

Henning, Christian H.C.A.; Glauben, Thomas; Wald, Andreas

**Working Paper**

## Die Europäische Agrarpolitik im Spannungsfeld von Osterweiterung und WTO-Verhandlungen

FE Working Paper, No. 0005

**Provided in Cooperation with:**

Christian-Albrechts-University of Kiel, Department of Food Economics and Consumption Studies

Suggested Citation: Henning, Christian H.C.A.; Glauben, Thomas; Wald, Andreas (2000) : Die Europäische Agrarpolitik im Spannungsfeld von Osterweiterung und WTO-Verhandlungen, FE Working Paper, No. 0005, Kiel University, Department of Food Economics and Consumption Studies, Kiel

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/23580>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# **Die Europäische Agrarpolitik im Spannungsfeld von Osterweiterung und WTO-Verhandlungen**

Eine polit-ökonomische Analyse der jüngsten Agrarreform unter besonderer Berücksichtigung von Deutschland und Frankreich

von

**Christian H.C.A. Henning\*, Thomas Glauben\*\* und Andreas Wald\***

**Working Paper EWP 0005**

**Institut für Ernährungswirtschaft und Verbrauchslehre**

**Universität Kiel**

\* Universität Mannheim, Institut für Politische Wissenschaft

\*\* Universität Kiel, Institut für Ernährungswirtschaft und Verbrauchslehre



# **Die Europäische Agrarpolitik im Spannungsfeld von Osterweiterung und WTO-Verhandlungen**

Eine polit-ökonomische Analyse der jüngsten Agrarreform unter besonderer Berücksichtigung von Deutschland und Frankreich

## **Zusammenfassung**

Der Artikel umfasst eine quantitative polit-ökonomische Analyse aktueller und zukünftiger Reformen der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik unter unterschiedlichen Szenarios einer zukünftigen EU-Osterweiterung und zukünftigen WTO-Verhandlungen. Theoretische Grundlage der Analysen ist ein politisches Tauschmodell von HENNING (2000). Zentrale Ergebnisse der quantitativen Analysen sind: (i) Es lässt sich ein signifikanter Einfluss der Agrarlobby auf die aktuelle und zukünftige Neuformulierung der Agrarpolitik in der EU-15 bzw. erweiterten EU-25 feststellen. (ii) Eine Osterweiterung hätte im Vergleich zu verschärften WTO-Restriktionen einen erheblich stärkeren Einfluss auf zukünftige Agrarreformen. Inhaltlich induziert eine Osterweiterung ein deutlich niedrigeres Agrarprotektionsniveau sowie eine geringere Förderung der Multifunktionalität der Landwirtschaft. (iii) Während innerhalb der EU-15 eine qualifizierte Mehrheit für eine entsprechende Agrarreform wäre, würde diese in einer erweiterten EU-25 am „Veto“ der osteuropäischen Mitglieder scheitern. Insofern ist das *timing* der Reform wichtig. (iv) Die Mehrheit der politischen Akteure in der EU-15 bewertet die außenpolitisch induzierten Reformen negativ, während diese aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive der EU-15 positiv zu bewerten sind.

## **EU-Enlargement and WTO-Restrictions Shaping the CAP**

A quantitative politico-economic analysis of the present and future CAP-Reform with special regard to Germany and France

### **Abstract**

The paper presents a quantitative politico-economic analysis of the present and future CAP-reform induced under different policy scenarios regarding a potential EU-enlargement and future WTO-agreements. Theoretically, the analysis is based on a political exchange model suggested by Henning (2000). Main results are: (i) Both present and future CAP-reforms are significantly biased by the political influence of farmer's lobby. (ii) In quantitative terms an EU-enlargement would induce a much stronger shift in the future CAP when compared to increased WTO-restrictions. Generally, induced CAP-reforms imply a significant lower level of protection and a lower support of multifunctional services of the agricultural sector. (iii) The timing of the reform is important, given the fact that induced CAP-reforms would be supported by a qualified majority within the EU-15, but within the EU-25 these reforms would be defeated by coalition of the new Eastern European member states using their common veto-power. (iv) The majority of political actors within the EU-15 including both politicians and interest groups evaluate induced CAP-reforms negatively in comparison to the status quo, while from society's perspective these imply a positive shift of total economic welfare within EU-15.

# **Die Europäische Agrarpolitik im Spannungsfeld von Osterweiterung und WTO-Verhandlungen**

Eine polit-ökonomische Analyse der jüngsten Agrarreform unter besonderer Berücksichtigung von Deutschland und Frankreich

## **1 Einleitung und Zusammenfassung**

Die Formulierung agrarpolitischer Maßnahmen ist ein komplexer Prozess, an dem eine Vielzahl unterschiedlicher staatlicher und privater Akteure beteiligt sind, deren unterschiedliche Idealvorstellung bzgl. der Ausgestaltung der Agrarpolitik koordiniert werden müssen. Im polit-ökonomischen Gleichgewicht stellt sich die Agrarpolitik als Ergebnis dieser Koordination ein, wobei spezielle gesellschaftliche Interessen je nach gegebenen institutionellen, ökonomischen und sozio-strukturellen Rahmenbedingungen unterschiedlich starke Berücksichtigung im politischen Entscheidungsprozess finden. Fundamentale Veränderungen in der Konzeption und Ausgestaltung der Agrarpolitik sind im Rahmen von polit-ökonomischen Gleichgewichten somit auf drei Faktoren zurückzuführen: (1) veränderte institutionelle, (2) veränderte sozio-strukturelle oder (3) veränderte ökonomische Rahmenbedingungen.

Der Aufsatz umfasst eine polit-ökonomische Analyse aktueller und zukünftiger Reformentwicklungen der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik (GAP) auf der Grundlage eines politischen Tauschmodells (HENNING 2000).

Zentrale Ergebnisse der Analysen lassen sich in den folgenden Punkten zusammenfassen:

- (a) Obwohl die beobachteten Reformen grundsätzlich nicht im Interesse der Agrarlobby sind, lässt sich ein signifikanter Einfluss der Agrarlobby auf die aktuelle und zukünftige Neuformulierung der Agrarpolitik in der EU-15 bzw. erweiterten EU-25 feststellen.
- (b) Eine Osterweiterung hätte im Vergleich zu verschärften WTO-Restriktionen einen erheblich stärkeren Einfluss auf zukünftige Agrarreformen. Inhaltlich induziert eine Ost-erweiterung einen Regimewechsel, der durch ein deutlich niedrigeres Agrarprotektionsniveau sowie eine geringere Förderung der Multifunktionalität der Landwirtschaft charakterisiert ist.
- (c) Das *timing* der Reform ist wichtig. Während sich innerhalb der EU-15 eine klare qualifizierte Mehrheit für einen entsprechenden Regimewechsel findet, würde eine entsprechende Agrarreform in einer erweiterten EU-25 am „Veto“ der osteuropäischen Mitglieder scheitern. Insofern ist es wichtig, dass die qualifizierte Mehrheit in der EU-15 die Osterweiterung rechtzeitig antizipiert und eine entsprechende Agrarreform vor Vollendung der Osterweiterung ab-

schließt. Eine solche antizipierte Reform wäre dabei dynamisch stabil, da eine qualifizierte Mehrheit in der EU-15 eine zukünftige protektionistische Gegenreform in einer erweiterten EU-25 wiederum durch ihre *Veto-Power* vereiteln würde.

