

Europäische Agrarpolitik und WTO-Verhandlungen

Die Europäische Agrarpolitik im Spannungsfeld von Osterweiterung und WTO-Verhandlungen

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

CHRISTIAN H.C.A. HENNING, THOMAS GLAUBEN und ANDREAS WALD

EU Enlargement and WTO Restrictions Shaping the CAP

A political economy analysis of the present and future CAP reform with special reference to Germany and France

The paper presents a political economy analysis of the present and future CAP reform induced under different policy scenarios regarding future 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 farmers' lobby. (ii) In quantitative terms an EU enlargement would induce a much stronger shift in the future CAP when compared to increased WTO restrictions. (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.

Key words: political economy analysis; CAP; EU enlargement; WTO

Zusammenfassung

Der Artikel umfasst eine polit-ökonomische Analyse der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik unter unterschiedlichen Szenarios einer zukünftigen EU-Osterweiterung und zukünftiger WTO-Verhandlungen. Theoretische Grundlage ist ein politisches Tauschmodell (HENNING, 2000). Zentrale Ergebnisse der 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. (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 die zeitliche Abfolge 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.

Schlüsselwörter: polit-ökonomische Analyse; GAP; Osterweiterung; WTO

1 Einleitung und Zusammenfassung

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:

- 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.
- Eine Osterweiterung hätte im Vergleich zu verschärften WTO-Restriktionen einen erheblich stärkeren Einfluss auf zukünftige Agrarreformen. Inhaltlich induziert eine Osterweiterung einen Regimewechsel, der durch ein deutlich niedrigeres Agrarprotektionsniveau sowie eine geringere Förderung der Multifunktionalität der Landwirtschaft charakterisiert ist.
- Die zeitliche Abfolge 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 abschließt. 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 ihr Vetorecht vereiteln würde.
- 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 Das theoretische Modell

Das theoretische Modell, das den Analysen zugrunde liegt, entspricht neueren Entwicklungen eines neoklassischen po-

litischen Tauschmodells mit Transaktionskosten (vgl. HENNING, 2000). 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 einer konkreten Politikeralternative (z) durch die Menge der politischen Agenten. Dabei ist die Politikeralternative in der Regel mehrdimensional $z = Z_1, \dots, Z_m$. Beispielsweise sind die Wohlfahrt der Produzenten oder die Vermeidung von Agrarbudgetausgaben relevante Politikdimensionen in der Agrarpolitik. Im Folgenden bezeichnet $j = 1, \dots, m$ den Index einer konkreten Politikdimension.

Die Auswahl einer Politikeralternative erfolgt nach konstitutionellen Regeln. Formal lässt sich die Konstitution eines politischen Systems als eine Menge $MG \subseteq 2^{N_g}$ von Gewinnkoalitionen definieren. Eine Gewinnkoalition G ist dabei als eine Teilmenge der politischen Agenten definiert, deren Zustimmung zu einer Politikeralternative hinreichend ist, um diese als neue Politik einzuführen. Bezeichnet man mit s den Status quo, d.h. die aktuelle Politik, so impliziert eine Veränderung der gewählten Politik z , dass eine Gewinnkoalition G existiert, deren Mitglieder alle das Ergebnis unter z gegenüber s präferieren. Die Menge aller Politikeralternativen 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 Politikeralternativen 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 stabile, allein durch *Präferenzen induzierte* Lösung für das kollektive Entscheidungsproblem existiert. Führt man allerdings zusätzliche institutionelle Regelungen hinsichtlich der expliziten Vorschlagsformulierung von Politikeralternativen ein, so lässt sich zeigen, dass stabile, durch *Institutionen induzierte* Lösungen existieren (SHEPSON und WEINGAST, 1981, BARON und FEREJOHN, 1989).

