



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

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

Henze, A.: Prognosen als Grundlage der Agrarpolitik (Diskussionsbeitrag). In:
Henrichsmeyer, W.: Prognose und Prognosekontrolle. Schriften der Gesellschaft für
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 17, Münster-Hiltrup:
Landwirtschaftsverlag (1980), S. 787-793.

PROGNOSE ALS GRUNDLAGE DER AGRARPOLITIK
(Diskussionsbeitrag)

von

A r n o H e n z e, Stuttgart-Hohenheim

1. Prognosebedarf der Politik
 2. Prognoseleistung der Wissenschaft
 3. Verwertung wissenschaftlicher Prognosen durch die Politik
 - 3.1 Prognoseunsicherheit und politisches Handeln
 - 3.2 Prognosevielfalt und politisches Handeln
 - 3.3 Zeitliche Prognosehorizonte und politisches Handeln
 - 3.4 Mittelcharakter von Prognosen und politisches Handeln
 - 3.5 Politische Koordination und Prognoseverwertung
 4. Prognosenotwendigkeit der Politik
-

1. Prognosebedarf der Politik

Politiker wünschen mitunter nicht Prognosen, deren Eintreffen an Bedingungen geknüpft ist, sondern treffsichere Prophezeiungen (WILLER, H. und F. HAASE, 9). Selbst von Wissenschaftlern (JÖHR, W.H. und F. KNESCHAUREK, 3, S. 422) wurde schon die Auffassung vertreten, daß ebenso wie die Wirtschaft auch die Wirtschaftspolitik auf unbedingte Prognosen angewiesen sei. Soweit es aber um Prognosen geht, die als Orientierungsbasis für das politische Handeln dienen sollen, erscheint die Verwendung bedingter Prognosen geeigneter als die

unbedingter. Bei unbedingten Prognosen, deren Eintreffen zwangsläufig ist, wäre ein wirtschaftspolitisches Handeln sogar ausgeschlossen. "Die Bedeutung der Prognostik für die Wirtschaftspolitik liegt gerade darin, den wirtschaftspolitischen Instanzen Informationen darüber zu geben, wie die Entwicklung unter bestimmten Bedingungskonstellationen bei unveränderter Politik wahrscheinlich weitergehen würde" (TUCHTFELDT, 6, S. 455).

Die wirtschaftspolitische Bedeutung der Prognose beschränkt sich aber nicht darauf, die wirtschaftliche Entwicklung bei unveränderter Politik zu prognostizieren. Insbesondere in Zeiten, in denen eine Änderung der Politik zu erwarten ist, sind Verlaufsprognosen für alternative Politiken zu erstellen, die die Politiker in die Lage versetzen, unerwünschte Entwicklungen durch gezieltes Handeln abzuwenden und den Handlungsrahmen deutlich machen. Neben der Lage- bzw. Problemprognose gewinnt also die Wirkungsprognose an Bedeutung. Notwendig ist vor allem die Kenntnis der Wirkungsrichtung, der zeitlichen Wirkung und des Wirkungsgrades in bezug auf Haupt- und Nebenziele.

Grundsätzlich läßt sich zwar sagen, daß der Politik um so mehr gedient ist, je mehr Information ihr von der Wissenschaft zur Verfügung gestellt wird, doch hängt die wirtschaftspolitische Bedeutung wissenschaftlicher Prognosen auch von den wirtschaftspolitischen Aktivitäten ab. Sie ist dort geringer, wo z.B. aus ordnungspolitischen Erwägungen auf staatliche Eingriffe verzichtet wird.