- (d) Die Mehrheit der politischen Akteure in der EU-15, politische Agenten wie Interessengruppen, bewertet die außenpolitisch induzierten Reformen negativ, während volkswirtschaftliche Wohlfahrtsanalysen (vgl. KOESTER 2000) implizieren, dass diese aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive der EU-15 positiv zu bewerten sind.

Der Artikel gliedert sich wie folgt. In Kapitel 2 wird kurz auf theoretische und begriffliche Grundlagen eingegangen. In Kapitel 3 erfolgt zunächst eine deskriptive polit-ökonomische Analyse der Europäischen Agrarpolitik und im zweiten Teil werden dann Simulationsergebnisse bzgl. der zukünftigen Ausgestaltung der Europäischen Agrarpolitik unter den o.g. außenpolitischen Szenarien diskutiert.

## 2 Theoretisches Modell

Das theoretische Modell, das den Analysen zugrunde liegt, entspricht neueren Entwicklungen eines neoklassischen politischen Tauschmodells mit Transaktionskosten (vgl. HENNING 2000). Die allgemeine Logik des Modells korrespondiert mit der Interpretation politischer Entscheidungen als polit-ökonomisches Gleichgewicht. In Abbildung 1 ist ein politischer Willensbildungsprozess stilisiert abgebildet. Dieser lässt sich in drei Komponenten zerlegen, (1) die Konstitution des politischen Systems als *institutionelle* Rahmenbedingung, (2) die *ökonomischen* Rahmenbedingungen und (3) die Existenz relevanter Interessengruppen und ihre Zugangsstrukturen zu den politischen Agenten als *strukturelle* Rahmenbedingungen.

Formal wird von einer Menge  $N = \{1, \dots, n\}$  relevanter politischer Akteure  $i \in N$  ausgegangen. Die Menge  $N$  der politischen Akteure lässt sich in eine Teilmenge politischer Agenten  $g \in N_g = \{1, \dots, n_g\}$  und eine Teilmenge privater Interessengruppen  $h \in N_h = \{n_g + 1, \dots, n\}$  zerlegen. Letztendlich beinhaltet jede politische Entscheidung die Auswahl eines konkreten *Policy-Outcomes* ( $z$ ) durch die Menge der politischen Agenten. Dabei ist das *Policy-Outcome* in der Regel mehrdimensional  $z = Z_1, \dots, Z_m$ . Beispielsweise sind die Wohlfahrt der Produzenten, des Agribusinesskomplexes und der Konsumenten sowie die Vermeidung von Agrarbudgetausgaben und internationalen Handelskonflikten relevante Politikdimensionen in der Agrarpolitik. Im Folgenden bezeichnet  $j = 1, \dots, m$  den Index einer konkreten Politikdimension.

Die Auswahl eines *Policy-Outcomes* erfolgt nach konstitutionellen Regeln. Formal lässt sich die Konstitution eines politischen Systems als eine Menge  $MG \subseteq 2^{Ng}$  von Gewinnkoalitionen definieren. Eine Gewinnkoalition  $G$  ist dabei als eine Teilmenge der politischen Agenten definiert, deren Zustimmung zu einer Politikalternative hinreichend ist, um diese als neue Politik einzuführen. Bezeichnet man mit  $s$  den Status quo, d.h. den aktuellen *Policy-Outcome*, so impliziert eine Veränderung des *Policy-Outcomes*  $z$ , das eine Gewinnkoalition  $G$  existiert, deren Mitglieder alle den *Outcome*  $z$  gegenüber  $s$  präferieren. Die Menge aller Politikalternativen  $z$ , die von mindestens einer Gewinnkoalition gegenüber dem Status quo präferiert werden, wird als *Winset* definiert.

Da das *Winset* in der Regel eine Vielzahl von Politikalternativen umfasst, ist das zentrale Problem der Modellierung politischer Entscheidungen die eindeutige Bestimmung der Alternative, die ausgewählt wird. Ein fundamentales Ergebnis der *Social Choice* Literatur (McKelvey 1976, Plott 1976) ist nun, dass in der Regel keine stabilen *preference-induced* Lösungen für das kollektive Entscheidungsproblem existieren. Führt man allerdings zusätzliche institutionelle Regelungen hinsichtlich der expliziten Vorschlagsformulierung von Politikalternativen ein, so lässt sich zeigen, dass stabile *institutional-induced* Lösungen existieren (SHEPSLE 1979 SHEPSLE/WEINGAST 1981, BARON/FEREJOHN 1989). Ausgehend von den Arbeiten von BARON UND FEREJOHN hat HENNING die *Mean Voter Regel* als konkrete institutionelle Regel der Vorschlagsformulierung vorgeschlagen. Danach entspricht die Formulierung einer Politikalternative, die schließlich gegen den Status quo gestellt wird, einem speziellen Auktionsmechanismus, bei dem die beteiligten Akteure  $g$  für jede Politikdimension  $j$  „dimensionsspezifische Gewichte“  $C_{gj}$  für ihre präferierten Politikpositionen auf jeder Dimension  $Y_{gj}$  erwerben können. Bezeichnet man die im Gleichgewicht erworbenen Gewichte eines Agenten  $g$  mit  $C_{gj}^*$ , so ergibt sich die zur Abstimmung vorgeschlagene Politikalternative  $z^* = \{Z^*_1, \dots, Z^*_j, \dots, Z^*_m\}$  entsprechend der *Mean Voter* Regel als gewichteter Mittelwert der Idealpositionen ( $y$ ) der politischen Agenten:

$$(1) \quad Z_j^* = \sum_g C_{gj}^* Y_{gj}$$

Wird der so gefundene *Mean Voter* Vorschlag  $z^*$  von einer Gewinnkoalition gegenüber dem Status quo präferiert, ist  $z^*$  die neue Politik. Andernfalls wird der Status quo  $s$  beibehalten.