Ausgehend von den Arbeiten von BARON und FEREJOHN (1989) hat HENNING (2000) die *Mean-Voter-Regel* als konkrete institutionelle Regel der Vorschlagsformulierung vorgeschlagen. Danach entspricht die Formulierung einer Politikeralternative, 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 Politikeralternative $z^* = \{Z^*_1, \dots, Z^*_j, \dots, Z^*_m\}$ entsprechend der *Mean-Voter-Regel* als gewichteter Mittelwert der Idealpositionen (y) der politischen Agenten:

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

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 $U_g(c^s)$ unter der Nebenbedingung einer Budgetrestriktion:

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

V_j bezeichnet den Gleichgewichtspreis für einen Kontrollanteil bzgl. der Dimension j . Die Budgetrestriktion reflektiert dabei die konstitutionell determinierte Abstimmungsmacht eines politischen Agenten (vgl. HENNING, 2000). 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.

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 und BROCK, 1983; GROSSMANN und 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^a 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 und HENNING, 1998; HENNING, 2000)¹). Die jeweilige Nachfrage nach politischen Kontrollressourcen bzw. Einflussressourcen ergibt sich dann analog zu Gleichung (2), wobei entsprechend von einer um die Einflussressourcen erweiterten politischen Präferenz $U(c, E)$ und einer 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 an politischer Unterstützung durch die Wähler interessiert sind. Dies wird mit Hilfe einer Wähler- bzw. Mitgliederunterstützungsfunktion $S(z)$ formalisiert (MUELLER, 1989). Die Funktion $S(z)$ repräsentiert implizit das Wähler- bzw. Mitgliederverhalten. Je stärker die Wähler- bzw. Mitgliedervorstellungen durch die agrarpolitische Position eines politischen Akteurs ($i = g, h$) verwirklicht werden, um so 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:

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

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

$T(z)$ entspricht dabei der politischen Transformationskurve²⁾, und B bezeichnet das verfügbare politische Budget. Substituiert man die *Mean-Voter*-Entscheidungsregel $z = \langle c, y \rangle$ in Gleichung (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 Gleichgewichts³⁾.

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 Politikpositionen y , so lassen sich das Tauschgleichgewicht C^* und der *Mean-Voter*-Vorschlag z^* berechnen. Kennt man zusätzlich den Status quo (s) und die Unterstützungs-Funktionen $S(z)$ der beteiligten Akteure sowie die Menge MG , so lässt sich die letztendliche politische Entscheidung ebenfalls bestimmen: Gilt

$$W = \left\{ g \in N_g \mid S_g(z^*) \geq S_g(s) \right\} \in MG,$$

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 nachgelagerten Bereiche (31) einteilen. Für die Osterweiterung wurde unterstellt, dass alle 10 osteuropäischen Beitrittskandidaten⁴⁾ 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 und SHUBIK-Abstimmungsindizes bestimmt⁵⁾. Die Ausstattung mit Einflussressourcen E^a konnte von HENNING (2000) übernommen

2) $T(z)$ korrespondiert dabei mit der politischen Technologie $F(z, \alpha)$, die politische Instrumente als Input in politische Ergebnisse transformiert. In diesem Beitrag bleiben die Analysen allerdings auf Politikergebnisse fokussiert, während auf die konkrete Auswahl der politischen Instrumente nicht eingegangen wird. Zur Analyse politischer Entscheidungen auf Instrumentenebene vgl. HENNING (2000).

3) Dies folgt zunächst, weil außenpolitische Veränderungen über eine veränderte politische Transformationskurve direkt zu einer Verschiebung der präferierten Politikpositionen y und veränderten Kontrollpräferenzen $U(c)$ der Akteure führen. Darüber hinaus impliziert eine vollzogene Osterweiterung eine Veränderung der politischen Konstitution der EU und somit eine veränderte politische Kontrollausstattung C^a und eine veränderte Ausstattung mit Einflussressourcen E^a .

4) Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn.

5) Die jeweiligen Abstimmungsgewichte im Ministerrat für eine fiktiv erweiterte EU-25 basieren auf Informationen der Europäischen Kommission (2000).

werden⁶⁾. Für die Unterstützungsfunktionen wurde eine Cobb-Douglas-Form unterstellt $S(z) = S(z) = \prod_j Z_j^{X_j^z}$.