2. Prognoseleistung der Wissenschaft

Wie in mehreren Beiträgen zum Ausdruck kommt, befriedigen die wissenschaftlichen Analysen und Prognosen die Politiker vielfach nicht. Die Skepsis richtet sich vor allem gegen Erkenntnisse, die mittels umfangreicher Analyse- und Prognosemodelle gewonnen wurden. Die durch die Vielzahl von Restriktionen und Variablen erschwerte Durchschaubarkeit einerseits sowie die dennoch unvollkommene Abbildung der Wirklichkeit

andererseits veranlassen die Politiker oft eher, die Erkenntnisse qualitativer empirischer wirtschaftshistorischer Analysen und Prognosen zu akzeptieren (WILLER und HAASE, 9). Trotz der Schwierigkeiten werden die quantitativen Modelle weiter zu entwickeln und wohl auch verstärkt heranzuziehen sein.

Der erreichte Forschungsstand ist in der Wirkungsprognose der Maßnahmen unbefriedigender als in der Lageprognose. Besonders unbefriedigend ist, daß über die qualitative Wirkung (Wirkungsrichtung) quantitativer Maßnahmen mitunter keine Einstimmigkeit besteht. So herrscht z.B. zwar die Auffassung vor, daß die Landwirtschaft auf Preisveränderungen normal reagiere, doch wird ausgehend von Sondersituationen in einzelnen Betrieben von Wissenschaftlern auch auf eine sektoral inverse Angebotsreaktion geschlossen. Noch weniger erforscht ist allerdings die Wirkungsweise qualitativer Maßnahmen. Dazu bedarf es vor allem demoskopischer Prognosemethoden.

3. Verwertung wissenschaftlicher Prognosen durch die Politik

3.1 Prognoseunsicherheit und politisches Handeln

Jede Prognose ist mit einer mehr oder weniger großen Unsicherheit behaftet, die daraus resultiert, daß weder die Entwicklung der exogenen Variablen noch die künftigen Verhaltensweisen der Wirtschaftssubjekte noch auch die technischen Parameter genau prognostizierbar sind und daß sich die ökonomischen Zusammenhänge nie vollkommen erfassen lassen.

Die Prognoseunsicherheit rechtfertigt und erfordert ein vorsichtiges wirtschaftspolitisches Handeln. Sie wirkt tendenziell strukturerhaltend, weil die Kosten einer Umstellung mit Sicherheit entstehen, während der Vorteil nicht sicher ist.

Die Prognoseunsicherheit erlangt insbesondere dann an Bedeutung, wenn sie sich auf die Vorausschätzung der Entwicklungsrichtung bezieht. Diese ist insbesondere in kurzfristigen

Stabilisierungsprognosen, wo sich der Mitteleinsatz an beweglichen Zielen zu orientieren hat, schwierig. Dagegen wird die Gefahr einer Fehlprognose in der Grundrichtung der langfristigen Entwicklung, insbesondere bei den sich im Zuge des wirtschaftlichen Wachstums ergebenden Wandlungen in der Struktur der Nachfrage, der Produktion, der Einkommen und der Beschäftigung, geringer eingeschätzt. Allerdings wären hier die Nachteile eines Irrtums in der Vorhersage schwerwiegender.

Die Prognoseunsicherheit zwingt zu einer fortlaufenden Prognoseüberprüfung und erfordert auch eine Flexibilität in der Politik.

3.2 Prognosevielfalt und politisches Handeln

Die vor allem aus der Konkurrenz ökonomischer Erklärungstheorien und der Unsicherheit der künftigen Entwicklung resultierende Prognosevielfalt zwingt die Politiker zur Prognoseauswahl (WATRIN, 7). Zwar steigt mit der Zahl an Prognosen die Wahrscheinlichkeit, daß die "richtige" darunter sei; gleichzeitig nimmt aber das Entscheidungsproblem zu. Allerdings ermöglicht ein Entscheidungsspielraum eher eine Selektion der Instrumente und Maßnahmen nach der Interessenlage der Entscheidungsträger. Dabei besteht auch die Möglichkeit, bewußt Prognosen auszuwählen, z.B. über die Wirkungen preispolitischer Maßnahmen, die eine Wirkung (z.B. Einkommenswirkung) über-, eine andere (die Produktionswirkung) unterschätzen oder gar in der Richtung falsch einschätzen, um andere als die offiziell deklarierten Ziele zu verwirklichen. Im Hinblick auf die eigentlich angestrebten Ziele werden dann aber nicht die richtigen Maßnahmen getroffen.

