



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

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

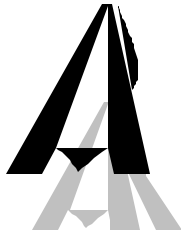
This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

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.*



AGRICULTURAL AND RESOURCE ECONOMICS
AGRAR- UND RESSOURCENÖKONOMIK

Discussion Paper
Diskussionspapier

98-01

**Notwendigkeit und Möglichkeiten
der Politikberatung**

Wilhelm Henrichsmeyer

Prof. Dr. **Wilhelm Henrichsmeyer** ist Direktor des Institutes für Agrarpolitik, Marktforschung und Wirtschaftssoziologie sowie Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Agrarpolitik und Landwirtschaftliches Informationswesen der Universität Bonn. Besondere Arbeitsgebiete: Agrar und Entwicklungsökonomik, Regionalplanung, Sektoranalyse und Politikinformationssysteme.

Institut für Agrarpolitik, Universität Bonn, Nußallee 21, D-53115 Bonn,
Tel.: +49-228-732331
Fax: +49-228-9822923
E-mail: henrichs@agp.uni-bonn.de

Die Serie "Agricultural and Resource Economics, Discussion Paper" enthält in erster Linie Manuskripte, die (bisher) nicht anderweitig veröffentlicht worden sind. Kommentare und kritische Anmerkungen sind jederzeit willkommen und sollten den Autoren zugesandt werden. Alle Zitierungen sollten mit den Autoren abgesprochen werden.

Die Serie wird herausgegeben von:

Prof. Dr. W. Henrichsmeyer
Professur für Volkswirtschaftslehre, Agrarpolitik und Landwirtschaftliches Informationswesen

Editor: Thomas Heckeley, Ph.D.,

Institut für Agrarpolitik, Universität Bonn, Nußallee 21, D-53115 Bonn
Phone: +49-228-732323
Fax: +49-228-9822923
E-mail: heckeley@agp.uni-bonn.de

Notwendigkeit und Möglichkeiten der Politikberatung¹

1 Einordnung	5
2 Politikberatung für die MOE-Länder.....	2
2.1 Neugestaltung politischer und marktwirtschaftlicher Institutionen.....	2
2.2 Erarbeitung agrarpolitischer Konzeptionen und Programme	4
3 Politikberatung zur Strategie der Osterweiterung der EU.....	6
3.1 Zu den Grundsätzen der Politikgestaltung in einer sich erweiternden EU.....	7
3.2 Politikberatung zur Osterweiterung im Spannungsfeld divergierender Interessen.....	8
3.3 Agrarreform und Osterweiterung als besondere Herausforderung für die wissenschaftliche Politikberatung.....	11
4 Schlußbemerkungen.....	12
Literaturverzeichnis.....	14

¹ Vortragsmanuskript für die Schlußveranstaltung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus zu dem Thema „Land- und Ernährungswirtschaft in einer erweiterten EU“

1 Einordnung

Politikberatung für den Agrarbereich ist in den meisten Ländern der Welt ein schwieriges Geschäft. Dies ergibt sich zum einen aus der komplexen Sachproblematik des Agrarsektors, der einem säkularen Strukturwandel unterliegt, vielfältige externe Effekte erzeugt und bedeutsame gesellschaftliche Grundziele tangiert. Das resultiert aber auch aus der komplizierten Gemengelage divergierender Gruppen- und/oder Länderinteressen, die die agrarpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse auf der nationalen und internationalen Ebene in starkem Maße mitbestimmen.

Im Transformationsprozeß der mittel- und osteuropäischen Länder liegen Gegebenheiten vor, die die Politikberatung noch schwieriger gestalten als dies ohnehin schon der Fall ist. Deshalb stellen sowohl die Politikberatung für die MOE-Länder wie auch die Erarbeitung von Strategien zur Osterweiterung der EU im Bereich der Agrarpolitik besondere Herausforderungen für die wissenschaftliche Agrarpolitik dar.

In diesem Beitrag zum Abschluß der Tagung kann nicht versucht werden, die Aufgaben, Formen und Vorgehensweisen der Politikberatung zu diesen beiden Fragenkomplexen im einzelnen systematisch abzuhandeln. Einiges ist dazu bereits in verschiedenen Referaten dieser Tagung ausgeführt worden (siehe u.a. BÖSE 1998). Stattdessen sollen im folgenden einige mehr grundsätzliche Überlegungen zur Politikberatung in die Diskussion eingebracht werden.

