



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.*

Diskussionsbeiträge / Discussion

Diskussionsbeitrag zu:

Christian H.C.A. Henning und Jerzy Michalek: Ökonometrische Methoden der Politikevaluation: Meilenstein für eine sinnvolle Agrarpolitik der 2. Säule oder akademische Fingerübung? Agrarwirtschaft 57 (2008), Heft 3/4

Anne Margarian

Johann Heinrich von Thünen-Institut, Braunschweig

Die Autoren des Artikels „Ökonometrische Methoden der Politikevaluation“ kritisieren die Methoden der Evaluation der Agrarpolitik der zweiten Säule, und sie haben Recht mit ihrer Kritik. Die Matching-Methoden zur Identifizierung vergleichbarer Personen oder Betriebe, deren Vorstellung im Zentrum des Artikels steht, stellen zweifellos eine große technische Verbesserung gegenüber der bisher in der Evaluation oft angewandten „naiven“ Bildung von Vergleichsgruppen dar. Der neue nichtparametrische Ansatz bewegt sich innerhalb des vorherrschenden Paradigmas einer nicht theoriebasierten Evaluation. Die Begründung der Autoren für die Notwendigkeit einer solchen nicht theoriebasierten Evaluation soll im Folgenden zum Anlass genommen werden, das Verhältnis näher zu beleuchten, in dem theoretisches Wissen, Agrarpolitik und die wissenschaftliche Begleitung dieser Politik zueinander stehen. Es soll gezeigt werden, warum die Autorin dieses Diskussionsbeitrags die implizite Einschätzung der Autoren des Artikels nicht teilt, dass die Probleme der institutionalisierten Evaluation allein durch technische Verbesserungen gelöst werden können. Um diese Ansicht zu begründen, wird im Folgenden die Bedeutung einer wissenschaftlich fundierten Theorie 1. für die Politikgestaltung, 2. für die Politikbewertung, 3. für die Anwendung wissenschaftlicher Bewertungsmethoden und 4. zusammenfassend für die Schaffung von Transparenz im öffentlichen Diskurs herausgearbeitet.

1. Zum Verhältnis von Politik und Theorie

Die Autoren begründen die Schwierigkeiten der Evaluation der Zweite-Säule-Maßnahmen mit deren Komplexität: „Insbesondere lassen sich die konkreten funktionalen Zusammenhänge nicht explizit spezifizieren“. Aus Sicht der Evaluation besteht also ein Theoriedefizit. Das Gleiche gilt aber für die Politik: „Insofern ist eine umfassende Politikevaluation gerade für Politiken der zweiten Säule, deren komplexe Wirkungsmechanismen oft noch gar nicht explizit abgebildet werden können, eine zentrale Voraussetzung für die Formulierung effektiver und effizienter Agrarpolitiken“. Spinnt man diesen Gedanken weiter, so wäre effiziente Politikgestaltung aufgrund fehlender Kenntnisse grundlegender sozialer und ökonomischer Zusammenhänge nur in einem experimentellen Sinne möglich: Erst wird die Politik implementiert, anschließend ihre Wirkungen überprüft und dann entschieden, ob die Politik in der aktuellen Form weiter geführt wird. Diese Abfolge widerspricht nicht nur der Beobachtung, dass einmal implementierte Politiken, zumal wenn eine starke Lobby existiert, aufgrund öffentlichen Drucks nur unter Schwierigkeiten und daher meist gar nicht wieder abgeschafft werden, sondern sie widerspricht

auch dem normativen Idealbild, das man sich bisher von einer rationalen Politikgestaltung gemacht hat.

Die bisherige Idealvorstellung eines guten Politikdesigns fordert von den politischen Entscheidungsträgern eine Analyse der Problemlage und die theoretische Ableitung möglicher effizienter Handlungsschritte in Reaktion auf das Problem, also einer Interventionslogik. Eine solche Interventionslogik baut auf dem auf, was theoretisch über den Problembereich bekannt ist. Die möglicherweise folgende Bewertung der Politikmaßnahme würde von dieser theoretischen Grundlage und der abgeleiteten Interventionslogik ausgehen. Sie kann eine Politik auch schon auf der Grundlage einer nach theoretischem Wissensstand unzulänglichen Interventionslogik ablehnen. Erst die Widerlegung eines solchen, auf allgemein anerkannten theoretischen Grundsätzen basierenden Urteils, ist zu empirischen Analysen gezwungen. Eine empirische Politikevaluation überprüft somit nicht nur die Gültigkeit der konkreten Interventionslogik, sondern immer auch die Gültigkeit der dieser zugrunde liegenden theoretischen Annahmen. In dieser Art und Weise wurde in der Vergangenheit zum Beispiel die Agrarinvestitionsförderung von der Agrarökonomie theoriebasiert beurteilt.¹

