



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.*

Eisenkrämer, K.: Prognosen als Grundlage für die Gestaltung agrarpolitischer Maßnahmen.
In: Henrichsmeyer, W.: Prognose und Prognosekontrolle. Schriften der Gesellschaft für
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 17, Münster-Hiltrup:
Landwirtschaftsverlag (1980), S. 781-786.

PROGNOSEN ALS GRUNDLAGE FÜR DIE GESTALTUNG
AGRARPOLITISCHER MASSNAHMEN

von

K. E i s e n k r ä m e r, Bonn

Herr Minister ERTL hat in seinem Grußwort das große - wenn auch zum Teil kritische - Interesse des BML an dem Leitthema Ihrer diesjährigen Tagung deutlich zum Ausdruck gebracht. Dieses Interesse wird unterstrichen durch die Teilnahme zahlreicher BML-Angehöriger, sowohl als Referenten, wie auch als Diskussionspartner.

Nachdem Herr Dr. WILLER bereits eingehend zur spezifischen Rolle von Prognosen im Rahmen der Planungsstruktur und des Planungsverfahrens im BML Stellung genommen hat, sehe ich meine Aufgabe darin, aus der Sicht eines "Transformators" zwischen Wissenschaft und Politik zu den Aussagen dieser Tagung einige Anmerkungen zu machen.

Die Tagung hat uns folgendes gezeigt:

1. Prognosen im Sinne gründlicher Zukunftsanalysen sind für die Agrarpolitik unverzichtbar.
2. Der Erfolg jeder Prognosetätigkeit ist eng verknüpft mit einer regelmäßigen Prognosekontrolle, d.h. ihrer ständigen Überprüfung und Fortschreibung.
3. In der Verbesserung der Datenbasen sowie in der Entwicklung und Handhabung von Prognosemodellen sind beachtliche Fortschritte erzielt worden.
4. Die Unsicherheiten hinsichtlich schwer vorhersehbarer äußerer Einflüsse, z.B. der Entwicklung politischer und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen, haben zugenommen (ein bedeutsamer Aspekt, da der Agrarsektor in besonderem Maße

passiven Anpassungszwängen an externe Entwicklungen unterliegt).

5. Bei vielen - insbesondere jüngeren - Wissenschaftlern ist die Neigung unverkennbar, anspruchsvollere Prognosemodelle im Sinne umfassender und konsistenter Informationssysteme zu entwickeln.
6. Gerade diesen anspruchsvollen Prognosemodellen bringen andere Wissenschaftler große Skepsis entgegen.

Diese Skepsis wird von mir geteilt. Wir müssen uns vor allem davor hüten, besonders differenzierte und komplexe Prognosemodelle für besonders leistungsfähig zu halten. Wie die Erfahrung zeigt, ist eine Kette immer nur so stark wie ihr schwächstes Glied. Und gerade komplexe Modelle weisen durchweg eine ganze Reihe potentieller Schwachstellen auf, und zwar

- ist umfassendes Datenmaterial entweder überhaupt nicht vorhanden oder für den in der Agrarpolitik heute relevanten Wirtschaftsraum der EG nicht in vergleichbarer Form verfügbar,
- erfordern komplexe Modelle den gebündelten, besser noch integrierten Sachverstand zahlreicher Fachdisziplinen (gerade diese Voraussetzung ist angesichts der fortschreitenden Arbeitsteilung und Spezialisierung in der Wissenschaft heute immer weniger gegeben),
- können komplexe Modelle in der Regel nicht die schwer kalkulierbaren Verhaltensweisen der Wirtschaftssubjekte und der Entscheidungsträger bei veränderten Rahmenbedingungen in ausreichendem Maße berücksichtigen.

Hieraus läßt sich die Schlußfolgerung ziehen, daß komplexe Modelle allenfalls für den Experten, der die Annahmen, Konditionen und Vorbehalte kennt, ein geeignetes und wertvolles Hilfsmittel für die Vorbereitung politischer Entscheidungshilfen darstellen. Sie sind jedoch ungeeignet, um dem Poli-

tiker unmittelbar verwertbare Anwendungsrezepte zu liefern.

Generell ist festzustellen, daß für viele politische Fragestellungen gut fundierte, einfache qualitative und quantitative Analysen völlig ausreichen. Die Prognose muß dem Politiker vor allem die Richtung für seine Entscheidungen verläßlich aufzeigen, denn Politik kann sich unter normalen Gegebenheiten nur schrittweise und partiell fortentwickeln und ändern. Der völlige Ersatz eines agrarpolitischen Gesamtsystems durch ein anderes gehört zu den seltenen Ausnahmen der politischen Praxis. Eine solche Ausnahme war z.B. bei der Konzipierung der EG-Agrarpolitik im Jahre 1958 gegeben.

Der wissenschaftliche Prognostiker sollte vor allem eines nicht übersehen: Wenn die Prognose vorliegt, fängt die Politik erst an. Für die politische Entscheidung liefert die Prognose nur eine Komponente, und zwar die sachlich-unpolitische. Die Probleme einer politischen Entscheidung beginnen aber erst bei den politischen Komponenten.

Politik muß in unserem parlamentarischen System mehrheitsfähig sein, d.h. den unterschiedlichsten Interessen der verschiedensten Gruppen der Bevölkerung Rechnung tragen. Das bedeutet ganz zwangsläufig das Eingehen von Kompromissen und die Hinnahme von Widersprüchen. Es ist deshalb kein Zufall, daß die Programme aller Parteien widersprüchliche Aussagen und Zielkonflikte enthalten; nur so ist eine ausreichend breite Palette unserer pluralistischen Gesellschaft anzusprechen.