Formal lässt sich das Auktionsgleichgewicht  $C^*$  gerade als ein Walrasgleichgewicht auf einem politischen Kontrollmarkt darstellen. Das Angebot politischer Kontrolle ist natürlicherweise konstant und

auf eins normiert. Die Nachfrage der einzelnen Agenten ergibt sich aus der Maximierung abgeleiteter Präferenzen über politische Kontrolle  $U_g(c^g)$  unter der Nebenbedingung einer Budgetgleichung.

$$(2) \quad \underset{c}{\text{Max}} U_g(C_{gj}) \quad \text{s.t.} \sum_j (C_{gj}^a - C_{gj})V_j \geq 0$$

$V_j$  bezeichnet den Gleichgewichtspreis für einen Kontrollanteil bzgl. der Dimension  $j$ . Die Budgetgleichung reflektiert dabei die konstitutionell determinierte Kontrollressourcenausstattung. Inhaltlich korrespondiert diese mit der *ex ante* Wahrscheinlichkeit  $C_{gj}^a$ , dass ein Akteur im regulären Abstimmungsprozess ohne Anwendung der *Mean Voter* Regel eine Gewinnkoalition für seine Idealposition bilden kann. Wie in Kapitel 3.1 dargestellt wird, reflektieren die abgeleiteten Präferenzen  $U_g(c^g)$  das unterschiedliche Interesse der Agenten, bestimmte Politikdimensionen zu kontrollieren.

Bislang wurden allein politische Agenten berücksichtigt. Politische Agenten sind aber an Einflussressourcen wie z.B. Experteninformationen bzw. Geld, interessiert, mit denen sie die politische Unterstützung durch ihre Wähler beeinflussen können (vgl. MAGEE/BROCK 1983, GROSSMANN/HELPMAN 1994, BECKER 1983). Diese Einflussressourcen werden u.a. von Interessengruppen kontrolliert. Somit können Interessengruppen einen Einfluss auf politische Entscheidungen ausüben, da politische Agenten bereit sind, ihre politische Kontrolle zum Teil gegen Einflussressourcen einzutauschen. Geht man vereinfacht davon aus, dass jede Interessengruppe eine gegebene Menge an Einflussressourcen  $E_h$  besitzt, so lässt sich die Vorschlagsformulierung  $z^*$  als Tauschgleichgewicht auf einem generellen politischen Tauschmarkt abbilden, auf dem politische Kontrollressourcen und politische Einflussressourcen simultan getauscht werden (PAPPI/HENNING 1998, HENNING 2000)<sup>1</sup>. Die jeweilige Nachfrage nach politischen Kontrollressourcen bzw. Einflussressourcen ergibt sich dann analog zu Gl. (2), wobei entsprechend von einer um die Einflussressourcen erweiterten politischen Präferenz  $U(c,E)$  und Budgetrestriktion ausgegangen wird.

Die Ableitung der Politikpositionen ( $y$ ) und Kontrollpräferenzen ( $u$ ) der politischen Akteure ist ein komplexer sozialer Interaktionsprozess zwischen Politikern und Wählern bzw. Interessengruppen und ihren Mitgliedern. Allgemein wird angenommen, dass politische Agenten und Interessengruppen *support-seeking* sind, d.h. sie vertreten die Politik, die Ihnen die höchsten Wiederwahlchancen bzw. die meisten Mitglieder garantiert. Dies wird mit Hilfe einer Wähler- bzw. Mitgliederunterstützungsfunktion  $S(z)$  formalisiert (MUELLER 1989). Die Funktion  $S(z)$  repräsentiert implizit das Wähler-

---

<sup>1</sup> Eine ausführlichere Darstellung der expliziten formalen Struktur bietet HENNING (2000), auf dessen Ansatz die folgenden empirischen Analysen basieren.



bzw. Mitgliederverhalten. Wähler bzw. Mitglieder haben nun bestimmte Vorstellungen über den optimalen Policy-Outcome  $z$ . Je stärker diese Vorstellungen durch die agrarpolitische Position eines politischen Akteurs ( $i=g,h$ ) verwirklicht werden, umso höher ist c.p. die politische Unterstützung durch einen Wähler bzw. ein Mitglied. Bezeichnet man mit  $y_i = \{Y_{i1}, \dots, Y_{ij}, \dots, Y_{im}\}$  den Vektor an Idealpositionen eines politischen Akteurs  $i$ , so ergibt sich diese aus der Maximierung der politischen Unterstützung:

$$(3) \quad y_i = \underset{z}{\text{Max}} S_i(z) \quad \text{s.t. } T(z) - B = 0$$

$T(z)$  entspricht dabei der politischen Transformationskurve<sup>2</sup> und  $B$  bezeichnet das verfügbare politische Budget. Substituiert man die *Mean-Voter*-Entscheidungsregel  $z = c y$  in Gl. (3), lässt sich die Nachfrage nach Kontrollressourcen direkt aus der Maximierung der politischen Unterstützung ableiten.

Folglich implizieren externe Politikveränderungen, wie z.B. WTO-Restriktionen oder auch die Osterweiterung, eine interne Verschiebung des polit-ökonomischen Gleichgewichts. Dies folgt zunächst, weil außenpolitische Veränderungen über eine veränderte politische Transformationskurve direkt zu einer Verschiebung der präferierten Policy-Positionen  $y$  und veränderten Kontrollpräferenzen  $U(c)$  der Akteure führen. Darüber hinaus impliziert eine vollzogene Osterweiterung eine Veränderung der politischen Konstitution der EU. Konkret erweitert sich die Menge  $N$  um entsprechende nationale Akteure der neuen Beitrittsländer. Weiterhin verändern sich die Menge  $MG$  der Gewinnkoalitionen, die politische Kontrollausstattung  $C^a$  sowie die Ausstattung mit Einflussressourcen  $E^a$ .

### 3 Quantitative polit-ökonomische Analyse der Europäischen Agrarpolitik

#### 3.1 Methodisches Vorgehen und Datenbasis

Identifiziert man alle relevanten Akteure in der Europäischen Agrarpolitik und ermittelt ihre Ausstattungen mit politischen Kontroll- und Einflussressourcen  $C^a$  und  $E^a$  sowie ihre abgeleiteten politischen Präferenzen  $U(C,E)$  und Policy-Positionen  $y$ , so lässt sich das Tauschgleichgewicht  $C^*$  und der *Mean Voter* Vorschlag  $z^*$  berechnen. Kennt man zusätzlich den Status quo ( $s$ ) und die *Support*-Funktionen  $S(z)$  der beteiligten Akteure sowie die Menge  $MG$ , so lässt sich die letztendliche politi-

---

<sup>2</sup>  $T(z)$  korrespondiert dabei mit der politischen Technologie  $F(z, \alpha)$ , die politische Instrumente als Input in politische *Outcomes* transformiert. In diesem Beitrag bleiben die Analysen allerdings auf politische *Outcomes* fokus-

sche Entscheidung ebenfalls bestimmen: Gilt  $W = \{g \in N_g \mid S_g(z^*) \geq S_g(s)\} \in MG$  ist  $z^*$  die Entscheidung, ansonsten wird der Status quo  $s$  beibehalten.