Grundsätzlich kann wissenschaftlich basierte Politikberatung von zwei unterschiedlichen Grundpositionen aus erfolgen:

- Zum einen kann von den Zielvorstellungen der jeweils verantwortlichen politischen Führung ausgegangen werden, die sich in den politischen Willensbildungsprozessen der einzelnen Länder herausbilden und explizit oder implizit den meisten Beratungsaufträgen staatlicher Institutionen zugrundeliegen. Aufgabe wissenschaftlicher Politikberatung ist es dann, möglichst effiziente Politikstrategien und Maßnahmenbündel im Hinblick auf politisch vorgegebene Ziele zu erarbeiten und im politischen Dialogprozeß den Entscheidungsträgern zu vermitteln.
- Darüber hinaus gehört es aber auch zu den Aufgaben wissenschaftlicher Agrarpolitik, Grundsätze für die Gestaltung ordnungspolitischer Rahmenbedingungen und politischer Maßnahmen zu

erarbeiten, die sich losgelöst von spezifischen politischen Interessen bestimmter Entscheidungsträger an gesamtgesellschaftlichen Zielvorstellungen orientieren und von den Wissenschaftlern eigenverantwortlich in die öffentliche und politische Diskussion eingebracht werden. Diese Aufgaben werden vor allem von einzelnen Wissenschaftlern in Forschungsprojekten und Publikationen sowie von institutionalisierten wissenschaftlichen Beratungsgremien (Wissenschaftliche Beiräte, Sachverständigenräte u.dgl.) wahrgenommen.

In der praktischen Politikberatung sind diese beiden grundsätzlich zu unterscheidenden Positionen jedoch nicht völlig getrennt voneinander zu sehen: Wenn z.B. die wissenschaftliche Beratung politischer Entscheidungsträger in der Form eines wechselseitigen Politikdialogs über alternative Politikoptionen erfolgt, so lassen sich häufig trade-off-Beziehungen zwischen verschiedenen Zielen herausarbeiten und Kriterien gesamtwirtschaftlicher Effizienz in den Abwägungsprozeß einbringen, die ansonsten (etwa im Gewande wissenschaftlicher Gutachten) kaum wahrgenommen werden. Andererseits werden bei der Abfassung wissenschaftlicher Gutachten immer häufiger auch politökonomische Gesichtspunkte berücksichtigt, um die Chancen politischer Aufmerksamkeit und Akzeptanz zu erhöhen.

In den beiden hier zu betrachtenden Problemfeldern, der Politikberatung für die einzelnen MOE-Länder und der Strategie der Osterweiterung der EU, stellen sich diese beiden Aufgaben wissenschaftlicher Agrarpolitik jeweils in besonderer Weise.

2 Politikberatung für die MOE-Länder

Bei der Politikberatung für die MOE-Länder lassen sich aus agrarökonomischer Sicht zwei große Aufgabenfelder unterscheiden: Die Neugestaltung der politischen und marktwirtschaftlichen Institutionen sowie die Erarbeitung eines Konzeptes für die Gestaltung der Agrarpolitik, dabei insbesondere auch im Hinblick auf den Beitritt zur EU.

2.1 Neugestaltung politischer und marktwirtschaftlicher Institutionen

Eine einzigartige Besonderheit der Transformationsländer besteht in dem abrupten Systemwechsel, der eine Neugestaltung nahezu aller politischen und ökonomischen Institutionen und Organisationen in

einem sehr kurzen Zeitraum notwendig macht. Dieses ist eine neuartige Aufgabe und große Herausforderung für die Politikberatung, da hierfür kaum historische Erfahrungen vorliegen. Gleichzeitig bietet sich aber auch die Chance, Erkenntnisse der Neuen Institutionenökonomie zu berücksichtigen und von den Erfahrungen mit vergleichbaren Institutionen in anderen Ländern zu profitieren.

Wenn man die in jüngster Zeit vorgelegten Bestandsaufnahmen zum Prozeß und derzeitigen Stand der institutionellen Neuordnung in den Transformationsländern betrachtet, so fällt die Zwischenbilanz für die einzelnen Länder recht unterschiedlich aus (CSAKI and LERMAN 1998; siehe auch den Beitrag zu dieser Tagung: TILLACK und SCHULZE 1998). Das gilt insbesondere für den zentralen Bereich der Privatisierung und Herausbildung neuer Organisationsformen der Unternehmen in der Land- und Ernährungswirtschaft. Die Bestandsaufnahmen belegen, daß in den einzelnen Ländern verschiedene Wege der Privatisierung und Institutionengestaltung beschritten wurden und demzufolge auch sehr unterschiedliche Unternehmensformen entstanden sind. Wichtigste Bestimmungsfaktoren waren dabei offenbar die jeweilige „historische Erblast“, die ökonomische Gesamtsituation und vor allem der Einfluß politischer Interessengruppen. Der bisherige Verlauf des Umstrukturierungsprozesses ist daher eher auf der Grundlage politökonomischer Ansätze als anhand der Kriterien der Neuen Institutionenökonomie zu erklären. Inwieweit wissenschaftlich basierte Politikberatung die Entscheidungen über die Wahl der Eigentums- und Organisationsformen beeinflußt hat, läßt sich kaum abschätzen.

Demgegenüber ist der Beitrag westlicher Experten zum Aufbau **formeller Institutionen** (Aufbau der Administration, Agrarstatistik, Marktinformation, Ausbildung und Beratung) allerorten unverkennbar. Das gilt insbesondere für die Institutionen, die im Hinblick auf den EU-Beitritt dem „acquis communautaire“ zu entsprechen haben. Vielfach werden dabei die Organisationsformen westlicher Bezugsländer adaptiert, häufig diejenigen des Heimatlandes des jeweiligen Beraters.

