europäers» trachtend, innerlich immer mit der quälenden Frage beschäftigt, wie er in die Geschichte eingehen werde, hat Karamanlis anderseits in der Zeitspanne 1974—1979 eine Reihe schwerwiegender innenpolitischer

Probleme vernachlässigt. Zwischen der Verfassung und der Verfassungswirklichkeit besteht eine tiefe Kluft, die sich eines Tages rächen könnte. Gemäss Verfassung sollte Griechenland eine Präsidialdemokratie sein. Es ist dies aber nicht. Der «starke Ministerpräsident» aus Nordgriechenland erteilt in Tat und Wahrheit dem Staatschef Weisungen. Der mazedonische «Macher» hat in der Frage der Administration versagt. Kein Grieche, ob er im gouvernementalen Lager beheimatet ist oder nicht, stellt in Abrede, dass der Staatsapparat ineffizient arbeitet. Von den sozio-ökonomischen Problemen fühlt sich Karamanlis überfordert. Seine Minister verfolgen eine im Grunde planlose Politik, die zwischen freier Marktwirtschaft und Staatsdirigismus hin und her pendelt. Die Inflationsrate steigt. Trotz der bejahenswerten Einführung der Volkssprache (Dimotiki) herrschen im griechischen Erziehungswesen katastrophale Verhältnisse. Auf

den Gebieten des Umweltschutzes und der Landesplanung wird täglich gesündigt.

Karamanlis steht vor schwierigen Entscheidungen: Wird er als Ministerpräsident jene Strukturänderungen vornehmen, von denen er zu verschiedenen Zeiten gesprochen hat und die immer noch auf sich warten lassen? Oder wird er den Weg der «Krönung seiner politischen Laufbahn», d. h. der Übernahme des Präsidialamtes, gehen? Wird er sich zu diesem Zweck mit seinem Widersacher Papandreu arrangieren? Oder wird er für einen Nachfolger sorgen, bevor sein Abgang ein schwer zu schliessendes Vakuum hinterlässt? Wird er wieder wie im Juni 1963 resignieren? Von der Beantwortung dieser Fragen hängt es weitgehend ab, wie das abschliessende Urteil des zukünftigen Historikers über den «strengen Mazedonier» ausfallen wird.

*Pavlos Tzermias*

## AGRARPOLITIK OHNE AUSWEG?

Wie kaum ein anderer Bereich stellen die schweizerische Landwirtschaft und Agrarpolitik weitgehend durchreglementierte Gebilde dar, in denen Wettbewerb und Marktwirtschaft nur noch eine untergeordnete Rolle spielen. Der Grund dafür liegt in allgemein anerkannten, übergeordneten Zielsetzungen wie der gesicherten Nahrungsmittelversorgung und des Landschaftsschutzes. Die bisher praktizierte Agrarpolitik ist indessen so kompli-

ziert geworden, dass sie nur noch von wenigen Spezialisten überblickt werden kann. Auf der anderen Seite betreffen entsprechende Beschlüsse alle Konsumenten und Steuerzahler, so dass eigentlich jedermann die Mechanismen des schweizerischen Agrarmarktes wenigstens in den Grundzügen kennen sollte. Die folgenden Ausführungen versuchen, einen gezeichneten Überblick über die zentralen Probleme und die bisherigen Lösungs-

ansätze zu geben sowie die Diskussion über neue Möglichkeiten zu skizzieren.

### *Sonderfall Landwirtschaft*

Der Agrarsektor hat im Laufe der letzten Jahrzehnte einen *Strukturwandel* erfahren, der seinesgleichen sucht. Drei Stichworte kennzeichnen die Veränderung: Abnahme der Beschäftigten, Konzentration, Mechanisierung/Spezialisierung. Waren 1860 noch über 40 % aller Beschäftigten in der Landwirtschaft tätig, betrug dieser Anteil hundert Jahre später noch gut 9 %. 1970 waren es noch knapp 7 % aller Erwerbstätigen. Diese bemerkenswerte Entwicklung, die in der Tendenz alle Industrieländer durchmachten, resultierte einerseits aus einer Zunahme des Beschäftigungstotals, während gleichzeitig die Zahl der in der Urproduktion Tätigen laufend zurückging. 1970 arbeiteten in der Schweiz von knapp drei Millionen Erwerbstätigen gerade noch etwas mehr als 200 000 Personen in der Landwirtschaft (ohne Gartenbau und Forstwirtschaft). Dieser Prozess hat sich in den vergangenen zehn Jahren bei allerdings abgeschwächtem Tempo fortgesetzt.

