



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.*

Henning, C.C.H.A., Struve, C., Brümmer, B., Seidel, L.: Macht und Ideologie in der EU-25: Eine Anwendung eines generalisierten Banzhaf-Index auf die Europäische Agrarpolitik. In: Bahrs, E., von Cramon-Taubadel, S., Spiller, A., Theuvsen, L., Zeller, M.: Unternehmen im Agrarbereich vor neuen Herausforderungen. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 41, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (2006), S. 391-401.

MACHT UND IDEOLOGIE IN DER EU-25: EINE ANWENDUNG EINES GENERALISIERTEN BANZHAF-INDEX AUF DIE EUROPÄISCHE AGRARPOLITIK

*Christian C.H.A. Henning, Carsten Struve, Bernhard Brümmer, Linda Seidel**

1 Einleitung

Für supranationale Politiken stellt sich immer die Frage nach der politischen Macht einzelner Nationalstaaten, also in welchem Maße die gemeinsame supranationale Politik jeweils einzelne nationalstaatliche Politikpositionen berücksichtigt. Dies gilt in besonderem Maße für die Gemeinsame Europäische Agrarpolitik (GAP), das am stärksten vergemeinschaftete Politikfeld in der Europäischen Union. Inhaltlich ergeben sich unter anderem folgende Fragen: Welchen Einfluss haben einzelne Mitgliedsländer auf die GAP? Gibt es spezielle Ländergruppen, die die Formulierung der GAP dominieren? Wie stark ist die Kommission, die als strategisch handelnder politischer Unternehmer agiert? Vor dem Hintergrund der jüngsten Osterweiterung stellt sich insbesondere die Frage, wie sich die politischen Machtstrukturen und ideologischen Grundpositionen in der Europäischen Agrarpolitik zukünftig in einer erweiterten EU-25 darstellen werden. Stellt sich z.B. eine *Gridlock*-Situation ein (vgl. HENNING/LATACZ-LOHMANN 2004), in der sich ein Süd-Osteuropäischer und ein Nord-Westeuropäischer Staatenblock gegenüberstehen und der Status-quo praktisch nicht mehr verändert werden kann?

Diese Fragen sollen in dem vorliegenden Papier empirisch untersucht werden. Methodisch wird dabei auf einen generalisierten Banzhaf-Index zur Messung politischer Macht zurückgegriffen (vgl. HENNING 2002 und 2004), der auf das institutionelle Entscheidungssystem der GAP in der EU-15 und EU-25 angewendet wird. Methodisch-theoretisch greift der erweiterte Banzhaf-Index zentrale Kritikpunkte auf, die in der Literatur gerade gegen die Anwendung der klassischen Abstimmungsindices auf das politische System der EU formuliert worden sind (vgl. z.B. die Sonderausgaben des *Journal of Theoretical Politics* 1995, 1999 und 2001 und TSEBELIS/GARRETT (1996) wie auch speziell zur Analyse der GAP POKRIVCAK UND SWINNEN 2004). Insbesondere lässt sich der erweiterte Banzhaf-Index konsistent aus einem nichtkooperativen legislativen Bargaining-Spiel vom BARON/FEREJOHN-Typ ableiten. Darüber hinaus kann dieser Index explizit spezielle institutionelle Verfahrensregeln, wie *agenda setting*, und auch die Bedeutung politischer Präferenzen für die Wahrscheinlichkeit, dass sich spezielle Gewinnkoalitionen bilden, berücksichtigen.

Das Papier ist wie folgt aufgebaut: In Abschnitt 2 wird auf die theoretische Ableitung des erweiterten Banzhaf-Index eingegangen. Im Abschnitt 3 erfolgt die empirische Anwendung des erweiterten Index auf die Europäische Agrarpolitik. Hierzu werden zunächst in Abschnitt 3.1 dem Ansatz von HINICH/MUNGER (1996) folgend die ideologischen Grundpositionen der relevanten politischen Akteure in der EU-15 und EU-25 mit Hilfe von Faktoranalysen ermittelt. Im Abschnitt 3.2 wird der ideologische Raum beschrieben, und im Abschnitt 3.3 wird dann die politische Macht der nationalen Mitgliedstaaten und der Kommission in der EU-15 und EU-25 mit Hilfe des klassischen und des erweiterten Banzhaf-Index ermittelt. Im letzten Abschnitt werden die zentralen Ergebnisse zusammengefasst.