Insgesamt gesehen ist wohl festzustellen, daß die wissenschaftliche Politikberatung bei der Neugestaltung der fundamentalen marktwirtschaftlichen Institutionen Chancen verpaßt hat. Es sollte daher eine Zukunftsaufgabe der agrarökonomischen Forschung und wissenschaftlicher Politikberatung sein, vergleichende Analysen des bisherigen Verlaufs des institutionellen Wandlungsprozesses in den einzelnen MOE-Ländern vorzunehmen, und auf dieser Grundlage sowie

unter Berücksichtigung von Erkenntnissen der Neuen Institutionenökonomie Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Institutionen und Organisationsformen in der nächsten Phase des Transformationsprozesses zu erarbeiten und in den Beratungsdialo g einzubringen.

Ein damit eng verbundenes Aufgabenfeld wissenschaftlicher Politikberatung besteht darin, **ordnungspolitische Grundvorstellungen** zu vermitteln, die zum Verständnis der Funktionsweise marktwirtschaftlicher Systeme unabdingbar sind. Dieses ist in den MOE-Ländern deshalb besonders wichtig, weil in der ersten Phase nach dem Umbruch viele institutionelle Voraussetzungen für das Funktionieren von Märkten noch nicht existierten. Daher werden häufig Fehlentwicklungen nicht den mangelnden Voraussetzungen, sondern dem Marktmechanismus schlechthin angelastet. Derartige Fehlbeurteilungen beschränken sich jedoch keineswegs allein auf die Umbruchphase der MOE-Länder, sondern sind auch in den westlichen Industrieländern weit verbreitet, nicht zuletzt im Bereich der Agrarwirtschaft. Es ist daher eine niemals endende Aufgabe wissenschaftlicher Agrarpolitik, ordnungspolitische Grundsätze zu vermitteln oder doch an diese zu erinnern. Hierzu gehört natürlich auch, die verschiedenen Möglichkeiten von Marktversagen (u.a. externe Effekte, Verteilungsprobleme) zu erläutern sowie Ansatzstellen und Grundsätze ergänzender bzw. korrigierender politischer Maßnahmen aufzuzeigen.

Es ist jedoch eine schwierige Aufgabe, diese allgemeinen Grundkenntnisse im Rahmen der üblichen Beratungsprojekte zu vermitteln. In umfassender Form kann dieses nur in den Universitäten geschehen; auf diesem Wege läßt sich jedoch nur die jüngere Generation ansprechen. Zur Beschleunigung des Transformationsprozesses ist es aber von entscheidender Bedeutung, auch die derzeit handelnden Akteure in Politik und Agrarwirtschaft einzubeziehen, und zwar möglichst auf allen Ebenen der Hierarchie. Dieses kann wohl nur in der Weise geschehen, daß bei jeder Art von Vorhaben (Studie, Seminar, Beratungsprojekt) die Vermittlung der relevanten Grundlagenkenntnisse in der jeweils angemessenen Form einbezogen wird.

2.2 Erarbeitung agrarpolitischer Konzeptionen und Programme

Die Hauptaufgabe wissenschaftlicher Politikberatung besteht in der Unterstützung der agrarpolitischen Entscheidungsträger bei der Erarbeitung einer agrarpolitischen Grundkonzeption und damit kompatibler Programme für die wichtigsten Aktionsbereiche. Auch diese Aufgabe ist in den

MOE-Ländern mit einer Reihe besonderer Schwierigkeiten verbunden, die insbesondere aus einer zwiespältigen Zielorientierung, einer noch nicht konsolidierten Datenbasis sowie eingeschränkter Möglichkeiten politikbezogener Wirkungsanalysen resultieren.

Bei der **Zielfindung und -konkretisierung** stehen natürlich zunächst einmal die drängenden heimischen Probleme im Vordergrund: Sicherung der Verbraucherversorgung zu einigermaßen tragbaren Preisen, Vermeidung von Einkommenseinbrüchen und Sicherung der Entwicklungsmöglichkeiten der Unternehmen in der Agrarwirtschaft, die Wiedergewinnung bzw. Neuerschließung von Exportmöglichkeiten sowie die Vermeidung übermäßiger Budgetbelastungen durch die Agrarpolitik. Die damit verbundenen Zielkonflikte entsprechen grundsätzlich denjenigen in den westlichen Industrieländern; angesichts des allgemeinen Produktions- und Einkommenseinbruchs in der ersten Phase des Transformationsprozesses haben sie in den MOE-Ländern jedoch eine größere Intensität und Sprengkraft.

Gleichzeitig schielen die Agrarpolitiker der MOE-Länder jedoch auch stets auf die EU-Agrarpolitik und versuchen, sich dieser anzunähern, in der Erwartung, damit die Chancen für den angestrebten EU-Beitritt zu verbessern. Aber auch der Blick auf die EU-Agrarpolitik bietet keine verlässliche Zielorientierung, da diese selbst reformbedürftig ist. Die Entscheidungsträger der MOE-Länder sprechen daher gelegentlich auch von einem „moving target“.