Umgekehrt verfünfachte sich die wertmässige Produktion der schweizerischen Landwirtschaft von 1936/40 bis 1975 von 1,3 auf 6,4 Milliarden Franken pro Jahr (sogenannter Endrohertrag). Für unsere Zwecke aussagekräftiger ist aber das reale, das heisst rein mengenmässige Produktionswachstum. Es stellte sich allein in der Periode 1961/65 bis 1971/75 auf insgesamt rund 22 % oder jähr-

lich 2 % (aus Gründen klimatischer Schwankungen wird auf einen Mehrjahresdurchschnitt abgestellt).

Aus den bisherigen Zahlen – weniger Beschäftigte, mehr Produktion – ergibt sich logischerweise eine *bermengswerte Produktivitätsverbesserung*, das heisst ein günstigeres Verhältnis zwischen dem Produktionsergebnis und den dazu benötigten Produktionsmitteln. Auf den Faktor Arbeit bezogen, konnte die produzierte Menge je Arbeitskraft in der Zehnjahresperiode 1963/65 bis 1973/75 um jährlich 5 bis 6 % gesteigert werden.

Wie konnte dieser auch im Vergleich mit der übrigen Wirtschaft beachtliche Produktivitätsfortschritt erzielt werden? Die Ursache liegt in der Mechanisierung, Rationalisierung und Spezialisierung, verbunden mit einer Konzentration der Betriebe. In der Periode 1955/75 stieg zum Beispiel die Zahl der Traktoren von 31 000 auf 84 000, während jene der Arbeitspferde von 101 000 auf 20 000 zurückging. Waren vor 25 Jahren Ladewagen noch kaum bekannt, gab es 1975 bereits über 57 000 Einheiten. Im gleichen Zeitraum steigerte sich der Anteil der Kühe, die in Betrieben mit Melkmaschinen gehalten werden, von weniger als einem Fünftel auf 72 %. Die Konzentration äusserte sich bei gleichzeitiger Abnahme der gesamten Betriebszahl in einer Zunahme von 42 % in der Grössenklasse von 20 bis 50 Hektaren und 21 % in der Klasse über 50 Hektaren (1965—1975), während in den Gruppen von 1—5 Hektaren und 5—10 Hektaren die Verluste 32 bzw. 38 % ausmachten.

Das Beispiel der Landwirtschaft

zeigt nun aber, dass hohe Produktivität nicht in jedem Fall Rentabilität gewährleistet, weil der Begriff Preis und Absatz ausklammert. Damit sind wir bereits mitten in der Problematik. Die ausgedehnte Produktion von agrarischen Produkten stiess nämlich in bedeutenden Bereichen an Marktgrenzen. Einmal wirkt sich das in der Ökonomie schon lange bekannte Gesetz aus, wonach bei steigendem Einkommen ein immer kleinerer Teil für den Nahrungsmittelkonsum verwendet wird; statt dessen gewinnen Luxusgüter und Dienstleistungen an Bedeutung. Damit reduziert sich der Anteil der Nahrungsmittelausgaben an den Gesamtausgaben: Für Arbeiterfamilien ging die Quote in der Periode 1953/73 von 32 auf 19 % zurück.

Daneben stagniert nicht nur in der Schweiz seit einigen Jahren das Bevölkerungswachstum, was der Nachfrage nach Agrarprodukten ebenfalls Grenzen setzt. Eine Schätzung für die Jahre 1976—1985 kommt zum Schluss, dass sich in unserem Land die reale Konsumzunahme von Nahrungsmitteln auf 0,2 bis 0,5 % pro Jahr beschränken wird, während die Zahl 1960—1973 noch gut 2 % betragen hatte. Im Vergleich mit den wesentlich höheren Produktionsmöglichkeiten in der Landwirtschaft wird das Marktungleichgewicht sofort deutlich. So liegt denn auch der *Selbstversorgungsgrad* (Inlanderzeugung in Prozenten des Inlandverbrauchs) im bedeutenden Milchbereich seit Jahren bei über 100 %. Noch mehr beträgt er im langfristigen Vergleich bei Kartoffeln und Käse, umgekehrt ist er zum Beispiel beim Zucker relativ niedrig.