Empirisch wurden für die EU-15 22 politische Agenten und 60 Interessengruppen als relevante Akteure identifiziert. Diese lassen sich in die nationalen Mitglieder des Ministerrats (15), die Fraktionen im Europäischen Parlament (6) und die GDVI der Europäischen Kommission, supra- (2) und nationale (27) Interessengruppen der Bauern, und Interessengruppen der *Down-Stream*-Sektoren (31) einteilen. Für die Osterweiterung wurde unterstellt, dass alle 10 osteuropäischen Beitrittskandidaten<sup>3</sup> Mitglied in der EU werden und sich entsprechend 10 weitere nationale Mitglieder im Ministerrat ergeben (EU-25). Die politische Kontrollausstattung  $C^a$  wurde für die jeweilig geltende politische Konstitution der EU-15 bzw. einer hypothetisch erweiterten EU-25 mit Hilfe der SHAPLEY/SHUBIK Abstimmungsindizes bestimmt<sup>4</sup>. Die Ausstattung mit Einflussressourcen  $E^a$  konnte direkt von HENNING (2000) übernommen werden<sup>5</sup>.

Für die Unterstützungsfunktionen wurde eine Cobb-Douglas Form unterstellt  $S(z) = S(z) = \prod_j Z_j^{x_j^z}$ . Insgesamt wurden 6 Politikdimensionen berücksichtigt<sup>6</sup>. Das Interesse ( $X_j^z$ )

und die Policy-Positionen ( $Y_{ij}$ ) für die jeweiligen Dimensionen wurde empirisch in persönlichen Interviews bzw. für die osteuropäischen Länder über Experteninterviews erhoben. Für  $T(z)$  wurde eine lineare Form unterstellt:  $T(z) = b_0 + \sum_j b_j Z_j$ . Die normalisierten Parameter  $\beta$  konnten öko-

nometrisch anhand von Gl.(3) auf der Grundlage der empirisch erhobenen Interessen ( $X_j^z$ ) und Policy-Positionen geschätzt werden. Für das Szenario der Osterweiterung wurde eine Verschiebung der  $\beta$ -Parameter simuliert. Formal wurden die Parameter  $\beta_2$  und  $\beta_6$  um 1/3 erhöht. Inhaltlich impliziert dies, dass in einer erweiterten EU-25 die Generierung von Wohlfahrt der Landwirte sowie die Ver-

siert, während auf die konkrete Auswahl der politischen Instrumente nicht eingegangen wird. Zur Analyse politischer Entscheidungen auf Instrumentenebene vgl. HENNING (2000).

<sup>3</sup> Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn.

<sup>4</sup> Die jeweiligen Abstimmungsgewichte im Ministerrat für eine fiktiv erweiterte EU-25 basieren auf Informationen der EUROPÄISCHEN KOMMISSION (2000).

<sup>5</sup> HENNING (2000: 212-218) unterscheidet insgesamt drei Einflussressourcen: politische Unterstützung, Experten- und *Monitoring*-Information und berechnet die jeweiligen Ausstattungen der Akteure aus empirisch erhobenen Policy-Netzen. Für die EU-25 wurde die gleiche Ausstattung  $E^a$  wie für die EU-15 angenommen, zusätzlich wurde unterstellt, dass die nationalen politischen Agenten der 10 Beitrittsländer kein Interesse an Einflussressourcen haben.

<sup>6</sup> Einschränkung des Agrarbudgets (Z1), Wohlfahrt der Bauern (Z2), Wohlfahrt der *Down-Stream*-Sektoren (Agribusiness und Konsumenten) (Z3), Erhalt kleiner Familienbetriebe (Z4), Umweltschutz (Z5), Vermeidung internationaler Handelskonflikte (Z6).

meidung von internationalen Handelskonflikten relativ und absolut mehr Budgetausgaben erfordern. Die jeweiligen präferierten Policy-Positionen konnten direkt aus der Maximierung von Gl.(3) berechnet werden.

Hinsichtlich der Simulation der WTO-Restriktionen wurden dabei entsprechende Mindestniveaus für  $Z_6$  als zusätzliche Restriktion eingeführt. Konkret wurden ein *High*- und ein *Low*-Szenario simuliert, wobei angenommen wurde, dass die WTO-Restriktionen gegenüber den 1992 vereinbarten Restriktionen um 40% bzw. 15% zunehmen. Der jeweilige Status quo s wurde für die 4 Szenarien<sup>7</sup> ermittelt, in dem der *Policy-Outcome* der Agenda 2000 für die Dimensionen 2-5 konstant gehalten wurde, und das jeweilige Agrarbudget residual unter der simulierten Transformationskurve sowie dem extern fixierten Niveau der internationalen Handelskonflikte neu berechnet worden ist. Schließlich kann die abgeleitete Präferenz  $U(c,E)$  für politische Kontrolle und Einflussressourcen aus der Maximierung von *political support* mit Hilfe der folgenden Cobb-Douglas-Funktion approximiert werden<sup>8</sup>:

$$U_i(c^i) = \prod_j C_{ij}^{x_{ij}^c} \prod_k E_{ik}^{x_{ik}^E}, \quad X_{ij}^c = \frac{X_{ij}^z}{\hat{Z}_j} - \mathbf{b}_j, \quad \hat{Z}_j = \sum_g C_{gj}^a Y_{gj}.$$