Insgesamt wurden 6 Politikdimensionen berücksichtigt⁷⁾. Das Interesse (X_j^z) und die Politikpositionen (Y_{ij}) für die jeweiligen Dimensionen wurden empirisch in persönlichen Interviews bzw. für die osteuropäischen Länder über Experteninterviews erhoben. Für $T(z)$ wurde eine lineare Form unterstellt: $T(z) = \beta_0 + \sum_j \beta_j Z_j$. Die normalisierten

Parameter β konnten ökonomisch anhand von Gleichung (3) auf der Grundlage der empirisch erhobenen Interessen (X_j^z) und Politikpositionen geschätzt werden. Für das Szenario der Osterweiterung wurde eine Verschiebung der β -Parameter simuliert. Formal wurden die Parameter β_2 und β_6 um 1/3 erhöht. Inhaltlich impliziert dies, dass in einer erweiterten EU-25 die Generierung von Wohlfahrt der Landwirte sowie die Vermeidung von internationalen Handelskonflikten relativ und absolut mehr Budgetausgaben erfordern. Die jeweiligen präferierten Politikpositionen konnten direkt aus der Maximierung von (3) berechnet werden. Hinsichtlich der Simulation der WTO-Restriktionen wurden dabei entsprechende Mindestniveaus für Z_6 als zusätzliche Restriktion eingeführt. Konkret wurden ein *Hoch*- und ein *Tief*-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 Szenarien⁸⁾ ermittelt, indem das mit der Agenda 2000 korrespondierende Politikergebnis 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 der politischen Unterstützung mit Hilfe der folgenden Cobb-Douglas-Funktion approximiert werden⁹⁾:

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

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 politi-

6) HENNING (2000: 212-218) unterscheidet insgesamt drei Einflussressourcen: politische Unterstützung, Experten- und *Monitoring*-Information und berechnet die jeweiligen Ausstattungen der Akteure aus empirisch erhobenen Politiknetzwerken. 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.

7) Einschränkung des Agrarbudgets (Z_1), Wohlfahrt der Bauern (Z_2), Wohlfahrt der nachgelagerten Sektoren (Agribusiness und Konsumenten) (Z_3), Erhalt kleiner Familienbetriebe (Z_4), Umweltschutz (Z_5), Vermeidung internationaler Handelskonflikte (Z_6).

8) Es ergeben sich 4 außenpolitische Szenarien: Osterweiterung ja/nein und WTO-Restriktionen hoch/tief.

9) Eine formale Ableitung dieser Taylor-Approximation ist bei den Autoren erhältlich. Das Interesse X^E an Einflussressourcen wurde dabei direkt in den Interviews abgefragt.

schen 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 Agrarministerrat 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 insgesamt 27 % der politischen Kontrolle im Gleichgewicht hält.

Tabelle 1: Politische Macht relevanter Akteure in der Europäischen Agrarpolitik

Akteure	Politische Macht			
	EU-15		EU-25	
	Institutionell	Gleichgewicht	Institutionell	Gleichgewicht
Ministerrat-West	0,752	0,381	0,497	0,257
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
Ministerrat-Ost	0,000	0,000	0,243	0,243
pro Organisation	0,000	0,000	0,024	0,024
EP	0,000	0,029	0	0,020
pro Organisation	0,000	0,005	0	0,003
Kommission	0,248	0,251	0,260	0,230
Bauernlobby	0,000	0,268	0	0,196
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
Nachgelagerte Bereiche	0,000	0,071	0	0,054
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

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 politischen Einfluss 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 %, die 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 Ministerrat im Gleichgewicht nur knapp 2 % der politischen Macht 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. In einer erweiterten EU-25 findet vor allem ein Machtverlust der westlichen Akteure statt. Beispielsweise geben die westlichen Agrarministerien durchschnittlich gut 30 % ihrer Macht ab¹⁰). Hauptgewinner sind die osteuropäischen Agrarministerien, vor allem in den stimmungsgewichtigen Ländern Polen und Rumänien.