In einer freien Wettbewerbswirt-

schaft reagieren Unternehmungen auf eine solche Situation im Normalfall mit Exportanstrengungen, Produktionseinschränkungen oder gar Betriebsaufgabe; Preissenkungen zeitigen hier wegen der erwähnten Beschränkung kaum genügend Auswirkungen. Dass dies im Agrarsektor nicht so einfach ist, hat spezielle Gründe, darum der «Sonderfall Landwirtschaft».

### Zwei Hauptziele

Erstens ist das nähere Ausland nicht allzu erpicht auf unsere Nahrungsmittel, weil dort ebenfalls Produktionsüberschüsse zu verzeichnen sind und unser Preisniveau das ausländische übersteigt. Zweitens ist die schweizerische Agrarpolitik durch zwei übergeordnete und teils ausserökonomische Ziele gekennzeichnet, die zwar in der Bevölkerung weitgehend verankert sein dürften, eine wirtschaftliche Problemlösung jedoch erschweren.

Das eine Ziel ist die *Versorgungssicherheit* in Normalzeiten wie auch in Perioden gestörter Einfuhren (Kriege, Missernten). Dieser Grundsatz drängt sich unter anderem in neutralitätspolitischer Hinsicht auf. Er bedeutet nicht die dauernde und vollständige Selbstversorgung, hingegen die Bereitschaft, in Krisenzeiten kurzfristig den Gesamtbedarf an Nahrungsmitteln aus inländischer Produktion (und Pflichtlagern) zu decken. Dazu ist ein gewisser Schutz vor Agrarimporten notwendig, denn eine weitgehende Bedarfsdeckung aus dem Ausland würde mit der Zeit das inländische Produktionspotential zum Verschwinden bringen.

Das zweite Ziel, die *Landschaftspflege*, ist weniger alt und bringt die zunehmende Wertschätzung der so genannten Lebensqualität zum Ausdruck. Daran ist die Erwartung geknüpft, dass die Landwirte durch entsprechende Massnahmen (Landschaftsgestaltung, Wasserhaushalt, Bodenqualität) für eine gepflegte Landschaft sorgen, die auch Dritten zu Erholungszwecken dient. Das Ziel impliziert demnach nicht nur die Bewirtschaftung und Besiedlung rentabler Talgebiete, sondern auch von ökonomisch weniger interessanten *Hügel- und Bergzonen*.

Die beiden Ziele zeigen, dass man den Agrarsektor nicht mit der reinen marktwirtschaftlichen Elle messen kann. Wenn von den Bauern ein volkswirtschaftliches Verhalten verlangt wird, das nicht in jedem Fall für sie selbst unmittelbar rentabel ist, scheint eine Entschädigung durch die Allgemeinheit nicht mehr als recht und billig.

In der Schweiz versuchen die zuständigen Behörden dieses Problem mit einem komplexen und nur schwer überblickbaren Massnahmenbündel zu lösen, das nicht frei von Widersprüchen ist. Schon in bezug auf *Ziele* und *Instrumente* herrscht oft ein Begriffs-wirrwarr. So hat beispielsweise die Einkommenssicherung der landwirtschaftlichen Bevölkerung Instrumentalcharakter, indem sie ein Mittel zur Erreichung der beiden erwähnten Hauptziele darstellt. Die Differenzierung geht deshalb über ein rein akademisches Interesse hinaus, weil in diesem Land die Ziele der Versorgungssicherheit und der Landschaftspflege weitgehend anerkannt sind. Hingegen ist vor Jahren die

Diskussion entbrannt, *wie* die gesteckten Ziele am besten zu erreichen seien. Eigentlich sollte man meinen, bei allseitiger Einigkeit darüber, was man will, müsste sich bei einer ruhigen und sachlichen Diskussion auch ein Konsens über die dazu notwendigen Mittel erreichen lassen.

### *Weitreichendes Instrumentenbündel*

Der «Instrumentenkasten» unserer Agrarpolitik ist generell darauf ausgerichtet, den Bauern ein sogenannt angemessenes Einkommen zu sichern. Dieses Vorhaben konkretisiert sich in folgenden Massnahmen; wir halten uns dabei an die Systematik des fünften Landwirtschaftsberichtes des Bundesrates:

1. Verbesserung der Produktionsgrundlagen (Forschung, Meliorationen usw.)
2. Preis- und Absatzsicherung (produktabhangig)
  - a) Im Inland
    - Preisgarantie
    - Absatzgarantie
  - b) An der Grenze
    - Importschutz
    - Exportförderung
3. Direkte Einkommenszahlungen (produktunabhängig).