### 3.2 Relevante Akteure und ihre politische Macht

Im Rahmen des politischen Tauschmodells lässt sich politische Macht (P) als Summe der mit ihren Preisen bewerteten politischen Kontrollressourcen, die ein Akteur i im politischen Gleichgewicht hält, definieren:  $P_i = \sum_j C_{ij}^* V_j^*$ . In Tabelle 1 ist die politische Macht für die relevanten Akteursgruppen in

der Europäischen Agrarpolitik aufgeführt. Vor dem Hintergrund eines stark auf den Ministerrat konzentrierten institutionellen Entscheidungsverfahrens ist es nicht überraschend, dass der Agrarminister auch im politischen Tauschgleichgewicht mit 39% den größten Anteil der politischen Kontrolle hält, gefolgt von der Kommission mit knapp 25%. Allerdings folgt aus Tabelle 1 auch, dass die beiden zentralen institutionellen Akteure erheblich von dem politischen Einfluss anderer Akteure abhängen, so tauschen diese per Saldo immerhin 36% ihrer gesamten institutionellen Entscheidungsmacht gegen Einflussressourcen ein. Haupteinflussgruppe ist dabei wie in der Literatur immer wieder vermutet wurde, die Agrarlobby, die zusammen 27% der politischen Kontrolle im Gleichgewicht halten. Weiterhin verzeichnen das Europäische Parlament mit 2,9% und der Agribusinesskomplex mit 5% einen nennenswerten politischen Einfluss, während die Konsumenten mit nur 2,1% den geringsten

---

<sup>7</sup> Es ergeben sich 4 außenpolitische Szenarien: Osterweiterung ja/nein und WTO-Restriktionen High/Low.

politischen Einfluss der sozio-ökonomischen Interessen aufweisen. Betrachtet man die politische Macht einzelner Organisationen, so ist die Kommission mit 25% der mächtigste Einzelakteur. Für die nationalen Vertreter im Ministerrat ergibt sich im Durchschnitt eine politische Kontrolle von 2.5%, der zwischen 1% für Luxemburg mit dem geringsten Stimmengewicht und 7,9% für Frankreich variiert. Eine überraschende Ausnahme stellt hier Deutschland dar, das trotz seines hohen Stimmengewichts im Ministerrats nur knapp 2% der politischen Macht im Gleichgewicht aufweist. Dies liegt vor allem an der hohen Nachfrage nach Einflussressourcen des deutschen Agrarministeriums (vgl. HENNING 2000). Auf der Seite der Interessengruppen verzeichnen der irische und französische Bauernverband (IFA und FNSEA) mit 4% und 3,4% sowie die supranationalen Bauernverbände (COPA/COCEGA) mit 7,9% einen hohen politischen Einfluss, der z.T. über dem nationaler Ministerien liegt. Die deutsche Agrarlobby fällt auch hier überraschend zurück, so kommen der DBV und der DRV zusammen auf nur 1,8% der politischen Macht<sup>9</sup>.

In einer erweiterten EU-25 findet vor allem ein Machtverlust der westlichen Akteure statt. Beispielsweise geben die westlichen Agrarministerien durchschnittlich gut 30% ihrer Macht ab. Hauptgewinner sind die osteuropäischen Agrarministerien, vor allem in den stimmengewichtigen Ländern Polen und Rumänien. Abweichend würde sich die institutionelle Entscheidungsmacht der Europäischen Kommission bei einer Erweiterung erhöhen, da sich günstigere strategische Möglichkeiten für die Kommission ergeben, in einem erweiterten Ministerrat eine qualifizierte Mehrheit für ihren Vorschlag zu erzielen.

### 3.3 Präferierte Policy-Positionen

In Abbildung 2 sind die Policy-Positionen der 6 Dimensionen faktor-analytisch auf zwei Makrodimensionen zusammengefasst. Inhaltlich korrespondiert die erste Makrodimension mit dem Agrarprotektionsniveau (niedrig-hoch) und die zweite mit der Ausrichtung der Agrarpolitik, wobei eine wett-

---

<sup>8</sup> Eine formale Ableitung dieser Taylor-Approximation ist bei den Autoren erhältlich. Das Interesse  $X^E$  an Einflussressourcen wurde dabei direkt in den Interviews abgefragt.

<sup>9</sup> Der politische Einfluss der Bauern erschöpft sich allerdings nicht in den Lobbyaktivitäten seiner Verbände, sondern ergibt sich zusätzlich durch die relative Bedeutung der Bauern für die direkte politische Unterstützung der Agenten in Wahlen. Diese wird in dem relativen Interesse  $X^z_{ij}$  der politischen Agenten in den Politikdimensionen Bauernwohlfahrt ( $Z_2$ ) und kleine Familienbetriebe ( $Z_4$ ) reflektiert. Hier kann ebenfalls von einem signifikanten Einfluss der Bauern gesprochen werden. Für die nationalen Politiker ergibt sich ein durchschnittliches Interesse von 23% bzw. 15% (West) und 42% bzw. 12% (Ost) für die o.g. Dimensionen  $Z_2$  und  $Z_4$ . Abweichend legt die Kommission das größte Interesse auf die Einschränkung der Budgetausgaben ( $Z_1$ ) und Vermeidung von internationalen Handelskonflikten mit 27% und 22%. Das relativ geringe Interesse an kleinen Betrieben ( $Z_4$ ) in Osteuropa reflektiert die Betriebsstruktur in diesen Ländern.

bewerbsorientierte einer sozial-ökologischen<sup>10</sup> Ausrichtung gegenübersteht. Betrachtet man zunächst die Policy-Positionen der einzelnen nationalen und supranationalen Agrarverbände, so lässt sich eine unerwartete Heterogenität feststellen. Zwar liegt die Mehrheit der Bauernverbände erwartungsgemäß im rechten oberen Quadranten, d.h. favorisiert eine protektionistisch und auf intensiv produzierende Vollerwerbsbetriebe orientierte Agrarpolitik. Doch findet man auch in anderen Quadranten nationale Bauernverbände. Berücksichtigt man die politische Kontrolle der Verbände, so liegt der Schwerpunkt der Policy-Position der Bauernverbände eindeutig im protektionistischen Bereich mit einer Tendenz zu einer ökologisch-sozial orientierten Agrarpolitik (vgl. Abb. 2).

Analog ergeben sich heterogene Policy-Positionen für die politischen Agenten der EU-15, obwohl diese allgemein dichter beieinander liegen als die Bauernverbände. Die Mehrheit der nationalen Ministerien präferiert zusammen mit der Kommission und der sozialdemokratischen Fraktion (PSE) und den Grünen eine liberal sozial-ökologisch orientierte Agrarpolitik. Abweichend hiervon vertreten die christdemokratische Fraktion (PPE) sowie das deutsche, italienische, luxemburgische und vor allem belgische Agrarministerium protektionistische und auf wettbewerbsfähige Vollerwerbsbetriebe orientierte Agrarpolitik. Von den zehn osteuropäischen Beitrittskandidaten vertreten bis auf Lettland, Ungarn und die Tschechische Republik alle eine wettbewerbsorientierte Agrarpolitik. Hinsichtlich des Agrarprotektionsniveaus findet man liberale bis protektionistische Positionen, wobei der Schwerpunkt im protektionistischen Bereich liegt (siehe „Rat-O“ in Abb. 2).