Aus diesen Gründen ist es zunächst einmal eine wichtige Teilaufgabe der Politikberatung, den agrarpolitischen Akteuren der MOE-Länder das derzeitige System der EU-Agrarpolitik zu erklären, das in langwierigen politischen Willensbildungsprozessen entstanden ist und ein kompliziertes Regelwerk darstellt, das für Außenstehende nur schwer überschaubar ist. Verantwortungsvolle Politikberatung darf sich daher nicht darauf beschränken, den politischen Entscheidungsträgern und der zuarbeitenden Ministerialbürokratie das derzeit gültige Regelwerk der EU-Agrarpolitik zu vermitteln oder gar eine analoge Umsetzung in diesen Ländern anzuraten. Sie muß vielmehr darauf bedacht sein, die Grundtendenzen erwartbarer Änderungen weltweiter Rahmenbedingungen sowie der EU-Agrarpolitik vor auszudenken und dies (einschl. der verbleibenden Unsicherheiten) den politischen Entscheidungsträgern in den MOE-Ländern zu vermitteln.

Eine weitere Schwierigkeit der Politikberatung und politikbezogener Analysen besteht darin, daß die **statistischen Datengrundlagen** in den MOE-Ländern teilweise unvollständig, inkonsistent

und fehlerhaft sind, so daß sich selbst die Diagnose des bisherigen Verlaufs des agrarsektoralen Transformationsprozesses schwierig gestaltet (KÖCKLER und QUIRING 1998). Eine nicht zu unterschätzende Aufgabe wissenschaftlicher Politikberatung besteht daher darin, Führung zu geben beim schrittweisen Aufbau einer konsistenten, verlässlichen Datenbasis, die als Grundlage für eine sachgerechte Problemdiagnose und politikbezogene Wirkungsanalysen dienen kann.

Auch im Bereich der **quantitativen Analyse** lassen sich die in den westlichen Industrieländern erprobten Methoden und Modelle nicht einfach übertragen, da aufgrund des abrupten Umbruchs und noch verbliebener statistischer Mängel kaum hinreichend lange, verlässliche Zeitreihen bestehen. Daher sind viele konventionelle ökonometrische Methoden kaum anwendbar. Häufig muß daher mit stark vereinfachten, pragmatischen Modellen gearbeitet werden, die der besonderen Daten- und Problemlage der MOE-Länder angepaßt sind.

Trotz dieser Einschränkungen sind quantitative Modelle auch in den MOE-Ländern unverzichtbare Hilfsmittel der Politikberatung, da sich nur auf dieser Grundlage komplexere Ziel-Mittel-Zusammenhänge erfassen lassen. Angesichts grundsätzlicher methodischer Begrenzungen, sowie der noch existierenden Mängel der Datenbasis verbleibt jedoch meistens noch ein erheblicher Unsicherheitsbereich und Ermessensspielraum bei der vergleichenden Beurteilung der Auswirkungen alternativer Politikoptionen. Daher ist es insbesondere bei der Politikberatung in den Transformationsländern besonders wichtig, daß die Berater über eine breite Theoriegrundlage verfügen, die es ihnen ermöglicht, agrarsektorale Wirkungszusammenhänge zu erfassen und ordnungspolitische Grundvorstellungen bei der Erarbeitung von Politikempfehlungen zu berücksichtigen.

3 Politikberatung zur Strategie der Osterweiterung der EU

Von Beginn an hat die Agrarpolitik bei den strategischen Überlegungen zur Frage der Osterweiterung eine bedeutende Rolle gespielt - auch auf der Ebene der „hohen Politik“. Zunächst wurde sie vielfach als Hemmschuh für die Osterweiterung angesehen, da die finanziellen Konsequenzen einer Übernahme der EU-Agrar- und Regionalpolitik kaum verkraftbar erschienen. Von einigen politischen Akteuren wurde daher zunächst die Zielsetzung verfolgt, den Beitritt der

MOE-Länder möglichst lange hinauszuzögern, lange Übergangsfristen vorzusehen oder auch den Agrarbereich zunächst ganz auszuklammern.

Mittlerweile hat sich jedoch weitgehend die Erkenntnis durchgesetzt, daß die politischen und ökonomischen Risiken eines längeren Hinausschiebens beitragswilliger und -fähiger MOE-Länder noch wesentlich gravierender einzuschätzen sind als die mit der Erweiterung verbundenen Probleme. Es ist daher wohl davon auszugehen, daß ein recht zügiger zeitlicher Fahrplan der Osterweiterung realisiert wird, etwa wie er in der „Agenda 2000“ der EU-Kommission vorgesehen ist.