Die rechtliche Grundlage dazu bilden der sogenannte Agrarartikel der Bundesverfassung, das Landwirtschaftsgesetz sowie zahlreiche weitere Bundesgesetze, Bundesbeschlüsse und andere Erlasse, die alle aufzuzählen hier zuviel Platz beanspruchen würde. Im folgenden beschränken wir uns auf

die Punkte zwei und drei, wobei vor allem die Preis- und Absatzsicherung das grundsätzliche Dilemma der Landwirtschaftspolitik widerspiegelt.

Die Sicherung eines genügenden bäuerlichen Einkommens wird durch den weitgehenden Anspruch auf den sogenannten *Paritätslohn* konkretisiert. Dahinter steht die Auffassung, dass der Landwirt den gleichen Verdienst haben soll wie ein entsprechend qualifizierter Arbeiter aus Industrie und Gewerbe. Ohne auf die Problematik dieses Einkommensvergleichs einzugehen (er ignoriert zum Beispiel das im Agrarsektor nicht unbedeutende Nebeneinkommen wie auch die Arbeits- und Wohnbedingungen), sei an dieser Stelle nur erwähnt, dass die landwirtschaftlichen Arbeitsverdienste den paritätischen Lohnanspruch im langfristigen Vergleich zu ungefähr 90 bis 100 % erreichen. Allerdings gilt das nur für Talbetriebe. Bei Bergbetrieben liegt der Deckungsgrad um einiges darunter. Schliesslich bestehen in beiden Zonen von Betrieb zu Betrieb zum Teil massive Unterschiede.

### *Der Schutz im Inland*

Der paritätische Lohnanspruch wird zum einen durch *Preis- und Absatzgarantien* im Inland zu erreichen versucht. Der Mechanismus sei anhand des *Milchsektors* erläutert, weil hier die Problematik besonders drastisch zutage tritt und es sich zweitens um den teuersten Bereich des schweizerischen Agrarschutzes handelt. Der Bundesrat bestimmt einen grundsätzlich kostendeckenden *Milchgrundpreis* je Liter, der den Produzenten garantiert wird und logischerweise

über dem freien Marktpreis liegt. Was passiert auf einem Markt, in dem der Verkäufer unabhängig von der Nachfrage mit einem festen Preis rechnen kann? Die Produktion steigt, was aber angesichts der bereits geschilderten Bedarfssituation bei Nahrungsmitteln wenig sinnvoll ist und tendenziell preisdrückend wirkt. Deshalb muss dieses Loch gestopft werden. Dazu setzt der Bundesrat eine sogenannte *Basismilchmenge* fest, für die allein der Grundpreis garantiert wird. Da aber der Markterlös für die bedeutendsten Milchprodukte trotzdem nicht die insgesamt anfallenden Kosten deckt, werden die Verluste durch staatliche Unterstützungen finanziert, und zwar zur Hauptsache mit *Subventionen* und zweckgebundenen Einnahmen (z. B. Importzöllen).

Ungeachtet der limitierten Basis-milchmenge ist im Vergleich dazu die tatsächliche Milchproduktion in den letzten Jahren zeitweise höher gewesen. Neben anderen Gründen wie erhöhtem Kuhbestand und wachsender Milchleistung je Tier hat dazu nach bundesrätlicher Meinung «*nicht wenig*... auch die mehrmalige, zur Einkommenssicherung notwendige Verbesserung des Milchgrundpreises beigetragen». Diese Erklärung ist eigentlich phänomenal: die eine Massnahme usurpiert die andere!