* Christian H.C.A. Henning, Carsten Struve, Linda Seidel, Universität Kiel, Institut für Agrarökonomie, Olshausenstr. 40, 24098 Kiel, Prof. Dr. Bernhard Brümmer, Universität Göttingen, Institut für Agrarökonomie, Platz der Göttinger Sieben 5, 37073 Göttingen, bbruemm@gwdg.de.

2 Der generalisierte Banzhaf-Index und seine Anwendung auf das EU-System

Ein charakteristisches Merkmal aller demokratischen politischen Systeme ist das Prinzip des „power-sharing“, d.h. politische Entscheidungen werden nach institutionellen Verfahrensregeln kollektiv von einer Menge von politischen Repräsentanten getroffen, wobei die Ausgestaltung der institutionellen Verfahrensregeln sicherstellt, dass es keinen Diktator gibt, der die politische Entscheidung allein gegen den Willen aller anderen Agenten bestimmen kann. Entscheidungen werden immer von einer Teilmenge der beteiligten politischen Agenten getragen, wobei die institutionellen Verfahrensregeln bestimmen, welche konkreten Teilmengen tatsächlich in der Lage sind, politische Entscheidungen auch gegen den Willen aller restlichen Agenten durchzusetzen. Diese Teilmengen werden Gewinnkoalitionen genannt.

Formal lassen sich politische Systeme als eine Menge (N) von politischen Agenten mit einem konkreten institutionellen Entscheidungsverfahren (I) definieren, wobei ein institutionelles Entscheidungsverfahren letztendlich die Menge der Gewinnkoalitionen (G) definiert. Jede Gewinnkoalition ist dabei ein Element der Potenzmenge (2^N) von N , d.h. $G \in 2^N$. In der Regel ergibt sich für konkrete politische Systeme eine Vielzahl von möglichen Gewinnkoalitionen. Beispielsweise ergeben sich für die EU-15 rund 2500 und sogar über 1,2 Mio. für die EU-25. In der politischen Praxis stellt sich nun die Frage, welche Gewinnkoalition sich formiert, bzw. für welche es höhere Wahrscheinlichkeiten gibt, dass sie sich bilden. Theoretisch haben BARON und FERREJOHN die Formation von Gewinnkoalitionen in politischen Systemen als ein nichtkooperatives Verhandlungsspiel konzipiert. Danach wird zufällig ein Agent ausgewählt, der einen Politikvorschlag formuliert und versucht, für diesen eine Gewinnkoalition zu bilden. Liegt ein konkreter Politikvorschlag vor, so können die anderen Agenten der Gewinnkoalition beitreten oder nicht. Bildet sich eine Gewinnkoalition, so ist der Politikvorschlag angenommen und bildet die neue Politik. Bildet sich keine Gewinnkoalition, wird erneut ein Agent zufällig ausgewählt, und der Prozess beginnt erneut. Hinsichtlich der individuellen Entscheidung, einer konkreten Gewinnkoalition beizutreten, vergleicht ein Agent den Nutzen, den er mit dem konkreten vorliegenden Politikvorschlag verbindet, mit dem erwarteten Nutzen, der sich ergibt, wenn das legislative Verhandlungsspiel fortgeführt wird. Je stärker also ein Politikvorschlag mit der Politikposition eines Agenten übereinstimmt und je weniger ein Agent erwartet, dass zukünftige Politikvorschläge mit seiner Position übereinstimmen, desto eher wird dieser einer Gewinnkoalition beitreten. Im ursprünglichen Modell von BARON/FERREJOHN kennen die Agenten genau die Politikpräferenzen der anderen Akteure. Somit ist es in dem stationären *subgame-perfect* Nash-Gleichgewicht des Spiels dem ersten Agenten immer möglich, genau einen Politikvorschlag zu formulieren, der sicher von einer Gewinnkoalition angenommen wird, und das Spiel ist immer sofort in der ersten Stufe entschieden. Abweichend von BARON/FERREJOHN nimmt HENNING (2002) an, dass die Agenten die individuellen Präferenzen der anderen nicht genau kennen, sondern nur ihre allgemeinen ideologischen Präferenzen bekannt sind, d.h. die Agenten wissen zum Beispiel, welche Agenten eher eine liberale und welche eher eine protektionistische bzw. welche eher eine wettbewerbsorientierte und welche eher eine multifunktional orientierte Agrarpolitik präferieren. Ideologische Präferenzen sind eine mehr oder weniger gute Approximation der wahren Politikpräferenzen, so dass aus Sicht des vorschlagenden Agenten das Abstimmungsverhalten der anderen Agenten unsicher ist. Liegt also ein konkreter Politikvorschlag vor, so lässt sich für jeden Agenten lediglich eine Wahrscheinlichkeit formulieren, mit der dieser dem Vorschlag zustimmt. Diese hängt u.a. von der ideologischen Nähe des Vorschlags zu der individuellen ideologischen Grundposition des Agenten ab. Nun erhöht sich die Unsicherheit in realen politischen Systemen dadurch, dass die individuellen Präferenzen der Agenten nicht exakt bekannt sind. Außerdem gibt es neben den räumlichen Politikpräferenzen immer auch noch andere Faktoren, die das Abstimmungsverhalten eines Agenten beeinflussen. Beispielsweise können dies *package deals* und langfristige Koalitionsabsprachen innerhalb der GAP oder auch über andere