Die Bandbreite widersprüchlicher Aspekte und die Notwendigkeit gewagter Kompromisse wächst verständlicherweise bei Entscheidungen, die

- von politischen Koalitionen, oder gar
- von supranationalen Entscheidungsgremien, wie z.B. dem EG-Ministerrat,

getragen werden sollen. Diese Gremien setzen sich aus Mitgliedern mit unterschiedlichsten gesellschaftspolitischen Orientierungen und divergierenden nationalen und Gruppeninteressen zusammen.

Es darf nicht übersehen werden, daß diese Art der Politikverflechtung, z.B. im Rahmen der neun, und demnächst von 12 EG-Mitgliedstaaten, aber auch zwischen dem Bund und den Bundesländern im zurückliegenden Jahrzehnt stark zugenommen hat. Im Rahmen dieser Politikverflechtung sind die politischen Entscheidungsgremien kein Konvent von Ökonomieprofessoren, sondern politischer Akteure, denen jederzeit von ihrer weniger rational sondern emotional orientierten Klientel (dem Wähler) das Mandat entzogen werden kann. In diesen Entscheidungsgremien findet keine Wahrheitssuche statt, sondern ein Verteilungskampf um Märkte, um Ressourcen, um Geld, mit allen Tricks und allen zweckdienlichen Argumenten und Scheinargumenten.

Es kommt hinzu, daß im europäischen Verbund die Agrarpolitik zunehmend ihre Eigenständigkeit als sektorale Politik verloren hat. Die Dominanz übergeordneter politischer Ziele hat dazu geführt, daß die Agrarpolitik zu einem Objekt, stellenweise sogar zu einem Tauschobjekt der großen Politik geworden ist. Diesem Umstand ist es zuzuschreiben, daß die EG-Agrarpolitik heute ein Konglomerat von Kompromissen darstellt, die oft weit in andere Politikbereiche hineinreichen und deren Sinn meist nur noch der begreift, der an ihrem Zustandekommen mitgewirkt hat. So problematisch das Ergebnis dem Außenstehenden auch manchmal erscheinen mag, so ist es deshalb nicht "sinnlos", da es in der Politik nicht darum geht, Teilbereiche zu optimieren, sondern ein Optimum des politischen Gesamtsystems anzustreben.

Wir haben durchaus Verständnis dafür, daß bei diesem komplizierten und für den Außenstehenden undurchsichtigen politischen Willensbildungsprozeß für manchen Wissenschaftlicher die geringe direkte Wirkung seiner Prognosen auf die Politik

frustrierend ist. Diesen Wissenschaftlern sei zum Trost gesagt, daß die indirekte Wirkung wissenschaftlicher Prognosen beachtlich sein kann. Indem die Prognosen Zusammenhänge, Zielkonflikte und Anpassungszwänge deutlich machen, schärfen sie sowohl bei den Politikern als auch bei den betroffenen Bevölkerungsgruppen das Problembewußtsein und fördern ihre Bereitschaft für unausweichliche Anpassungen und Entscheidungen.

So ist es erstaunlich, welches Problembewußtsein bei den europäischen Agrarpolitikern und den europäischen Landwirten durch die simple Prognose der EG-Kommission ausgelöst wurde, daß im Jahre 1981, spätestens aber 1982 der Haushaltsrahmen der EG nicht mehr ausreichen wird, um eine Fortführung der bisherigen EG-Agrarpolitik zu finanzieren.

In diesem Sensibilisierungseffekt der Entscheidungsträger und der Betroffenen ist die mit Abstand bedeutendste Wirkung von Prognosen zu sehen. Es scheint ein Spezifikum jeder parlamentarischen Demokratie zu sein, daß unbequeme, aber unausweichliche Anpassungen erst dann akzeptiert werden, wenn ihre Unausweichlichkeit allgemein sichtbar geworden ist. Dies gilt übrigens nicht nur für den Agrarsektor, sondern ebenso für andere Bereiche der Politik, wie die Entwicklung im Energiesektor deutlich zeigt.

Das BML fördert diese - meines Erachtens meist unterschätzte - indirekte Wirkung von Prognosen dadurch, daß es alle in seinem Auftrag erstellten Analysen, Prognosen und Gutachten im Rahmen seiner Schriftenreihen veröffentlicht, und zwar auch dann, wenn diese Studien hart mit der amtlichen Agrarpolitik ins Gericht gehen. Viele dieser Arbeiten sind inzwischen Gegenstand intensiver politischer Diskussionen geworden und die Verfasser dürfen sicher sein, daß sie auf diese Weise die Politik weiterbewegen. Wenn andere Arbeiten in der öffentlichen Diskussion kein angemessenes Echo finden, so mag dies zum Teil auf der schwer verständlichen Sprache beruhen, mit der sie verfaßt sind. Hierfür hat es auch auf

dieser Tagung wieder einige anschauliche Beispiele gegeben.

Nach unseren Erfahrungen ist sowohl die direkte als auch die indirekte politische Wirkung wissenschaftlicher Prognosen umso größer, je mehr die Prognose realitätsnah, in ihren Denkansätzen und Ergebnissen plausibel und nachvollziehbar und in der sprachlichen Form allgemeinverständlich ist.