Um der Überproduktion Herr zu werden, beteiligt die Landesregierung bis zu einem gewissen Grad die Bauern am Verlust. Für jedes Kilo abgelieferte Milch, das die Basismenge überschreitet, werden den Landwirten «*Strafrappen*» vom Grundpreis abgezogen. Bisher wurde dies global gemacht. Seit einiger Zeit gilt jedoch

die *individuelle Milchkontingentierung*, ein im Prinzip äusserst harter Markteingriff, der jedoch angesichts der zu vielen Milch offenbar unausweichlich war und vom Souverän im Dezember 1978 akzeptiert wurde. Die Regelung bedeutet, dass «grundätzlich» jeder Bauer aufgrund verschiedener Kriterien (Betriebsfläche, Bewirtschaftungsmöglichkeiten) eine ganz bestimmte Menge Milch ohne Abzug abliefern darf. In der Praxis wird die Limite allerdings nur in bezug auf die nächstgrössere Einheit der örtlichen Produzentenorganisation definiert, so dass ein Ausgleich unter den Bauern der gleichen örtlichen Genossenschaft erlaubt ist. Diese Möglichkeit kommt tendenziell einer Milderung der einzelbetrieblichen Kontingentierung gleich.

Die Massnahmen auf dem Milch-«Markt» demonstrieren den Versuch, die Einkommenssicherung des Bauernstandes über die *Preispolitik* zu erreichen. Sie zeigen, dass die Preisgarantie allein das grundlegende Problem einer die Absatzmöglichkeiten übersteigenden Produktion eher verschärft. Deshalb muss notgedrungen auch eine *Mengenpolitik* betrieben werden.

### *Der Importschutz*

Doch damit nicht genug. Wenn eine solche Politik nicht zum Scheitern verurteilt sein soll, muss auch *an der Grenze eingegriffen* werden. Praktisch alle Agrarprodukte sind mit Einfuhrzöllen belastet, während dies heute im Verkehr mit Industriegütern zwischen der Schweiz und den EG-Ländern nicht mehr der Fall ist. Je

nach Milchprodukt gibt es im weiteren Zollzuschläge (bestimmte Käsesorten), Preiszuschläge (Rahm, Rahmpulver, Milchpulver, Futtermittel, Kondensmilch; die entsprechenden Erträge dienen der Finanzierung der Milchrechnung und der Förderung des Ackerbaus), die Übernahmepflicht für inländische Ware in einem bestimmten Verhältnis zum Import (Vollmilchpulver, Futtermittel) und die Kontingentierung (Futtermittel). Für die Butter besteht ein staatliches Einfuhrmonopol, und Frischmilch darf überhaupt nicht importiert werden.

Schliesslich bleibt die generelle Erfahrungstatsache zu erwähnen, dass bei Einschränkungen in einem Produktionszweig die Hersteller verständlicherweise auf andere Möglichkeiten ausweichen. Der Agrarbereich bildet keine Ausnahme. Die Alternative läuft zuvorderst auf eine Ausdehnung der Fleischproduktion hinaus, so dass die beiden Produktionszweige – aber nicht nur sie – in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen. Die Liste wäre beinahe unendlich, wollte man sämtliche Massnahmen auch in den anderen Bereichen aufführen: Schlachtvieh, Ackerbau, Eier, Geflügel, Gemüse, Obst, Wein. Darin spiegelt sich der ausgesprochen produktweise Lösungsansatz der schweizerischen Agrarpolitik, der im übrigen je nach Produkt zu äusserst unterschiedlichen Selbstversorgungsraten führte. Aus diesem Grund müsste eigentlich jedes Marktsegment speziell behandelt werden. Wir haben die Gründe für die Beschränkung auf die Hauptaspekte des Milchsektors bereits dargelegt. Daraus darf nicht geschlossen werden, in den

anderen Bereichen beständen keine Probleme, die ausserdem zum Teil anders gelagert sind.

### Die Kosten

Das *grundsätzliche Dilemma* der Agrarpolitik in Industrieländern dürfte unterdessen noch stärker verdeutlicht worden sein. Einerseits besteht der politische Wille, aus übergeordneten Zielsetzungen heraus der Bauernschaft ein anständiges Einkommen zu sichern. Über den freien Markt allein ist dies wegen des begrenzten und unelastischen Bedarfs an Agrarprodukten nicht möglich. Also muss der Staat auf irgendeine Weise eingreifen. Die Landwirtschaftspolitik kostet demnach etwas. Im Fall der Schweiz gibt die öffentliche Hand heute mehr als *1,7 Milliarden Franken pro Jahr* für diesen Aufgabenbereich aus, wovon 1,4 Milliarden auf den Bund entfallen. Der grösste Teil der Summe besteht aus Subventionen. Allein für die Verwertung von Milch und Milchprodukten beliefen sich die Aufwendungen der Eidgenossenschaft 1978 auf weit über eine halbe Milliarde, was nicht mehr sehr weit vom gesamten letztjährigen Budgetdefizit von 700 Millionen Franken entfernt liegt. Ein Blick über die Grenzen zeigt, dass die behördlich festgesetzten Produzentenpreise je nach Produkt in der Schweiz wesentlich höher liegen als in den EG-Ländern.