Daher stellt sich nicht mehr die Frage, ob die Agrarpolitik bei der Osterweiterung der EU einbezogen werden sollte, sondern nur noch wie dieses unter den verschiedenen politischen und ökonomischen Nebenbedingungen geschehen kann. Dabei steht auf der politischen Ebene vor allem die Frage im Vordergrund ob, und wenn ja, in welcher Weise und in welchem Ausmaß der weitere Prozeß der EU-Agrarreform durch die Osterweiterung beeinflußt wird.

3.1 Zu den Grundsätzen der Politikgestaltung in einer sich erweiternden EU

In diesem Beitrag wollen wir uns nicht näher mit der aus wissenschaftlicher Sicht grundlegenden Frage beschäftigen, nach welchen Grundsätzen der Prozeß der EU-Agrarreform nach ordnungspolitischen und wohlfahrtsökonomischen Kriterien weitergeführt werden sollte. Hierzu liegen verschiedene wissenschaftliche Beiträge und Gutachten vor (u.a. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT 1997; SACHVERSTÄNDIGENRAT 1997). Auch zu der weitergehenden Grundsatzfrage der Integration der europäischen Agrarwirtschaft in die Weltagrarwirtschaft ist derzeit ein Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats des BML in Bearbeitung. Im Hinblick auf unsere spezifische Fragestellung ist als Ergebnis leicht ableitbar, daß bei zügiger Realisierung einer umfassenden Liberalisierungsstrategie die marktpolitischen Probleme der Osterweiterung gleichzeitig gelöst würden. Als besonderes Problem verbliebe dann im wesentlichen nur die Aufgabe, im Hinblick auf das Kohäsionsziel ein Konzept für die Ausgestaltung struktur- und regionalpolitischer Maßnahmen zu entwickeln, das der besonderen Problemlage der MOE-Länder im Transformationsprozeß Rechnung trägt.

Unter dem Gesichtspunkt der politischen Relevanz derartiger wissenschaftlicher Grundsatzaussagen ist jedoch wohl ernüchternd festzustellen, daß allgemeine, grundsatzorientierte

Aussagen und Empfehlungen häufig Nichtwissenschaftlern, vielfach auch den zu beratenden politischen Akteuren, recht abstrakt und realitätsfern erscheinen, da sie notwendigerweise zunächst einmal von den Politikverflechtungen des realen politischen Geschehens abstrahieren. Trotz dieser scheinbaren Realitätsferne bieten jedoch die für die verschiedenen Problemaspekte zu erarbeitenden Grundsatzaussagen eine unverzichtbare Orientierungshilfe für wissenschaftlich basierte Politikberatung, wie auch als Grundlage für zu initiiierende Lernprozesse in der Öffentlichkeit und im politischen Raum. Dabei ist jedoch die Übersetzung der inhaltlichen Botschaft in eine allgemein verständlich Sprache eine Aufgabe, die häufig zu kurz kommt. Es muß daher eine ständige Aufgabe wissenschaftlicher Agrarpolitik sein, in dieser Hinsicht Verbesserungen anzustreben.

3.2 Politikberatung zur Osterweiterung im Spannungsfeld divergierender Interessen

Die politische Diskussion zur Frage der Osterweiterung und EU-Agrarreform wird durch sehr unterschiedliche Interessen der am Entscheidungsprozeß beteiligten politischen Akteure geprägt:

- Einige politische Akteure versuchen darauf hinzuwirken, daß die derzeitige EU-Agrarpolitik weitgehend beibehalten oder, soweit notwendig, möglichst wenig verändert wird. Diese Akteure sehen die Verteidigungsmöglichkeit ihrer Grundposition durch die Osterweiterung eher gefährdet. Soweit sich infolge der Osterweiterung nicht akzeptable Überschüsse und Budgetbelastungen ergeben, befürworten sie einen verstärkten Einsatz mengensteuernder Maßnahmen (Quotenkürzung, Flächenstillegung). Auch die offizielle Agrarpolitik der Bundesrepublik Deutschland dürfte hier wohl einzuordnen sein.
- Andere politische Akteure, wie z.B. die Regierungen Großbritanniens und Schwedens, setzen sich für eine konsequente Weiterführung der Agrarreformpolitik mit schrittweiser Annäherung der EU-Preise an die Weltmarktpreise und damit zügiger Integration der erweiterten EU in die Weltagrarwirtschaft ein. Sie erkennen in der Osterweiterung der EU die Chance, weitergehende Schritte der EU-Agrarreform leichter durchsetzen zu können.

Die EU-Kommission hat in der Agenda 2000 eine Strategie für den Bereich der Agrarpolitik vorgestellt, die zwischen diesen beiden Extrempositionen einzuordnen ist und auf eine Weiterentwicklung der Reformpolitik in Teilbereichen hinausläuft. Es kann wohl davon ausgegangen werden, daß diese Vorschläge in erheblichem Maße durch politisch-ökonomische Erwägungen

bestimmt sind, da die EU-Kommission zwar das alleinige Vorschlagsrecht für politische Reformmaßnahmen hat, sich aber letztlich nur die Vorschläge umsetzen lassen, die im EU-Ministerrat eine qualifizierte Mehrheit finden.