2. Zum Verhältnis von Politikbewertung und Theorie

Wenn es aber stimmt, dass eine theoretische Begründung von Politik aufgrund der Komplexität der Politikfelder unter Betrachtung nicht mehr möglich ist, ergibt sich, dass auch eine theoriegeleitete Evaluation, in der ein konkreter Ursache-Wirkungs-Zusammenhang unterstellt wird, nicht mehr durchführbar ist: „Entsprechend lassen sich Effekte spezieller Politikmaßnahmen auch nicht unmittelbar auf der Mikro- oder Makroebene mit entsprechenden ökonomischen Modellen abbilden. Insbesondere lassen sich die konkreten funktionalen Zusammenhänge nicht explizit spezifizieren“. Das Spiegelbild einer Politik, die ohne klare Interventionslogik fördert, ist das einer Evaluation, die theoriefrei analysiert.

¹ Für eine beispielhafte frühe theoretische Analyse wird verwiesen auf: ULRICH KOESTER (1974): Die wirtschaftspolitische Konsistenz des einzelbetrieblichen Förderungsprogramms. In: Agrarwirtschaft 23 (1): 23-33. Eine einzelbetrieblich orientierte, theoretisch basierte empirische Analyse findet sich in: BERNHARD BRÜMMER und JENS-PETER LOY (2000): The Technical Efficiency Impact of Farm Credit Programmes: A Case Study of Northern Germany. In: Journal of Agricultural Economics 51 (3): 405-418.

Eine wissenschaftliche Agrarökonomie, die dem im Prinzip zustimmt, kapituliert vor ihren eigenen Ansprüchen, die Entwicklungen im Agrarsektor und im ländlichen Raum theoretisch zu erklären. Nun kann man argumentieren, die reine Wirkungsmessung ist, solange eben keine Theorie existiert und trotzdem Politik gemacht wird, ein erster Schritt auf dem Weg zu deren Bewertung. Wenn die reine Wirkungsmessung aber keine unzweifelhaften Ergebnisse produziert, läuft die Wissenschaft Gefahr, durch Teilnahme an der institutionalisierten Evaluation ein System politischer Rechtfertigungen mit aufrecht zu erhalten, das nur zum Schein einer kritischen Reflexion von Politik dient. Der Wert der vorgestellten Methoden für eine effektive Politikevaluation steht und fällt also mit der allgemeinen Gültigkeit der Annahmen, die ihrer Anwendung zugrunde liegen. Eine Beurteilung der Gültigkeit der Annahmen ist aber ohne theoretische Kenntnisse vom Gegenstand unter Beurteilung nicht möglich.

3. Zum Verhältnis von Theorie und empirischer Analyse

Konkret bezogen auf die verschiedenen Matching-Verfahren ist die Auswahl der relevanten Variablen, die für das Matching herangezogen werden, ohne theoretische Grundlage nicht möglich. Möchte man etwa den Einfluss der Agrarinvestitionsförderung auf die Entwicklung der Größe landwirtschaftlicher Betriebe (gemessen z. B. am Standarddeckungsbeitrag) analysieren, so muss man im Matching-Verfahren vergleichbare Betriebe ermitteln. Da wir bis heute keine zusammenfassende Theorie des Agrarstrukturwandels besitzen, ist nicht klar, welches die Kriterien sind, die die Vergleichbarkeit der Betriebe mit Blick auf ihre Position im Strukturwandel sicherstellen. In der Regel werden für die Auswahl vergleichbarer Betriebe betriebliche Kriterien herangezogen, vermutlich ist aber auch die Situation der Nachbarbetriebe und vor allem auch deren Veränderung für das Größenwachstum der Betriebe relevant. Das verdeutlicht die Probleme des Matching-Verfahrens auch dann, wenn durch Anwendung des Difference-in-Difference-Verfahrens zeitinvariante nicht beobachtbare Charakteristika kontrolliert werden. Die Probleme eines nicht theoriebasierten Vorgehens in der Evaluation potenzieren sich, wenn nicht einzelne Personen, Betriebe oder Haushalte von einer Maßnahme betroffen sind, sondern ganze Sektoren, Regionen oder andere Gruppen, so wie es aufgrund von Verdrängungs- und Multiplikatoreffekten in der Regel der Fall ist. Die Wirkungen einer Maßnahme auf einen einzelnen Betrieb sagen dann noch wenig über die Wirkung der Maßnahme auf den regionalen Sektor aus. Eine der Schwierigkeiten besteht darin, dass z. B. bei den oft angewandten Difference-in-Difference-Panelmodellen nur lineare Beziehungen zwischen den Einflussgrößen unterstellt werden, die insbesondere auf höherer Aggregationsstufe schwer und ohne theoretischen Hintergrund gar nicht zu rechtfertigen sind. Außerdem treten auf der aggregierten Betrachtungsebene, etwa der regionalen Wirtschaft eines Landkreises, dynamische Effekte auf, die in kurzfristigen, monokausal orientierten Analysen nicht erfasst werden.

