



**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](mailto: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.*

---

Seegers, T.: Erwartungen, Erfahrungen und Empfehlungen der Nutzer wissenschaftlicher  
Politikanalyse. In: Weingarten, P., Banse, M., Gömann, H., Isermeyer, F., Nieberg, H.,  
Offermann, F., Wendt, H.: Möglichkeiten und Grenzen der wissenschaftlichen Politikanalyse.  
Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V.,  
Band 46, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (2011), S. 5-8.

---



## **ERWARTUNGEN, ERFAHRUNGEN UND EMPFEHLUNGEN DER NUTZER WISSENSCHAFTLICHER POLITIKANALYSE**

*Dr. Theodor Seegers<sup>1</sup>*

### **1 Einleitung**

50. Jahrestagung der GEWISOLA sind auch 50 Jahre wissenschaftliche Politikberatung – mal mehr und mal weniger erfolgreich, je nach Sichtweise. Ich wurde gebeten als „Nutzer“ wissenschaftlicher Politikanalyse hierzu meine Erfahrungen und Empfehlungen vorzutragen.

### **2 Politik – ein ganz besonderer Kunde?**

Politik – auch Agrarpolitik – steht einer Vielzahl unterschiedlicher Anforderungen und Zielen gegenüber. Aufgabe der politischen Entscheidungsträger ist diese zu bewerten, Prioritäten zu setzen und letztlich zu entscheiden. Entscheidungen zugunsten der einen Maßnahme sind stets auch Entscheidungen gegen die anderen und i. d. R. verbunden mit weitreichenden finanziellen Auswirkungen und ggf. auch allokativen Konsequenzen. Die Politik ist bei vielen ihrer Entscheidungen auf Beratung angewiesen. Viele bieten hierbei ihre „Hilfe“ an: Vertreter aus dem politischen Umfeld, Interessenvertreter, Vertreter gesellschaftlicher Gruppen, NGO's, private Consultants etc. und die Wissenschaft. Für alle gilt: Sie sind mehr oder weniger interessensteuert.

Sofern die Interessenlage der einzelnen Akteure bekannt ist, kann man damit umgehen. Der große Vorteil der Wissenschaft gegenüber allen anderen Akteuren ist gerade ihre relative Unabhängigkeit. Dies wird zu Recht von den Wissenschaftlern hervorgehoben. Diese Unabhängigkeit zu erhalten, ist ein wichtiges Gut, damit sich die deutsche Agrarökonomie auch weiterhin erfolgreich in den politischen Prozess einbringen kann, was mir sehr wichtig ist, was aber auch der Wissenschaft selbst wichtig sein sollte. Hier sind zuerst die Wissenschaftler gefordert, aber auch die Politik, indem sie die erforderlichen finanziellen Mittel und organisatorischen Strukturen bereitstellt als Voraussetzung für eine unabhängige Wissenschaft.

### **3 BMELV als Adressat von Politikberatung**

Das BMELV ist im Bereich der europäischen und nationalen Agrar- und Verbraucherpolitik ein wichtiger Akteur mit entsprechendem Beratungsbedarf. BMELV ist gefordert zu vielen Fragen z.T. kurzfristig Stellung zu nehmen. Davon zu unterscheiden sind die langfristigen Fragen, z.B. zur Ausrichtung der Agrarpolitik.

Das BMELV als ein Ressort der Bundesregierung kann jedoch nicht allein entscheiden sondern ist an die Abstimmung mit den anderen Ministerien und an die Kabinettsdisziplin gebunden. Zudem ist die Kompetenzverteilung zwischen der EU, Bund und Ländern entsprechend zu berücksichtigen.

Wissenschaft, die gehört werden will, muss bei ihren Empfehlungen berücksichtigen, dass Politik nicht nur streng wissenschaftlichen Regeln folgt, sondern sich in einem breiteren Umfeld bewegt und einer Vielzahl anderer Zwänge unterliegt.

Wissenschaft und Politik sprechen nicht die gleiche Sprache

Viele gut gemeinte Empfehlungen scheitern, weil sie vom Adressaten nicht verstanden werden. Hier ist zu unterscheiden zwischen

---

<sup>1</sup> Abteilungsleiter für ländliche Entwicklung und Agrarmärkte im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz anlässlich der 50. Jahrestagung der GEWISOLA am Mittwoch, den 29. September 2010 in Braunschweig.

- der politischen Leitung, diese gestaltet Politik, muss hierzu Positionen beziehen, entscheiden und verantworten und
- den Mitarbeitern der Ministerialbürokratie, sie macht z. T. auch Politik, bereitet aber vorrangig die Entscheidungen der politischen Leitung vor und hat somit selber eine Beratungsfunktion. Sie nimmt gewissermaßen eine Filterfunktion wahr, bewertet eingehende Informationen, verdichtet diese und bereitet Entscheidungen vor.