Aus diesen Ausführungen wird deutlich, daß eine besondere Beratungssituation vorliegt, wenn politische Entscheidungsträger zu beraten sind, die in das Geflecht politischer Beziehungen eingebunden sind und unter politischen Nebenbedingungen und Vorgaben zu agieren haben. Bei dieser Art von Politikberatung muß man versuchen, sich in die konkrete Situation der Entscheidungsträger hineinzusetzen, um sowohl deren Motivation und Ziele wie auch die relevanten Nebenbedingungen und Einschränkungen zu erfassen. Dabei sollte der wissenschaftliche Berater natürlich nicht die oben diskutierten Grundsätze vergessen. Häufig bietet allein der Einstieg in einen Forschungs- und Beratungsdialo die Chance, die Vorzüge einer an ordnungspolitischen Grundsätzen orientierten und auf nachhaltige Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit angelegten Agrarpolitik zu vermitteln.

Angesichts der sehr unterschiedlichen Zielvorstellungen und Positionen der verschiedenen politischen Entscheidungsträger besteht jeweils ein sehr unterschiedlich gearteter Bedarf für wissenschaftlich basierte Politikberatung, der im folgenden kurz gekennzeichnet werden soll.

Der **EU-Kommission** kommt von ihrem Grundauftrag als „Hüterin der Verträge“ die Aufgabe zu, den Europäischen Integrationsprozeß voranzubringen. Es entspricht daher ihrem Auftrag und Selbstverständnis, auf einen zügigen Beitritt der MOE-Länder hinzuwirken und relativ progressive Vorschläge zur Weiterentwicklung der EU-Agrarreform zu erarbeiten. Da sie nicht unmittelbar vom Votum der Wähler abhängig ist, bedeutet dieses einerseits eine eingeschränkte demokratische Legitimation, gewährt ihr aber auch die Möglichkeit, sich dem Einfluß politischer Interessengruppen mehr zu entziehen als dieses i.d.R. bei nationalen Agrarministern der Fall ist.

Vor diesem Hintergrund läßt sich die **Entscheidungssituation der EU-Kommission** wie folgt charakterisieren: Zielsetzung dürfte sein, einen zügigen Beitritt der beitriftswilligen und -fähigen MOE-Länder zu ermöglichen und den 1992 eingeleiteten Prozeß der Agrarreform weiterzuführen. Als einschränkende Nebenbedingungen hat sie dabei zu berücksichtigen: (1) die sehr unterschiedlichen Interessenlagen der einzelnen Mitgliedsstaaten, die die Durchsetzung progressiver Vorschläge erschweren und bei einer stärker weltmarktorientierten Preispolitik hohe

Kompensationszahlungen erforderlich machen und (2) die finanziellen Begrenzungen durch die „Agrarleitlinie“, die zwar dem Bereich der Agrarpolitik innerhalb des EU-Budgets immer noch einen hohen Anteil zuordnet, der auch auf absehbare Sicht bei zügigem Fortgang des Reformprozesses abgesichert erscheint, aber beim „Erkaufen“ weiterer Reformschritte im Ministerrat durch zusätzliche Kompensationszahlungen dennoch als Begrenzung zu berücksichtigen ist.

Ein zentrales Beratungsinteresse der EU-Kommission dürfte daher darauf hinauslaufen, Informationen über die Ziel-Mittel-Zusammenhänge solcher Politikoptionen zu erhalten, die diesen Zielsetzungen und Nebenbedingungen genügen. Angesichts der Komplexität der zu berücksichtigenden Wirkungszusammenhänge sowie der Unsicherheiten ökonomischer und politischer Rahmenbedingungen ist dieses eine äußerst schwierige, aber unverzichtbare Aufgabe.

Ein völlig anderer Informationsbedarf besteht bei den **politischen Entscheidungsträgern der EU-Mitgliedsstaaten**. Dabei sind zwei Gruppen von EU-Mitgliedsstaaten zu unterscheiden:

Die Agrarminister einiger Mitgliedsstaaten stehen weitgehenden Schritten der EU-Agrarreform in Verbindung mit einer zügigen Einbeziehung der MOE-Länder eher reserviert gegenüber. Sie sind vor allem daran interessiert, solche Forschungsarbeiten auf den Weg zu bringen, in denen mögliche problematische Folgewirkungen und Risiken der von der EU-Kommission anvisierten Reformvorschläge für die heimische Landwirtschaft aufgezeigt werden, um damit ihre Verhandlungsposition stärken zu können.

Dagegen sehen die Entscheidungsträger der an einer zügigen Fortsetzung der EU-Agrarreform interessierten Mitgliedsstaaten nur einen europaweiten Informations- und Beratungsbedarf über die Grundsätze einer marktorientierten und weltweit ausgerichteten Agrarpolitik. Sie stehen differenzierten Analysen der Folgewirkungen großer Reformschritte eher skeptisch gegenüber, da eine explizite Ausweisung problematischer Folgewirkungen einen zügigen Fortgang des Reformprozesses stören könnte.