EU-Politikfelder sein. Weiterhin können auch andere ökonomische oder soziale Beziehungen zwischen den Agenten das Abstimmungsverhalten im Rat beeinflussen. Zum Beispiel ist es durchaus vorstellbar, dass die neuen osteuropäischen Mitgliedsländer aufgrund bilateraler lukrativer wirtschaftlicher Beziehungen zu einem hoch entwickelten westlichen Mitgliedstaat ihr Abstimmungsverhalten im Rat entsprechend anpassen. Um die grundsätzliche Unsicherheit bzgl. des Abstimmungsverhaltens der Agenten abzubilden, wird das individuelle Abstimmungsverhalten mit Hilfe einer probabilistischen Nutzenfunktion, $PU(x)$, abgebildet.

$$PU_g(x_h) = aI_g(x_h) + \mu_{gh} \quad (1)$$

x_h ist dabei der Vorschlag eines Agenten h , und $I_g(x)$ entspricht dabei der ideologischen Präferenz des Agenten g , und $I_g(x)$ ist *common knowledge*. $I_g(x)$ ist wie die wahre Politikpräferenz, $U_g(x)$, eine räumliche Präferenzfunktion, die aber von der wahren Präferenz (U_g) abweicht¹. Je genauer die Ideologie die wahre Präferenz abbildet und je weniger andere Faktoren (*package deals*, etc.) das Abstimmungsverhalten beeinflussen, desto dichter liegt der Koeffizient „ a “ in Gl. (1) an 1. Ist „ a “ gleich Null, so haben die Agenten überhaupt keine Information über die Politikpräferenzen der anderen Akteure, oder aber das Abstimmungsverhalten ist komplett durch andere Faktoren determiniert. μ_{gh} ist eine Zufallsvariable, die andere Bestimmungsfaktoren des Abstimmungsverhaltens eines Agenten abbildet. Nimmt man für μ_{gh} eine Extremwertverteilung an, so ergibt sich die Wahrscheinlichkeit, dass ein Agent g für den Vorschlag von h stimmt mit:

$$\pi_{gh}(x_h) = \frac{\exp(-aI_g(x_h))}{(\exp(-aI_g(x_h)) + \exp(-EI_g))} \quad (2)$$

EI_g ist dabei die erwartete ideologische Distanz, wenn das *Legislative-Bargaining*-Spiel fortgeführt wird². Selbstverständlich stimmt jeder Agent immer für seinen eigenen Vorschlag, d.h. es gilt $\pi_{gg} = 1$. Unter diesen Umständen lässt sich ebenfalls die Wahrscheinlichkeit berechnen, dass der Vorschlag eines Agenten h angenommen wird:

$$\pi_h = \sum_{h \in G \in N^G} \prod_{g \in G} \pi_{gh} * \prod_{k \in G} (1 - \pi_{gh}) \quad (3)$$

N^G ist dabei die Menge aller Gewinnkoalitionen. Inhaltlich ist also die Wahrscheinlichkeit, dass ein Agent erfolgreich eine Gewinnkoalition für seinen Vorschlag bilden kann, davon abhängig, in wie vielen Gewinnkoalitionen dieser Mitglied ist und wie zentral sein Vorschlag in dem ideologischen Raum des politischen Systems liegt.

Bezeichnet man nun mit q_h die Wahrscheinlichkeit, dass ein Agent h ausgewählt wird, um einen Vorschlag zu formulieren, so ergibt sich die relative Wahrscheinlichkeit, dass der Vorschlag eines Agenten h der Politikausgang wird mit:

$$C_h(x_h) = \frac{q_h \pi_h}{\sum_{k \in N} q_k \pi_k} \quad (4)$$

Grundsätzlich ließe sich institutionelle *agenda setting power* mit Hilfe der Wahrscheinlichkeiten q abbilden (HENNING 2004). Geht man nun allerdings davon aus, dass das *legislative bargaining* Spiel, d.h. der Wettbewerb zwischen den Agenten, eine Gewinnkoalition zu bilden, ein informeller Prozess ist, der im „Schatten der formalen Abstimmungsregeln“ abläuft, so folgt, dass alle Agenten die gleiche Wahrscheinlichkeit haben ($q=1/n$), zufällig ausgewählt zu werden, um einen Vorschlag zu formulieren. Formale *Agenda setting power*, wie sie sich z.B. für die Kommission im Konsultativverfahren ergibt, wird dann aber trotzdem noch berücksich-