Eine genaue Zielansprache (Minister oder Fachbeamter) erhöht – genau wie bei der Jagd – die Erfolgsaussichten wissenschaftlicher Empfehlungen.

Politiker werden in der Praxis des täglichen Geschäftes überflutet von Informationen, deshalb muss die wissenschaftlich begründete Botschaft kurz, klar und verständlich sein. Eine stringente und nachvollziehbare Argumentation ist für das politische Geschäft wichtiger als die dritte Nachkommastelle eines wissenschaftlich anspruchsvollen Modells, ohne dessen Berechtigung dadurch in Frage zu stellen. Ich werde noch darauf zurückkommen.

Ein Problem der Wissenschaft ist oftmals auch die mangelnde Kenntnis der Denk- und Arbeitsweise sowie der Abläufe in der Politik. Wissenschaft und Politik bewegen sich im täglichen Geschäft in sehr unterschiedlichen Welten. Manche gut gemeinte Empfehlung dringt nicht durch, weil sie nicht richtig verstanden wird und nicht, weil sie schlecht ist. Manches Verständigungsproblem ließe sich vermeiden. Möglichkeiten von Praktika bzw. Abordnungen im Bereich der Ressortforschung z. B. sollten daher verstärkt genutzt werden. Ich denke hier vor allem an die Nachwuchswissenschaftler.

#### **4 BMELV als Auftraggeber von Politikberatung**

Das BMELV bedient sich zur Erfüllung seiner Aufgaben der wissenschaftlichen Beratung in vielfältiger Form. Hier ist zunächst die Ressortforschung mit ihren Kapazitäten, auch im Bereich der Agrarökonomie, zu nennen. Daneben gibt es den wissenschaftlichen Beirat für Agrarpolitik mit seinen Empfehlungen, der in der Vergangenheit wiederholt richtungweisende Gutachten vorgelegt hat. Des Weiteren gibt es noch vielfältige andere Formen, wie sich Wissenschaft einbringt, von der Auftragsforschung bis zur Eigeninitiative.

Eine wichtige Plattform für diese Diskussionen bietet die GEWISOLA mit ihrer jährlichen Tagung. Ich möchte daher schon jetzt die Gelegenheit nutzen, und der GEWISOLA an dieser Stelle zu ihrer 50. Jahrestagung meinen Dank und Anerkennung aussprechen.

#### **Angewandte Forschung ist gefragt**

Wissenschaft muss abstrahieren, das ist Grundlage wissenschaftlicher Arbeit. Der Elfenbeinturm ist somit immanent vorhanden. Wissenschaft, die Erfolg in der Form haben will, dass sie von den Betroffenen bzw. Nutzern gehört wird und ihre Empfehlungen Eingang in die politische Umsetzung bzw. landwirtschaftliche Praxis finden, muss die Rahmenbedingungen für die Umsetzung berücksichtigen. Anwendungsorientierte Forschung muss sich an den Voraussetzungen und Anforderungen der Nutzer in ihrer Arbeit in Politik und landwirtschaftlicher Praxis orientieren, nur so wird sie gehört. Dazu gehören auch die Vorträge auf den GEWISOLA-Tagungen, die nicht nur von Wissenschaftlern für Wissenschaftler sein sollten sondern auch von Vertretern aus Politik und Agrarverwaltung, wie z.B. von mir, verstanden werden können.

Wissenschaftliche Politikberatung, die gehört werden will, muss qualifiziert, zeitnah agierend und lösungsorientiert sein. Sie darf bzw. muss dabei durchaus auch manchmal unbequem sein!

## 5 Beispiele für erfolgreiche Politikberatung

Auch wenn die Agrarpolitik nicht immer sofort bereit bzw. in der Lage war, den Empfehlungen der Agrarökonomien zu folgen, so muss man doch feststellen, dass sie, beginnend mit der McSharry-Reform von 1992, inzwischen substanziell neu ausgerichtet wurde. Die Politik hat sich bewegt, und zwar sehr deutlich. Sie ist damit weitgehend auch Empfehlungen der Wissenschaft gefolgt. Man kann feststellen, dass wir heute deutlich besser aufgestellt sind, um uns den Herausforderungen der Zukunft zu stellen. Mit dem eingeschlagenen Weg der Markt-orientierung und der weitgehenden Entkoppelung der Direktzahlungen haben wir die Voraussetzungen für eine auch international wettbewerbsfähige Erzeugung gelegt. Die einzelnen Sektoren sind hierbei unterschiedlich weit fortgeschritten. Bei der Milch z. B. haben wir noch einen bedeutenden Teil der Wegstrecke vor uns, die Weichen sind jedoch gestellt.