Weiterhin ergibt sich sowohl für die durchgeführten wie auch für zukünftige Agrarreformen ein effektiver politischer Einfluss der Agrarlobby, d.h. der *Mean-Voter*-Vorschlag ist klar durch die Bauernverbände beeinflusst (siehe die gestrichelten Kreise in Abb. 2).

Die präferierten Policy-Positionen aller Akteure verschieben sich in allen vier außenpolitischen Szenarien in Richtung einer liberalen wettbewerbsorientierten Agrarpolitik, dies ist in Abbildung 2 durch die beiden dicken Pfeile angedeutet. Allerdings findet diese Verschiebung für die einzelnen Szenarien wie auch für einzelne Akteure mit einer unterschiedlichen Intensität statt. Die stärksten Positionverschiebungen ergeben sich dabei eindeutig für die Osterweiterung, während selbst starke WTO-Restriktionen nur eine geringe Verschiebung insbesondere bzgl. des Agrarprotektionsniveaus induzieren.

---

<sup>10</sup> Eine ökologisch-soziale Orientierung hebt insbesondere auf die Multifunktionalität der Landwirtschaft ab.

### 3.4 Zukünftige Agrarreformen und die Entwicklung der Europäischen Agrarpolitik

Betrachtet man in Abbildung 2 die aggregierten Policy-Positionen bzw. die jeweiligen Nutzenbewertungen in Tabelle 2, so ergibt sich folgendes Bild. Die Agrarpolitik befand sich 1992 in einem Ungleichgewicht, das durch die MacSharry-Reform korrigiert wurde, indem das Agrarpolitikregime in Richtung eines geringeren Protektionsniveaus und einer stärkeren sozial-ökologischen Orientierung neu ausgerichtet wurde (vgl. R-92 in Abb. 2). Dieser Regimewechsel wurde einheitlich von Ministerrat und Kommission getragen. Im Gegensatz zu der MacSharry Reform stellte die Agenda 2000 keinen erneuten Regimewechsel dar. Es erfolgte nur eine leichte Anpassung an WTO-Beschränkungen innerhalb des Regimes, die i.w. über eine Erhöhung des Agrarbudgetanteils<sup>11</sup> um 2,5% erreicht wurden, während alle anderen Politikdimensionen unverändert blieben.

Hinsichtlich der zukünftigen Agrarreformen spielt insbesondere die Osterweiterung eine entscheidende Rolle. Wird diese in der EU-15 bereits antizipiert, so kommt es für beide WTO-Szenarien zu einer erneuten Agrarreform, die inhaltlich einen Regimewechsel zu einer liberalen wettbewerbsorientierten Politik bedingt (vgl. E-15H u. E-15L in Abb. 2). Dabei erfolgt vor allem eine Absenkung der Unterstützung der Bauernwohlfahrt ( $Z_2$ ), der Förderung kleiner Betriebe ( $Z_4$ ) und des Umweltschutzes ( $Z_5$ ), während der Budgetanteil und die Wohlfahrt der *Down-stream*-Sektoren relativ konstant bleiben. Quantitativ ergibt sich eine Absenkung von  $-27\%$  bzw.  $-22\%$  für  $Z_2$  und  $Z_5$ , sowie von  $-10\%$  bzw.  $-4\%$  für  $Z_4$  in dem *High*- bzw. *Low*-Szenario, während der Agrarbudgetanteil um  $4\%$  bzw.  $1,9\%$  steigt. Das Wohlfahrtsniveau der *Down-stream* Sektoren steigt im *Low*-Szenario um  $15\%$  und geht im *High*-Szenario leicht um  $4\%$  zurück. Antizipiert die qualifizierte Mehrheit in der EU-15 die Osterweiterung nicht rechtzeitig, so würde ein Reformversuch in einer bereits erweiterten EU-25 am geschlossenen Veto der zehn osteuropäischen Mitglieder scheitern (vgl. Tab. 2). In diesem Fall würden Politikanpassungen i.w. über ein erhöhtes Agrarbudget erfolgen. Stark bzw. leicht verschärfte WTO-Restriktionen führen dabei zu Steigerungen von  $18\%$  bzw.  $11\%$  des Budgetanteils, während allein die Osterweiterung zu einer Steigerung von  $7,6\%$  führen würde. Interessant ist weiterhin, dass alle westeuropäischen Akteure eine Osterweiterung negativ beurteilen. Anders stellt sich der Sachverhalt bzgl. der WTO-Restriktionen dar. Hier würde sich der *Policy-Outcome* aus Sicht einiger *Lobbying*verbände z.B. des deutschen und französischen Bauernverbandes gegenüber der Agenda 2000 sogar verbessern, solange keine Osterweiterung stattfindet (vgl. Tab. 2).

---

<sup>11</sup> Die Agrarbudgetausgaben werden in Relation zum BSP betrachtet, wobei der Maximalwert von  $1\%$  in keinem Szenario überschritten wird.

#### 4 Literatur

- Baron, D. and J. Ferejohn 1989: Bargaining in Legislatures. *American Political Science Review* 85, 181-206.
- Becker, G.S. 1983: A theory of competition among pressure groups for political influence. *The Quarterly Journal of Economics* 3, 371-400.
- Europäische Kommission 2000: *Adapting the institutions to make a success of enlargement*. Brüssel, Com(2000)34.
- Grossmann, G. M. and E. Helpman 1994: Protection for Sale. *American Economic Review* 84, 833-50.
- Henning, Ch.H.C.A. 2000: *Macht und Tausch in der europäischen Agrarpolitik: Eine positive politische Entscheidungstheorie*. Frankfurt und New York: Campus.
- Koester, U. 2000: Reform der EU-Agrarpolitik. Agenda 2000 auf dem Prüfstand. *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* 29(4), 194-199.
- Magee, Stephen P. and William A. Brock 1983: A model of politics, tariffs and rent-seeking in general equilibrium. In: *The Problems of Developed Countries and International Economy*. Ed. Weisbrod, Burton and H. Hughes. London: Macmillan.
- McKelvey, R. 1976: Intransitivities in multidimensional voting models and some implications for agenda control. *Journal of Economic Theory* 12, 472-82.
- Mueller, D.C. 1989: *Public Choice II. A Revised Edition of Public Choice*. New York, Cambridge University Press.
- Pappi, F.U. and Ch.H.C.A. Henning. Policy networks: More than a metaphor? *Journal of Theoretical Politics* 10(4), 553-75. 1998.
- Plott, C.R. 1976: Axiomatic social choice theory: An overview and interpretation. *American Journal of Political Science* 20, 511-96.
- Shepsle, K. 1979: Institutional Arrangements and Equilibrium In Multidimensional Voting Models. *American Journal of Political Science* 23, 27-59.
- Shepsle, K.A. and B. Weingast 1981: Structure induced equilibrium and legislative choice. *Public Choice* 37, 503-19.