3.3 Agrarreform und Osterweiterung als besondere Herausforderung für die wissenschaftliche Politikberatung

Aus den bisherigen Ausführungen ist bereits deutlich geworden, daß die EU-Agrarreform und Osterweiterung der EU eine besondere Herausforderung für die wissenschaftliche Forschung und Politikberatung darstellen. Schwierigkeiten ergeben sich vor allem aus den folgenden Gründen:

- Die skizzierten Beratungsaufgaben erfordern nicht nur eine umfassende ordnungspolitische Fundierung, sondern angesichts der skizzierten Problemlage auch komplexe quantitative Wirkungsanalysen, insbesondere zum Aufgabenfeld der EU-Kommission.
- Die quantitativen Modellanalysen müssen sowohl die Mitgliedsländer der derzeitigen EU-15 als auch die beitrittswilligen MOE-Länder umfassen.
- Aufgrund der geschilderten Datensituation, der noch großen gesamtwirtschaftlichen Bedeutung des Agrarsektors und der besonderen Schwierigkeiten quantitativer Analysen in den MOE-Ländern stellt die Modellierung der Anpassungsreaktionen der Agrarsektoren dieser Länder an die Rahmenbedingungen des Gemeinsamen Marktes eine besondere Herausforderung dar (siehe Abschnitt 2.3).
- Angesichts der erheblichen Bedeutung der erweiterten Europäischen Union im Rahmen der Weltagrarwirtschaft sind auch die Wechselbeziehungen zu den Weltagarmärkten zu berücksichtigen. Darüber hinaus stellen die langfristigen Perspektiven der Entwicklung der Weltagarmärkte eine zentrale Eckgröße der ökonomischen Szenarioannahmen dar.

Aus allen diesen Gründen stellt die quantitative Analyse der Auswirkungen alternativer Erweiterungsstrategien eine umfassende und komplexe Aufgabe dar, die sich - zumindest beim derzeitigen Forschungsstand - nur ansatzweise erfüllen läßt. Verschiedene Beiträge zu dieser Tagung haben gezeigt, daß zu einigen Aspekten der komplexen Problematik beachtliche Forschungsprojekte mit Beratungsbezug in Bearbeitung sind, die hier nur stichwortartig kommentiert werden können.

Das von BANSE erarbeitete CGE-Modell erfaßt grundsätzlich die in den MOE-Ländern bedeutsamen intersektoralen gesamtwirtschaftlichen Verflechtungen, muß diesen Vorzug jedoch durch einen hohen Grad der Aggregation und sehr einfache (realitätsferne) Annahmen über die Arbeitsmobilität und Kapitalbildung erkaufen.

Das von MÜNCH präsentierte Mehr-Produkt-Modell hat den Vorzug, die Palette der wichtigsten Agrarmärkte in den MOE-Ländern zu unterscheiden, enthält jedoch nur rudimentäre Beziehungen zu den Faktormärkten und ermöglicht keine Aussagen über so wichtige Zielgrößen wie die Einkommensentwicklung und die Kapitalbildung.

Der von ERJAVEC und REDNAK (1998) vorgestellte agrarsektorale Gesamtrechnungsansatz hat den Vorzug, daß die Wechselbeziehungen zwischen Produktion und Faktoreinsatz sowie die Einkommensentstehung im Agrarsektor geschlossen erfaßt werden, der Ansatz erlaubt in der vorliegenden Form jedoch nur recht simple Simulationsrechnungen.

Zusammenfassend ist zu dem Komplex der quantitativen Modellanalysen festzustellen, daß sich wohl niemals ein umfassender Modellansatz erstellen läßt, der die verschiedenen relevanten Problemaspekte in hinreichend differenzierter und methodisch angemessener Weise erfaßt. Die Strategie der Modellentwicklung und darauf aufbauender Politikberatung muß daher sein, durch ein wohl abgestimmtes Ensemble verschiedener Modelle die für die Politikgestaltung relevanten Aspekte der Gesamtproblematik in angemessener Form zu erfassen. Hierzu kann eine Weiterentwicklung der oben genannten Modelle beitragen. Darüber hinaus ist, basierend auf den Arbeiten von KÖCKLER und QUIRING (1998), auch die Erarbeitung von vollständigen Agrarsektormodellen für die MOE-Länder vorgesehen, die den bereits existierenden Modellen für die EU-15 entsprechen (WEBER 1998) bzw. eine Grundlage für die Entwicklung eines weiter ausgebauten Modellsystems für die erweiterte EU bilden können (HENRICHMEYER et al, 1997). Weiterhin sind auch die ebenfalls bereits existierenden Welthandelsmodelle (v. LAMPE 1997) einzubeziehen, um die wechselseitigen Beziehungen zu den Weltagrarmärkten und Politikänderungen in anderen Teilen der Welt (u.a. WTO-Verhandlungen) modellieren zu können.