Darüber hinaus steht mit den empfohlenen nichtparametrischen Methoden am Ende als Ergebnis der Evaluation im besten Fall ein „wirkt“ oder „wirkt nicht“. Indem auf den Anspruch einer theoretischen Untermauerung von Politik und ihrer Bewertung verzichtet wird, verzichtet man auch auf den Anspruch, die Ursache etwa des Scheiterns einer politischen Maßnahme zu ermitteln.

4. Theoretische Politikbegründung als Voraussetzung für den öffentlichen Diskurs

Ist es nun kleinlich, eine solche Kritik anzubringen, da doch die vorgestellten Verfahren so offensichtlich eine methodische Verbesserung gegenüber dem alten Status quo der Evaluation darstellen? Paradoxe Weise liegt die Gefahr gerade in dieser Verbesserung und der scheinbaren Sicherheit in der Wirkungsbeurteilung, die sie vermittelt. Bisher hat die Evaluation ihre methodischen Unzulänglichkeiten meist sehr offen diskutiert und eingestanden. Wer wollte, musste und konnte den Schluss ziehen, dass einer Evaluation, die am Fehlen relevanter Theorien scheitert, eine Politik gegenüber steht, die ohne nachvollziehbare und damit überprüfbare Interventionslogik Maßnahmen durchführt, die vor allem auf der Annahme „Jeder Euro im ländlichen Raum ist ein guter Euro“ beruhen. Jeder, der es wissen wollte, verstand, dass das mit einer rationalen, auf die Beseitigung bestehender Probleme ausgerichteten Politikgestaltung nichts zu tun hat.

Folgt die Wissenschaft dem von der EU-Kommission gepflegten Paradigma der nicht theoriebasierten Evaluation und impliziert sie gleichzeitig eine allgemeine Anwendbarkeit ihrer Methoden, so läuft sie Gefahr, die Politik ein Stück weit aus der Forderung nach einem rationalen Politikdesign vor der Implementierung ihrer Maßnahmen zu entlassen. Gleichzeitig scheitern auch ihre Methoden daran, die Wirksamkeit von Maßnahmen, inklusive ihrer möglichen dynamischen und nicht direkt quantifizierbaren Wirkungen, zweifelsfrei nachzuweisen oder zu widerlegen. Einer breiten theoretischen Diskussion des Maßnahmenpektrums in der wissenschaftlichen Öffentlichkeit aber ist ebenso die Grundlage entzogen. Es besteht damit die Gefahr einer technokratischen Vereinnahmung wissenschaftlicher Methoden ohne kritische Reflexion, die letztlich zu einer Immunsierung von Politik gegen Kritik von außen führen kann. Folgt die Wissenschaft dem Paradigma des theoriefreien politischen Raumes nicht, so ergibt sich unter Umständen, dass für die kritische Reflexion von Politik weniger eine institutionalisierte Evaluation als vielmehr ein breiter wissenschaftlicher Diskurs über Sinn und Zweck von Politikmaßnahmen unter Einbeziehung einer weiteren Öffentlichkeit zwingend erforderlich ist.

Autorin:

ANNE MARGARIAN

Institut für Betriebswirtschaft, Johann Heinrich von Thünen-Institut

Bundesallee 50, 38116 Braunschweig

Tel.: 05 31-5 96 51 40, Fax: 05 31-5 96 51 99

E-Mail: anne.margarian@vti.bund.de