**Schematische Darstellung eines polit-ökonomischen Systems**

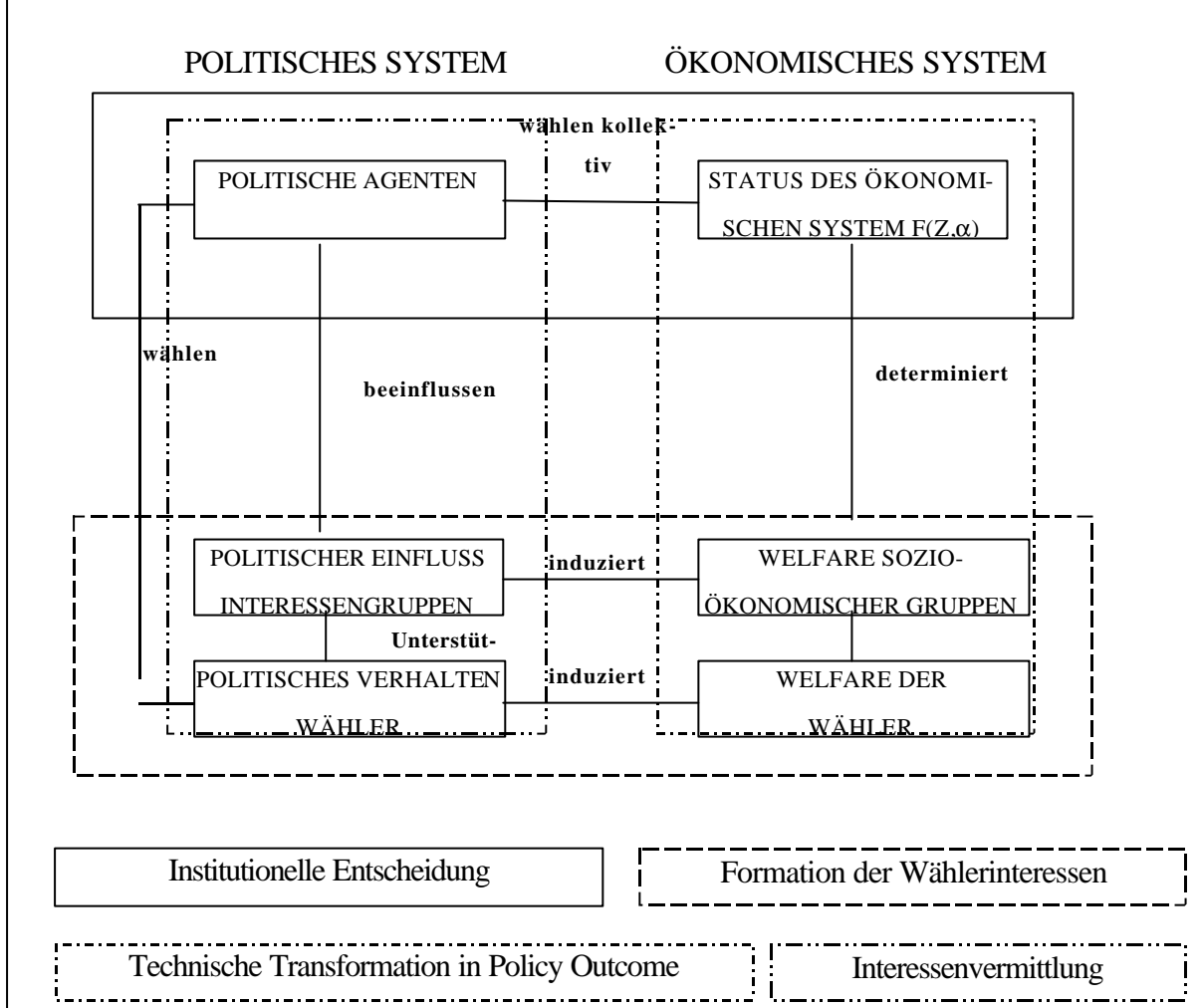


Abbildung 1



Tabelle 1: *Institutionelle Abstimmungsmacht und politische Macht relevanter Akteure im politischen Tauschgleichgewicht der Europäischen Agrarpolitik*

Akteure	Politische Macht			
	EU-15		EU-25	
	Institutionell	Gleichgewicht	Institutionell	Gleichgewicht
<b>Ministerrat-West</b>	<b>0,752</b>	<b>0,381</b>	<b>0,497</b>	<b>0,257</b>
pro Organisation	0,050	0,025	0,033	0,017
Deutschland	0,085	0,018	0,058	0,007
Frankreich	0,085	0,079	0,058	0,042
<b>Ministerrat-Ost</b>	<b>0,000</b>	<b>0,000</b>	<b>0,243</b>	<b>0,243</b>
pro Organisation	0,000	0,000	0,024	0,024
<b>EP</b>	<b>0,000</b>	<b>0,029</b>	<b>0</b>	<b>0,020</b>
pro Organisation	0,000	0,005	0	0,003
<b>Kommission</b>	<b>0,248</b>	<b>0,251</b>	<b>0,260</b>	<b>0,230</b>
<b>Bauernlobby</b>	<b>0,000</b>	<b>0,268</b>	<b>0</b>	<b>0,196</b>
pro Organisation	0,000	0,012	0	0,009
COPA/COCEGA	0,000	0,079	0	0,058
FNSEA	0,000	0,032	0	0,022
DBV/DRV	0,000	0,018	0	0,013
<b>Down-Stream Sektor</b>	<b>0,000</b>	<b>0,071</b>	<b>0</b>	<b>0,054</b>
pro Organisation	0,000	0,002	0	0,002
Agribusinesskomplex	0,000	0,050	0	0,038
Konsumenten	0,000	0,021	0	0,016
<b>Total</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>

Tabelle 2: Durchschnittliche Nutzenbewertungen der Politikalternativen für die vier außenpolitischen Szenarien durch die politischen Akteure