3.3 Zeitliche Prognosehorizonte und politisches Handeln

Gestaltende wirtschaftspolitische Maßnahmen haben sich vor allem an mittel- und langfristigen Prognosen zu orientieren. Alles kurzfristige Geschehen ist eingebettet und abhängig von strukturellen Gegebenheiten, die nur mittels einer langfristig orientierten Politik beeinflußt werden können (TUCHT-FELDT, 6, S. 456). Der auch in der Agrarpolitik vor allem

angestrebte, vornehmlich mit der politischen Ökonomie erklärte, kurzfristige bis allenfalls mittelfristige Erfolg kann dazu führen, daß langfristig Probleme eher entstehen als daß Probleme beseitigt werden. Es bedarf daher weniger einer weiteren Vervollkommnung der kurzfristigen agrarpolitischen Intervention, sondern mehr der Verstetigung einer Politik, die gewisse kurzfristige Zielverletzungen toleriert und das Entstehen langfristiger Probleme weitgehend verhindert.

3.4 Mittelcharakter von Prognosen und politisches Handeln

Anders als Prognosen über naturwissenschaftliche Phänomene können ökonomische Prognosen eine selbstzerstörende oder selbsterfüllende Wirkung haben, weil die Möglichkeit besteht, daß Wirtschaftssubjekte auf Prognosen reagieren. Voraussetzung hierfür ist jedoch, daß die Prognosen veröffentlicht werden.

Im Agrarbereich wird die Mittelwirkung wissenschaftlicher Prognosen allerdings dadurch eingeengt, daß der Wirtschaftsverlauf in erheblichem Maße durch administrative Entscheidungen bestimmt wird. Sie ist hier erst dann gegeben, wenn sich die politischen Entscheidungsinstanzen mit den Prognosen identifizieren.

Politische Aussagen brauchen dabei offensichtlich nicht immer eine gleichgerichtete Reaktion auszulösen, sondern können auch zu Reaktanz-Effekten führen (KROMKA und ZICHE, 4). Die Reaktionsweise wäre demzufolge in Betracht zu ziehen, wenn mit dem Mittel der Prognose wirtschaftliche Größen in bestimmter Richtung verändert werden sollen, was an sich Vorteile böte. Bewußte Falschprognosen, die in einer Demokratie sicherlich nicht geheim blieben, würden allerdings den Glauben an staatliche Verlautbarungen untergraben und damit die Chancen einer Wirtschaftsbeeinflussung durch unverfälschte Prognosen wesentlich vermindern (JÖHR und KNESCHAUREK, 3, S. 428).

Auch wenn in anderen Politikbereichen (z.B. der Konjunktur-

politik) gelegentlich von dem Mittelcharakter der Prognose Gebrauch gemacht wird, soll hier nicht für bewußte Falschprognosen plädiert, sondern nur die Frage gestellt werden, ob die längerfristige Orientierung der Agrarpolitik hinreichend transparent gemacht wird oder nicht eine psychologische Wirtschaftspolitik betrieben wird, die die Wirkung des ökonomischen Mitteleinsatzes im Hinblick auf die strukturelle Anpassung eher mindert als verstärkt.

3.5 Politische Koordination und Prognoseverwertung

Die Prognoseverwertung im Hinblick auf eine rationale Politik wird dadurch beeinträchtigt, daß die Zuständigkeit für die verschiedenen Politikbereiche (Markt-, Struktur- und Sozialpolitik) auf verschiedene Institutionen (EG, Bund und Bundesländer) verteilt ist und abgesehen von unterschiedlichen Interessenlagen die Koordination des Mitteleinsatzes unzureichend ist (SCHMITT, 5). Trotz fortlaufender Schmälerung der regionalen Zuständigkeiten besteht immer noch ein Mißverhältnis zwischen einer relativ weitreichenden regionalen Gestaltungsmöglichkeit und einer vergleichsweise geringen Verantwortung für die gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen.