### Andere Wege

Die Diskussion darüber, ob die *anerkannten Ziele* der schweizerischen

Agrarpolitik auch mit *anderen Instrumenten* erreicht werden könnten, ist schon etliche Jahre alt, hat aber bisher in der Praxis nur einen begrenzten Nachhall gefunden. Die extremste Alternative zur gegenwärtigen Lösung wäre der Verzicht auf «Einkommensparitätspreise». Statt dessen gäbe es (tiefere) Preise, die den Markt räumen. Diese Lösung hätte jedoch ungenügende Einkommen zur Folge, so dass nach einer Kompensation gesucht werden müsste. In dieser Beziehung haben sich in den vergangenen Jahren mehrere Ökonomen vernehmen lassen. Wenngleich deren Vorschläge zum Teil voneinander abweichen, liegt der Grundtenor in zahlreichen Fällen im *Ausbau produktunabhängiger Ausgleichszahlungen* (auch Direktzahlungen oder direkte Einkommenszuschüsse genannt).

Vereinfacht gesagt geht es darum, die staatliche Unterstützung nicht mehr nach der produzierten Menge zu bemessen (produktabhängig), sondern nach Kriterien, die keinen direkten Zusammenhang mit dem landwirtschaftlichen Produktionsergebnis aufweisen. Als Bezugsgrösse werden etwa die landwirtschaftlich genutzte Fläche (Flächenbeiträge) genannt, aber auch der Viehbestand, die Arbeitskraft oder der Betrieb. Das Instrument der produktionsunabhängigen Zahlungen hat es in begrenztem Ausmass schon seit langem gegeben, zum Beispiel in Form von Kostenbeiträgen an die Viehhalter des Berggebietes seit zwanzig Jahren. Soeben durchlief in einem grösseren Rahmen das «Bundesgesetz über Bewirtschaftungsbeiträge an die Landwirtschaft» das parlamentarische Verfahren. Beide Räte haben die Vorlage angenom-

men. Das Gesetz dient vor allem der Berglandwirtschaft (die übrigens ein weiteres Sonderproblem darstellt), indem je nach Hanglage ein bestimmter Frankenbetrag pro Hektare ausgerichtet werden soll.

Der grosse Vorteil einer solchen Lösung liegt auf der Hand: sie ermöglicht die *Entflechtung von Preis- und Einkommenspolitik*. Das unterstreicht auch der fünfte Landwirtschaftsbericht des Bundesrates, sozusagen die schweizerische Agrarbibel, der attestiert werden darf, die anstehenden Fragen innerhalb des gegebenen politischen Rahmens erfreulich nüchtern darzulegen. Die Massnahme käme dem Problem der Überproduktion am ehesten bei, Angebot und Nachfrage würden einander besser angepasst. Neben anderen positiven Aspekten kommt der Landwirtschaftsbericht zum Schluss, «dass die Einführung von produktunabhängigen Ausgleichszahlungen die Zielkonformität des agrarpolitischen Instrumentariums gesamthaft betrachtet eher verbessern würde».

Sicher ist damit das Ei des Kolumbus nicht gefunden, sofern es ein solches überhaupt gibt. Von einer Beschränkung der Agrarpolitik auf derartige Zahlungen kann weder sachlichen noch politischen Gründen die Rede sein. So lässt sich zum Beispiel die notwendige Sanierung der Agrarstruktur (Güterzusammenlegungen, gemeinsame Nutzung) damit nicht erreichen. Immerhin ist jenes Argument nur teilweise verständlich, mit produktunabhängigen Zahlungen würde der Bauer zum Beamten umfunktioniert. Es muss doch daran erinnert werden, dass unter dem herrschenden Regime (Milchkontingentie-

rung!) der Landwirt schon lange nicht mehr dem Idealbild des freien Unternehmers entspricht. Schliesslich ist der – allerdings abnehmende – Widerstand der Bauernorganisationen gegen ausgedehnte Flächenbeiträge vom Standpunkt der Gerechtigkeit her nicht ganz einzusehen. Während nämlich die jetzige Regelung die «grossen» gegenüber den «kleinen» Bauern bevorzugt – davon zeugen die bestehenden Einkommensdifferenzen innerhalb der Bauernschaft –, würden von der Produktion losgelöste Ausgleichszahlungen diese Unterschiede eher wieder verringern.