1 In der Regel ergibt sich für die Ideologie im Vergleich zur räumlichen Präferenzfunktion eine deutlich geringere Anzahl an Dimensionen, d.h. mehrdimensionale Politikentscheidungen werden auf eine geringe Anzahl ideologischer Dimensionen reduziert (vgl. Hinich/Munger 1996).

2 Approximativ entspricht dies der durchschnittlich ideologischen Distanz zu allen anderen Agenten.

sichtigt in der Menge der Gewinnkoalitionen. Man beachte, dass im Konsultationsverfahren die Kommission aufgrund ihrer formalen *Agenda setting power* (vgl. PAPP/ HENNING 2003) in allen Gewinnkoalitionen außer bei Einstimmigkeit im Rat enthalten sein muss.

Wie man aus Gl. 3 und 4 ersehen kann, sind die absoluten und relativen Wahrscheinlichkeiten der Agenten, eine Gewinnkoalition zu bilden, immer von dem Vorschlag abhängig, den diese konkret formulieren. Das heißt jeder Agent kann seine Wahrscheinlichkeit dadurch erhöhen, dass er einen Vorschlag formuliert, der möglichst dicht am ideologischen Zentrum des politischen Systems liegt. Es stellt sich also die Frage, wie sich politische Macht in diesem Zusammenhang definieren lässt. Orientiert man sich in diesem Zusammenhang an dem soziologischen Machtbegriff von WEBER, der Macht als „Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf die Chance beruht“ definiert (vgl. WEBER 1921), so ließe sich politische Macht als die relative Wahrscheinlichkeit eines Agenten h definieren, seine eigene Politikposition (y_h) durchzusetzen:

$$C_h(y_h) = \frac{q_h \pi_h(y_h)}{\sum_{k \in N} q_k \pi_k(y_k)} \quad (5)$$

Unter bestimmten Annahmen lässt sich nun zeigen (vgl. HENNING 2002, 2004), dass der in Gl. (5) definierte politische Macht-Index mit einem generalisierten Banzhaf-Index korrespondiert, wobei sich der klassische Banzhaf-Index gerade unter der Annahme ergibt, dass $a=0$ ist. In diesem Fall ist die Wahrscheinlichkeit π_{gh} unabhängig von dem konkreten Vorschlag für alle Agentenpaare gleich 0,5, und die relative politische Macht ist proportional zu der Anzahl der Gewinnkoalitionen, in denen ein Agent ein *decisive*³ Mitglied ist. Ist $a>0$, so spielt die Ideologie eine Rolle, und es ergeben sich je nach ideologischer Position der Agenten unterschiedliche Wahrscheinlichkeiten für einzelne Gewinnkoalitionen.

3 Empirische Anwendung des generalisierten Banzhaf-Index auf die GAP in der EU-15 und EU-25

3.1 Methodisches Vorgehen

Um den politischen Machtindex für die relevanten Agenten in der GAP in der EU-15 und EU-25 empirisch berechnen zu können, wird wie folgt vorgegangen. Zunächst wird anhand von empirisch erhobenen Politikpositionen der ideologische Raum jeweils für die EU-15 und die EU-25 mit Hilfe von Faktoranalysen ermittelt, da sich mit Hilfe der Faktoranalyse die relevanten ideologischen Dimensionen identifizieren lassen, die einem Politikfeld unterliegen (vgl. HINICH/MUNGER 1996). Die Positionen wurden jeweils im Rahmen des NACAP⁴-Projektes für die EU-15 sowie des Nachfolgeprojektes NACAP-EAST für die EU-25 mit Hilfe von Experteninterviews mit relevanten nationalen und supranationalen politischen Agenten und Interessengruppen erhoben (siehe 3.2). Um das relative Interesse einzelner Agenten an den einzelnen Politikfeldern zu ermitteln, ist abgefragt worden, wie wichtig es für die Staaten ist, sich in bestimmten Politiken durchzusetzen. Interesse korreliert nicht zwingend mit der Position, so kann es z.B. stark von Interesse sein, ein geringes oder mittleres Niveau bei einer Politik durchzusetzen. Mit Hilfe der Faktorladungen konnte das relative Interesse an den konkreten Feldern in ein relatives Interesse an den jeweiligen Faktordimensionen umgerechnet und die ideologischen Distanzen konnten entsprechend Gl. (6) berechnen werden. Die Ge-