Aber auch im Rahmen der bestehenden Aufgabenverteilung läßt sich die Effizienz des Mitteleinsatzes noch erhöhen. Zwar wird von Politikern immer wieder betont, daß sich kaum oder nur schwer Verbesserungen erzielen lassen; die Wissenschaft hat aber wiederholt aufgezeigt, daß sich insbesondere die mittelbedingten Zielkonflikte verringern ließen.

4. Prognosenotwendigkeit der Politik

Für die Landwirtschaft, die kurzfristig nur sehr begrenzt reagieren kann, sind Langfrist-Informationen besonders wichtig (HANF und SCHIEFER, 2). In der Wirtschaft konzentriert sich dabei das Interesse - anders als in der Wirtschaftspolitik - auf die Prognose der tatsächlichen Entwicklung. Sie erfordert in Bereichen, in denen der Wirtschaftsablauf durch wirtschaftspolitische Eingriffe fortlaufend gesteuert wird,

auch die Prognose der Politik. Informationen über das künftige politische Handeln sind aber weniger von der Wissenschaft als von der Politik zu liefern (de HAEN, 1), insbesondere solange, wie die Präferenz- und Zielstruktur der Politiker den Wissenschaftlern nicht genau bekannt bzw. das wirtschaftspolitische Handeln nicht durch Regelmechanismen festgelegt ist.

Weder aus dem EG-Vertrag noch aus der Zielstruktur des BML, wie sie im Agrarbericht dargestellt ist, läßt sich das politische Handeln im einzelnen ableiten. Sicherlich wird es auch weniger möglich sein, aus einem politischen Präferenzsystem die Politik zu prognostizieren, sondern mehr darauf ankommen, die Kommunikation zwischen Wissenschaft und Politik zu verbessern und die politischen Instanzen zu mehr vorausschauenden Informationen zu ermutigen.

Literatur

1. de HAEN, H.: Beitrag in diesem Band.
2. HANF, C.H., SCHIEFER, L.: Beitrag in diesem Band.
3. JÖHR, W.H., KNESCHAUREK, F.: Die Prognose als Basis der Wirtschaftspolitik. In: Diagnose und Prognose als wirtschaftswissenschaftliche Methodenprobleme (Hrsg. GIERSCH, H. und K. BORCHARDT), Berlin 1962, S. 422 - 435.
4. KROMKA, F., ZICHE, J.: Beitrag in diesem Band.
5. SCHMITT, G.: Analyse und Prognose des Agrarsektors als Grundlage der Politikberatung. Thesen aus der Sicht der Agrarpolitik. In: Agrarwirtschaft, 27. Jg (1978), S. 193 u. 194.
6. TUCHTFELDT, E.: Die Prognose als Basis der Wirtschaftspolitik. In: Diagnose und Prognose als wirtschaftswissenschaftliche Methodenprobleme (Hrsg. GIERSCH, H. und K. BORCHARDT), Berlin 1962, S. 454 - 459.
7. WATRIN, C.: Ökonomische Theorien und wirtschaftspolitisches Handeln. In: Theoretische und institutionelle Grundlagen der Wirtschaftspolitik (Hrsg. BESTERS, H.), Berlin 1967, S. 3 - 36.
8. WILLER, H.: Analyse und Prognose des Agrarsektors als Grundlage der Politikberatung. Thesen aus der Sicht nationaler Entscheidungsträger. In: Agrarwirtschaft, 27. Jg., 1978, S. 199 - 201.
9. WILLER, H., HAASE, F.: Beitrag in diesem Band.