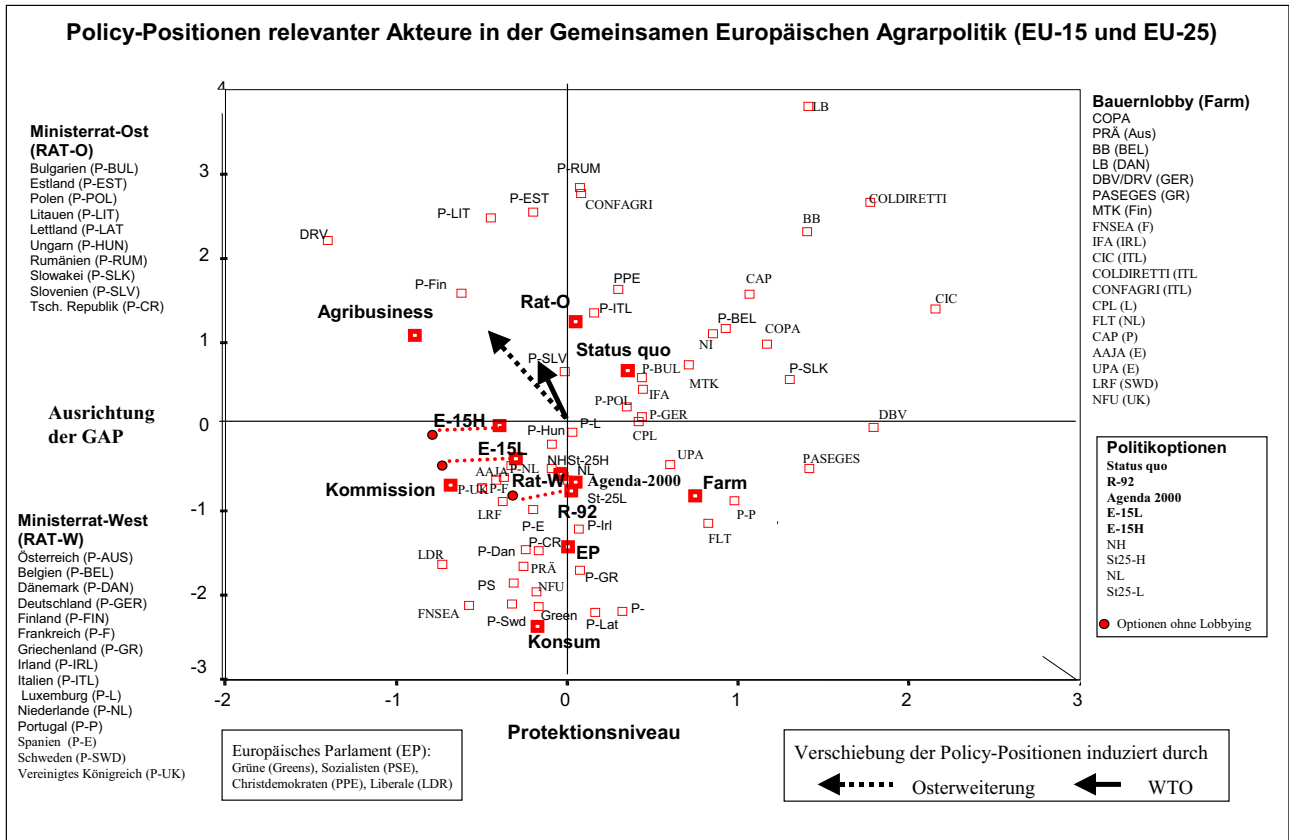
3.3 Präferierte Politikpositionen

In der Abbildung sind die Politikpositionen 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 wettbewerbsorientierte einer sozial-ökologischen¹¹) 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 Politikposition der Bauernverbände eindeutig im protektionistischen Bereich, mit einer Tendenz zu einer ökologisch-sozial orientierten Agrarpolitik (vgl. Abb.). Analog ergeben sich heterogene Politikpositionen 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 eine 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 Abb.: „Rat-O“).

Allgemein 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 Abb.: die gestrichelten Kreise).

10) 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.

11) Eine ökologisch-soziale Orientierung hebt insbesondere auf die Multifunktionalität der Landwirtschaft ab.