4 Schlußbemerkungen

Als Quintessenz der Ausführungen zu den Notwendigkeiten und Möglichkeiten der Politikberatung, sowohl für die MOE-Länder wie zur Strategie der Osterweiterung der EU, ist festzuhalten:

Die wissenschaftlich basierte Politikberatung kann und sollte sich den beiden unterschiedlichen Grundaufgaben nicht entziehen:

- der Erarbeitung und Vermittlung allgemeiner Grundsätze für die Gestaltung der Agrarpolitik aus gesamtgesellschaftlicher Sicht,
- sowie der Beratung politischer Entscheidungsträger in ihren jeweils spezifischen Entscheidungssituationen.

Politikberatung, die allein die Einhaltung marktwirtschaftlicher und wohlfahrtsökonomischer Grundsätze einfordert, ist zwar in ihrer Argumentation konsequent, läuft jedoch Gefahr, von den zu Beratenden nicht wahrgenommen zu werden (ähnlich wie manche Sonntagspredigt in der Kirche).

Politikberatung, die sich allein auf Wirkungsanalysen im Hinblick auf politisch vorgegebene Zwischen- oder Teilziele beschränkt, findet natürlich das Ohr der politischen Entscheidungsträger, kann jedoch leicht in die Irre führen. Wie so häufig im Leben, sollte man auch in der Politikberatung ein gutes Mischungsverhältnis von Grundsatzorientierung und pragmatischer Problemsicht anstreben.

Literaturverzeichnis

- BANSE M.; MÜNCH, W. (1998): Auswirkungen eines EU-Beitritts der Visegrad-Staaten - eine Partielle und Allgemeine Gleichgewichtsanalyse - , Gewisola, Bd. 1998.
- BÖSE, C. (1998): Agrarpolitische Beratung in Mittel- und Osteuropa - Vergleichende Betrachtung und Ausblick, Gewisola, Bd. 1998.
- CSAKI, C. ; LERMAN, Z. (1997): Landreform and farm restructuring in East Central Europe and CIS in the 1990's: Expectations and achievements after the first five years, in: European Review of Agricultural Economics, 24, S. 428 - 452
- ERJAVEC, E.; REDNAK, M. (1998): Die Auswirkungen verschiedener Szenarien der EU-Agrarpolitik auf das landwirtschaftliche Einkommen in Slowenien, Gewisola, Bd. 1998.
- HENRICHSMEYER, W., BRITZ, W., HECKELEI, T., MEUDT, M., SANDER, R. (1997): Konzept eines regional differenzierten agrarsektoralen Politikinformationssystems für den Agrarsektor der EU: das CAPRI-Modell. Agrarwirtschaft 8/9, S. 323ff.
- KÖCKLER, J.; QUIRING, A. (1998): Perspektiven der agrarsektoralen Entwicklungen in den Staaten Mittel- und Osteuropas; Notwendigkeit eines differenzierten Analyseansatzes, Gewisola, Bd. 1998.
- LAMPE, v. M. (1997): Modellierung der Auswirkungen für die Weltagrarmärkte mit dem WATSIM-Modell, Auswirkungen einer weltweiten Liberalisierung der Märkte für Getreide, Ölsaaten und Hülsenfrüchte auf die Landwirtschaft der Europäischen Union. Europäische Kommission Luxemburg, 1997.
- TILLACK, P. ; SCHULZE, E. (1998): Veränderung der Betriebsstruktur in der Landwirtschaft Osteuropas im Verlauf des Transformationsprozesses - Analyse und Ausblick, Gewisola, Bd. 1998.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1997): JAHRESGUTACHTEN 1997/98, S. 379ff..
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BML (1997): Zur Weiterentwicklung der EU-Agrarreform, Reihe A, H. 459, 1996, Bonn.
- WEBER, G. (1998): Mittelfristige Perspektiven für die Entwicklung der Erzeugung und des Verbrauchs von Agrarprodukten sowie der landwirtschaftlichen Wertschöpfung in der EU - Eine Analyse auf der Grundlage des SPEL-Systems, Gewisola, Bd. 1998.

List of Agricultural and Resource Economics Discussion Papers:

- 96-01: Witzke, Heinz Peter: Capital Stocks and their user costs for West German Agriculture: A documentation.
- 96-02: Heckelei, Thomas; Mittelhammer, Ron C.: Bayesian Bootstrap Analysis of Systems of Equations.
- 96-03: Karl, Helmut; Krämer-Eis, Helmut: Environmental and regional problems of contaminated sites.
- 96-04: Ranné, Omar: Ökonomische Überlegungen zum Begriff des Öko-Dumping.
- 96-05: Karl, Helmut; Orwat, Carsten: Ökonomische Analyse der geplanten EU-Richtlinie zur integrierten Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzung.
- 97-01: Heckelei, Thomas; Ron. C. Mittelhammer; Thomas I. Wahl: Bayesian Analysis of a Japanese Meat Demand System: A Robust Likelihood Approach
- 97-02: Pavel, Ferdinand: Analyse der Bestandsentwicklung landwirtschaftlicher Familienarbeitskräfte in Westdeutschland.
- 98-01: Henrichsmeyer, Wilhelm: Notwendigkeit und Möglichkeiten der Politikberatung