	Außenpolitische Szenarien										
	Agenda-2000	EH			EL			NH		NL	
		EU-15 <sup>1</sup>	EU-25	St	EU-15 <sup>1</sup>	EU-25	St	EU-15	St <sup>1</sup>	EU-15	St <sup>1</sup>
Ministerrat-West	<b>0,5109</b>	0,4439	0,4415	0,3331	0,4717	0,4691	0,4504	0,4891	0,4857	0,5050	0,5056
Frankreich	<b>0,5228</b>	0,4716	0,4662	0,3291	0,4934	0,4872	0,4600	0,5109	0,5031	0,5207	0,5199
Deutschland	<b>0,4405</b>	0,3639	0,3585	0,2081	0,3922	0,3863	0,3568	0,4161	0,3941	0,4338	0,4287
Ministerrat-Ost	0,6036	0,4856	0,5162	<b>0,6094</b>	0,5291	0,5633	0,6055	0,5568	<b>0,6094</b>	0,1783	0,3976
Kommission	0,4713	0,4358	0,4170	0,2241	0,4515	0,4310	0,3833	0,4680	0,4359	<b>0,4730</b>	0,4643
Europäisches Parlament	<b>0,4792</b>	0,4146	0,4073	0,2846	0,4433	0,4358	0,4096	0,4552	0,4442	0,4722	0,4707
Bauernlobby	<b>0,5377</b>	0,4405	0,4586	0,4660	0,4728	0,4939	0,5144	0,5064	0,5329	0,5268	0,5374
FNSEA	0,6509	0,6392	0,6282	0,5750	0,6567	0,6439	0,6309	0,6475	<b>0,6729</b>	0,6522	0,6605
DBV/DRV	0,6668	0,6197	0,6356	<b>0,6962</b>	0,6496	0,6651	0,6766	0,6424	<b>0,6962</b>	0,6599	0,6769
Agribusiness	0,6811	0,6715	0,6692	0,6489	0,6920	0,6868	0,6719	0,6724	<b>0,7090</b>	0,6811	0,6919
Stimmengewicht im Ministerrat für Reform <sup>2</sup>	54 <sup>-</sup>	79 <sup>+</sup>	84 <sup>-</sup>		72 <sup>+</sup>	72 <sup>-</sup>		56 <sup>-</sup>		54 <sup>-</sup>	

Legende:

EH =Osterweiterung u. WTO-Restriktionen hoch, EL =Osterweiterung u. WTO-Restriktionen niedrig

NH =Keine Osterweiterung u. WTO-Restriktionen hoch, NL = Keine Osterweiterung u. WTO-Restriktionen niedrig

EU-15=Mean Voter Vorschlag in EU-15, St =Status quo, EU-25= Mean Voter Vorschlag in EU-25

1=polit-ökonomisches Gleichgewicht „fett“ makiert, Zeilenmaximum fett u. kursiv makiert

2 = qualifizierte Mehrheit besteht (+) bzw. besteht nicht (-) in EU-15 bei 62 von 87 und in EU-25 bei 92 von 130 Stimmen

**Policy-Positionen relevanter Akteure in der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik (EU-15 und EU-25)**

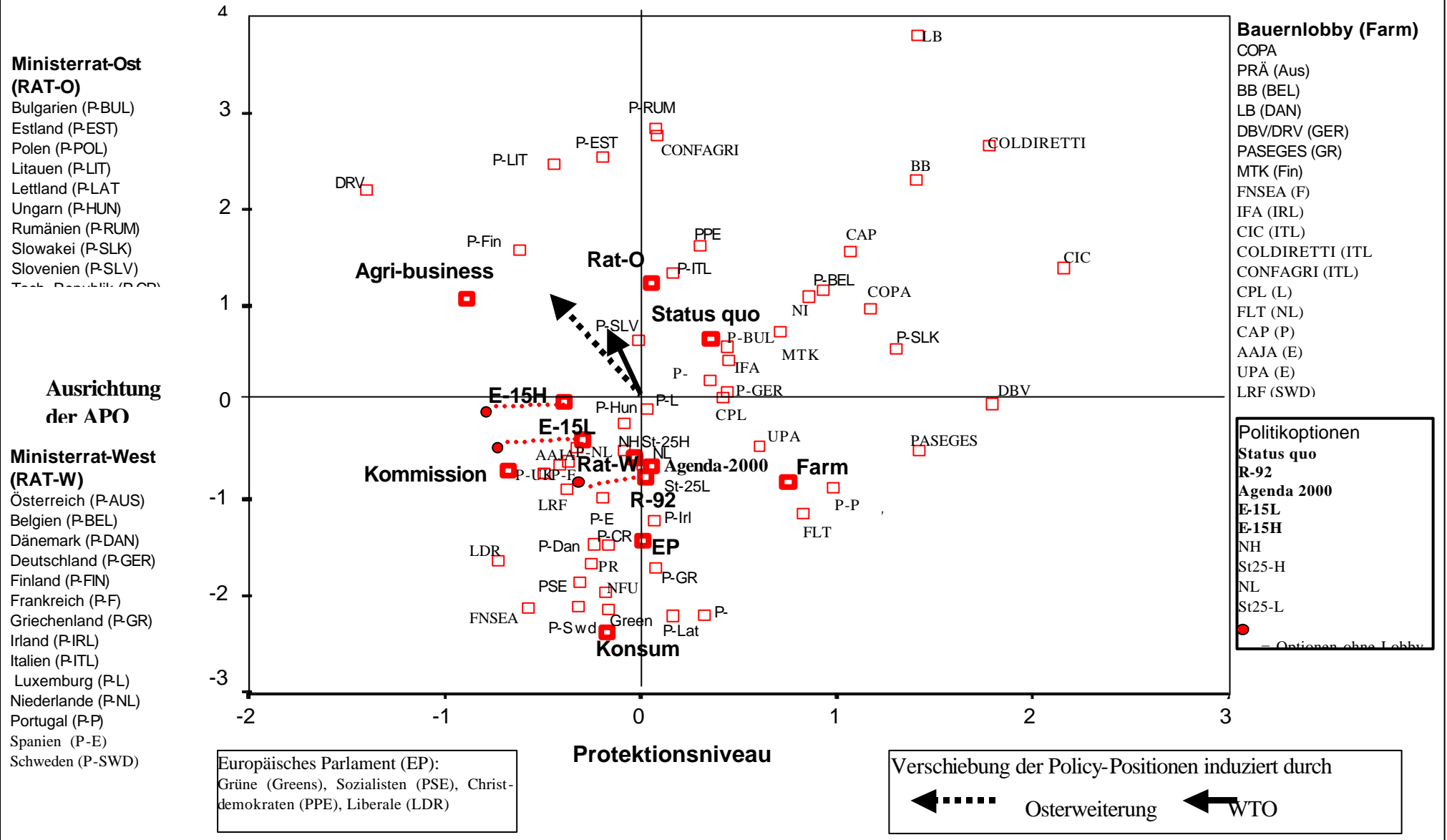


Abbildung 2