In diesem Zusammenhang will ich die modellgestützte Politikberatung anhand quantitativer Modellanalysen als ein Beispiel für erfolgreiche Politikberatung nennen. Die Ergebnisse dieser Analysen haben bei den Verhandlungen zur Agenda 2000 und dem midterm-review wertvolle Hilfe geleistet. Der Bedarf für diese Art der Analysen ist da, und selbst die Ministerialbürokratie hat sich ihrer angenommen. Es zeigen sich hier aber auch die Probleme und Grenzen derartiger Formen der Politikberatung. Einfache und verständliche Modelle bilden die komplexe Realität nur unzureichend ab. Komplexe Modelle sind dagegen für den Außenstehenden nicht oder nur schwer nachvollziehbar. Die Modelle, respektive deren Ergebnisse, stoßen dann sehr schnell an die Grenzen ihrer Akzeptanz. Wenn ich vorhin von der Zielsprache gesprochen habe, funktioniert ein solcher Ansatz nur in einem sehr engen und intensiven Dialog zwischen Wissenschaft und der Fachebene z. B. im BMELV.

Ein anderes Beispiel der letzten Jahre, wo sich die Wissenschaft erfolgreich in die politische Entscheidungsfindung eingebracht hat, ist das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates „Nutzung von Biomasse zur Energiegewinnung“ aus dem Jahr 2007. Das Gutachten hat sehr deutlich die Vor- und Nachteile der verschiedenen Energieträger für die Erreichung verschiedener Ziele aufgezeigt und dabei dem Klimaschutzziel höchste Priorität beigemessen. Das Gutachten hat sowohl im BMELV als auch in den anderen Ressorts und bei den betroffenen Politikern viel Resonanz gefunden. Auch wenn nicht alle Empfehlungen 1:1 umgesetzt sind, hat das Gutachten doch den Nerv der Zeit getroffen: Thema, Zeitpunkt und Zielsprache haben gestimmt. Im Übrigen steht die Evaluierung des EEG an, bei der mit Sicherheit die Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirates in die Bewertung einfließen werden.

### Wissenschaft muss Position beziehen

Ich muss an dieser Stelle aber auch Kritik anbringen. Das Jahr 2010 ist genau wie 2007 durch eine unglaubliche Dynamik auf den Agrarmärkten gekennzeichnet. Kritiker reden von überhitzten Märkten und Spekulanten, die die Preise manipulieren. Medien – und auch die Politik, das muss ich an dieser Stelle selbstkritisch anmerken – greifen das Thema entsprechend auf. Ich hätte mir schon gewünscht, dass die eine oder andere Stimme derer, die sich in der Vergangenheit für mehr Markt ausgesprochen haben, sich entsprechend in die öffentliche Debatte einbringen würde.

### Ausblick

Die Hausaufgaben in einem Feld erledigt zu haben, bedeutet nicht, die Hände in den Schoß zu legen. Mit der Zunahme der Weltbevölkerung, dem Klimawandel und dem demographischen Wandel – um nur einige zu nennen – stellen sich neue Herausforderungen, auf die die Agrarpolitik Antworten geben muss. Hier ist auch die Wissenschaft gefordert. Hierzu brauchen wir eine starke und zukunftsfähige deutsche Agrarökonomie.

## 6 Fazit

Der Politik eilt oft der Ruf voraus sie sei beratungsresistent und viele gut gemeinte Vorschläge zur Agrarpolitik würden unerhört verhallen. Viele wegweisende Empfehlungen der deutschen Agrarökonomie der letzten 50 Jahre zur Zukunft der Agrarpolitik, die nicht berücksichtigt wurden, scheinen dies vordergründig zu bestätigen. Dem möchte ich dennoch widersprechen. Als Beleg dafür habe ich eine Reihe positiver Beispiele genannt. Der wissenschaftliche Beratungsbedarf und auch die Chancen für eine erfolgreiche Politikberatung werden sich in der Zukunft eher erhöhen.

Dafür sprechen die folgenden Aspekte:

- Die Agrarpolitik muss sich stärker als in der Vergangenheit der öffentlichen Diskussion stellen. Die angespannte Haushaltslage verstärkt diesen Druck.
- Der Druck der weltweiten Liberalisierung und Internationalisierung der Agrarmärkte erfordert entsprechendes politisches Handeln.
- Politik kann zwar kurzfristig einige Entwicklungen ausblenden, langfristig können aber die grundlegenden Wirkungsmechanismen nicht außer Kraft gesetzt werden, z.B. die Konsequenzen des technischen Fortschritts auf die agrarstrukturelle Entwicklung.

Lassen Sie es mich daher so sagen: Die Politik ist guten Empfehlungen stets gefolgt, nur manchmal, aufgrund der gegebenen politischen Rahmenbedingungen, erst einige Jahre später. Ich habe jedoch den Eindruck, dass sich diese Zeitspanne verkürzt.