Die naheliegende Frage nach dem Kostenvergleich der beiden Systeme lässt sich nicht auf Anhieb beantworten. Auf jeden Fall aber hätte die vermehrte Einführung produktunabhängiger Ausgleichszahlungen neben den schon erwähnten Vorzügen eine erhöhte *Kostentransparenz* zur Folge. Welcher Weg auch in Zukunft beschritten wird: um eine weitgehende Administrierung des Agrarsektors kommt aufgrund der übergeordneten Ziele einerseits und den Eigenheiten des Marktes anderseits keine Lösung herum. Der «Fall Landwirtschaft» demonstriert deutlich, wie die staatliche Einflussnahme in ein Marktsegment allmählich ein Gestrüpp von Gesetzen, Bundesbeschlüssen, Verordnungen heranwachsen lässt, das den Überblick erschwert oder gar verunmöglicht. Im Agrarbereich hat dies dazu geführt, dass wohl nur noch wenige Spezialisten in der Bundesverwaltung und den Bauernorganisationen eine mehr oder weniger globale Übersicht haben. Dieser Umstand ist aber in einer Demokratie gefährlich. Wo die Kenntnis der Entscheidungs-

grundlagen für politische Beschlüsse einem Insiderkreis vorbehalten bleibt, kann dies den Unmut des Souveräns zur Folge haben. Dies um so mehr dann, wenn die Sache sehr viel kostet und der Stimmbürger in den letzten Monaten und Jahren alles in allem unmissverständlich kundgetan hat, dass er vorderhand nicht bereit ist, dem Staat zusätzliche Mittel zu bewilligen.

Nun – von einem solchen Unmut sind wir noch um einiges entfernt. Das hat zweifellos mit dem traditionellen Wohlwollen der Bevölkerung gegenüber dem Bauernstand zu tun.

Ob diese Sympathie bis tief hinein ins Portemonnaie aber auch in Zukunft bestehen bleibt, ist fraglich, wenn die Agrarpolitik von einer breiten Allgemeinheit nicht mehr durchschaut und verstanden und auf die Art mitgetragen wird. Da und dort hört man zwar die These, auch in einer Demokratie könne und müsse nicht jeder alles verstehen, um die Funktionsfähigkeit des Systems aufrechtzuerhalten. Jeder alles sicher nicht – aber in Sachen Agrarpolitik würde es einiges mehr vertragen.

*Peter Eberhard*

## EUROPA-ARCHIV

Zeitschrift für Internationale Politik

Begründet von Wilhelm Cornides

Die im 34. Jahrgang erscheinende Zeitschrift der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik enthält neben Beiträgen und Berichten eine ausführliche Dokumentation, eine anotierte Bibliographie zu Fragen der internationalen Politik sowie eine Chronologie des politischen Geschehens.

Aus dem Inhalt der letzten Folgen:

- |                |  |
|----------------|--|
| Hubert Feigl   | Satellitenaufklärung als Mittel der Rüstungskontrolle. Entwicklungsstand und Einsatzmöglichkeiten.   |
| Dieter Braun   | «Krisenbogen» am Indischen Ozean. Regionale Einfluss sicherung und die Rolle der Ideologien.         |
| Hans R. Krämer | Die Süderweiterung und die Zusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft mit Entwicklungsländern.     |
| Hermann Priebe | Die Deutsche Agrarpolitik und die Europäische Gemeinschaft.  |
| Helga Steeg    | Die Tokio-Runde. Eine Bilanz der 7. multilateralen Verhandlungs runde im Rahmen des GATT (1973—1979) |

Preis für das Jahresabonnement (24 Folgen einschliesslich ausführlichem Sach- und Personenregister): DM 130.— zuzüglich Porto. Probehefte auf Wunsch kostenlos.

**Verlag für Internationale Politik GmbH**

D - 5300 Bonn 1      Bachstrasse 32      Postfach 1529