Abbildung

Die präferierten Policy-Positionen aller Akteure verschieben sich in allen vier außenpolitischen Szenarien in Richtung einer liberalen wettbewerbsorientierten Agrarpolitik. Dies ist in Abbildung 1 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 Positionsverschiebungen ergeben sich dabei eindeutig für die Osterweiterung, während selbst starke WTO-Restriktionen nur eine geringe Verschiebung insbesondere bzgl. des Agrarprotektionsniveaus induzieren.

3.4 Zukünftige Agrarreformen und die Entwicklung der Europäischen Agrarpolitik

Betrachtet man in der Abbildung die aggregierten Politikpositionen 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 (R-92 in der Abbildung). 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 im Wesentlichen über eine

Erhöhung des Agrarbudgetanteils¹²⁾ um 2,5 % erreicht wurde, 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 und E-15L). 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 nachgelagerten Bereiche und Konsumenten relativ konstant bleiben¹³⁾. 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. Tabelle 2). In diesem Fall würden Politikanpassungen im Wesentlichen über ein erhöhtes Agrarbudget erfolgen. Allein durch die Osterweiterung würde sich eine Steigerung des Agrarbudgetanteils um 7,6 % ergeben. Nimmt man zusätzlich stark bzw. leicht verschärfte WTO-Restriktionen an, ergeben sich Stei-

12) Die Agrarbudgetausgaben werden in Relation zum BSP betrachtet, wobei der Maximalwert von 1 % in keinem Szenario überschritten wird.

13) Quantitativ ergibt sich eine Absenkung von -27 % bzw. -22 % für Z_2 und Z_5 sowie von -10 % bzw. -4 % für Z_4 für das Hoch- bzw. Tief-Szenario, während der Agrarbudgetanteil um 4 % bzw. 1,9 % steigt. Das Wohlfahrtsniveau der nachgelagerten Bereiche steigt im Tief-Szenario um 15 % und geht im Hoch-Szenario leicht um 4 % zurück.

Tabelle 2: Durchschnittliche Nutzenbewertungen der Agrarpolitikalternativen durch die politischen Akteure für die simulierten außenpolitischen Szenarien

Gremium	Agenda-2000	Außenpolitische Szenarien									
		EH			EL			NH		NL	
		EU-15 ¹	EU-25	St	EU-15 ¹	EU-25	St	EU-15	St ¹	EU-15	St ¹
Ministerrat-West	0,51	0,44	0,44	0,33	0,47	0,47	0,45	0,49	0,49	0,51	0,51
Frankreich	0,52	0,47	0,47	0,33	0,49	0,49	0,46	0,51	0,50	0,52	0,52
Deutschland	0,44	0,36	0,36	0,21	0,39	0,39	0,36	0,42	0,39	0,43	0,43
Ministerrat-Ost	0,60	0,49	0,52	0,61	0,53	0,56	0,61	0,56	0,61	0,18	0,40
Kommission	0,47	0,44	0,42	0,22	0,45	0,43	0,38	0,47	0,44	0,47	0,46
Europäisches Parlament	0,48	0,41	0,41	0,28	0,44	0,44	0,41	0,46	0,44	0,47	0,47
Bauernlobby	0,54	0,44	0,46	0,47	0,47	0,49	0,51	0,51	0,53	0,53	0,54
FNSEA	0,65	0,64	0,63	0,58	0,66	0,64	0,63	0,65	0,67	0,65	0,66
DBV/DRV	0,67	0,62	0,64	0,70	0,65	0,67	0,68	0,64	0,70	0,66	0,68
Agribusiness	0,68	0,67	0,67	0,65	0,69	0,69	0,67	0,67	0,71	0,68	0,69
Stimmengewicht im Mini-2000sterrat für Reform ²	54 ⁻	79 ⁺	84 ⁻		72 ⁺	72 ⁻		56 ⁻		54 ⁻	

Legende: EH = Osterweiterung u. WTO-Restriktionen hoch, EL = Osterweiterung u. WTO-Restriktionen tief. – NH = Keine Osterweiterung u. WTO-Restriktionen hoch, NL = Keine Osterweiterung u. WTO-Restriktionen tief. – EU-15 = Mean Voter Vorschlag in EU-15, St = Status quo, EU-25 = Mean Voter Vorschlag in EU-25. – 1 = polit-ökonomisches Gleichgewicht „fett“ markiert, Zeilenmaximum fett u. kursiv markiert. – 2 = qualifizierte Mehrheit besteht (+) bzw. besteht nicht (-) in EU-15 bei 62 von 87 und in EU-25 bei 92 von 130 Stimmen.

gerungen von 18 % bzw. 11 % . Interessant ist weiterhin, dass alle westeuropäischen Akteure eine Osterweiterung negativ beurteilen. Anders stellt sich der Sachverhalt bzgl. der WTO-Restriktionen dar. Hier würde sich das Politikergebnis aus Sicht einiger Interessenverbände, z.B. des deutschen und des französischen Bauernverbandes, gegenüber der Agenda 2000 sogar verbessern, solange keine Osterweiterung stattfindet (vgl. Tabelle 2).

Literaturverzeichnis

- BARON, D.; FEREJOHN, J. (1989): Bargaining in Legislatures. *American Political Science Review*, 85, S. 181-206.
- BECKER, G.S. (1983): A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence. *The Quarterly Journal of Economics*, 3, S. 371-400.
- Europäische Kommission (Hg.) (2000): Adapting the Institutions to Make a Success of Enlargement. Com (2000), 34, Brüssel.
- GROSSMANN, G.M.; HELPMAN, E. (1994): Protection for Sale. *American Economic Review*, 84, S. 833-850.
- HENNING, CH.H.C.A. (2000): Macht und Tausch in der europäischen Agrarpolitik: Eine positive politische Entscheidungstheorie. Campus, Frankfurt am Main.
- KOESTER, U. (2000): Reform der EU-Agrarpolitik - Agenda 2000 auf dem Prüfstand. *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, 29, S. 194-199.
- MAGEE, S.P.; BROCK, W.A. (1983): A Model of Politics, Tariffs and Rent-Seeking in General Equilibrium. In: WEISBROD, B.; HUGHES, H. (Hrsg.): *The Problems of Developed Countries and International Economy*. Macmillan, London.
- MCKELVEY, R. (1976): Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control. *Journal of Economic Theory*, 12, S. 472-482.
- MUELLER, D.C. (1989): *Public Choice II - A Revised Edition of Public Choice*. Cambridge University Press, New York.
- PAPPI, F.U.; HENNING, CH.H.C.A. (1998): Policy Networks: More than a Metaphor? *Journal of Theoretical Politics*, 10, S. 553-575.
- PLOTT, C.R. (1976): Axiomatic Social Choice Theory - An Overview and Interpretation. *American Journal of Political Science*, 20, S. 511-596.
- SHEPSLE, K.A. (1979): Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models. *American Journal of Political Science*, 23, S. 27-59.
- SHEPSLE, K.A.; WEINGAST, B. (1981): Structure Induced Equilibrium and Legislative Choice. *Public Choice*, 37, S. 503-519.

Verfasser:

Prof. Dr. Dr. CHRISTIAN H.C.A. HENNING, Lehrstuhl für Agrarpolitik am Institut für Agrarökonomie der Christian-Albrechts-Universität Kiel, Olshausenstraße 40, D-24098 Kiel (Tel. 0431 880-4453, Fax: 0431 880-1397, E-Mail: chenning@agric-econ.uni-kiel.de),

Dr. sc. agr. THOMAS GLAUBEN, wiss. Assistent am Institut für Ernährungswirtschaft der Christian-Albrechts-Universität Kiel (Tel. 0431 880-7372, Telefax 0431 880-7308, E-Mail: tglauben@food-econ.uni-kiel.de) und

M.A. ANDREAS WALD, Mitarbeiter am Lehrstuhl für Politische Wissenschaft I, Universität Mannheim, Schloss A5,6, D-68131 Mannheim, (Tel. 0621 181-1994, E-Mail: walda@sowi.uni-mannheim.de)