3 Ein Agent ist ein decisive Mitglied in einer Gewinnkoalition, wenn diese mit ihm eine Gewinnkoalition ist und ohne ihn nicht. In den Gleichungen (1-5) wurden angenommen, dass ein Agent Mitglied aber nicht notwendigerweise decisive Mitglied in einer Gewinnkoalition ist. Es lässt sich zeigen, dass es für die Kommission rational ist, keiner Gewinnkoalition beizutreten, in der der vorschlagende Agent nicht decisive ist (Henning 2002).

4 Policy Network Analysis of the CAP

wichte berücksichtigen dabei das wechselseitige Interesse zweier Akteure an einer ideologischen Dimension. Haben zwei Agenten auf einer ideologischen Dimension, z.B. multifunktionale Ausrichtung der GAP, zwar unterschiedliche Positionen, aber einer der Akteure oder sogar beide haben kein besonders hohes Interesse an dieser Dimension, so ist der Positionsunterschied weniger stark zu gewichten im Vergleich zu dem Fall, dass beide Agenten sehr starkes Interesse an dieser Dimension haben. Bezeichnet man mit X_{hi} , das Interesse eines Agenten h an der ideologischen Dimension i , so folgt für die gewichtete ideologische Distanz d_{gh} :

$$d_{gh} = \sum_i \sqrt{X_{gi} X_{hi}} |Z_{gi} - Z_{hi}| \quad (6)$$

Z_{gi} bezeichnet dabei die Position (Faktorwert) des Agenten g auf der ideologischen Dimension i (dem i -ten Faktor). Auf der Grundlage dieser ideologischen Distanzen werden dann die Zustimmungswahrscheinlichkeiten π_{gh} entsprechend Gl. (2) für alle Agentenpaare berechnet:

$$\pi_{gh} = \frac{\exp(-ad_{gh})}{(\exp(-ad_{gh}) + \exp(-ad_g))} \quad \text{mit: } \bar{d}_g = \frac{1}{n-1} \sum_{h \neq g} d_{gh} \quad (7)$$

3.2 Der ideologische Raum der GAP in der EU-15 und EU-25

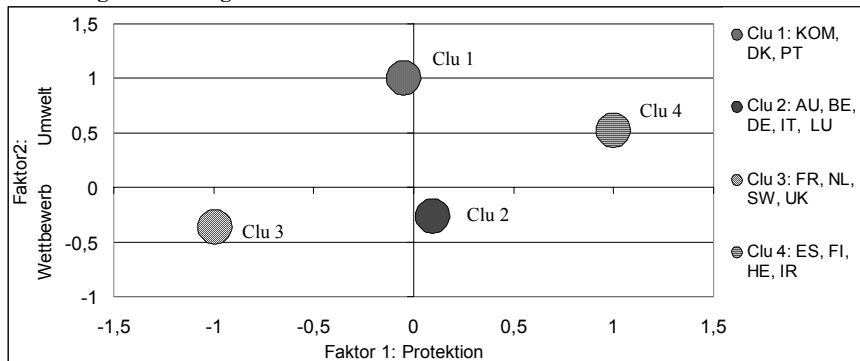
Im NACAP-Projekt bzw. im NACAP-EAST-Projekt wurden anhand von Experteninterviews die Positionen und das Interesse der jeweiligen Mitglieder im Agrarministerrat sowie der Kommission erhoben. Für jede Organisation und jede Institution wurde ein jeweiliger Experte interviewt. Diese waren hochrangige Angehörige der Organisation bzw. Institution. Insgesamt wurden bis dato etwa 150 Interviews mit politischen Institutionen und Interessengruppen auf nationaler und supranationaler Ebene geführt⁵. Die abgefragten Politikfelder umfassten präferierte Politikpositionen hinsichtlich der Wohlfahrt der Landwirte, des nachgelagerten Sektors (Agrarindustrie und Agrarhandel) sowie der Konsumentenwohlfahrt. Des Weiteren wurde nach den maximal tolerierten Agrarbudgetausgaben, der angestrebten Agrarstruktur (Betriebsgröße), dem anvisierten Agrarumweltschutzniveau und den maximal tolerierten internationalen Handelskonflikten gefragt. Alle Felder wurden auf einer Skala von 1 bis 7 abgefragt, wobei den Werten der Skala reale Werte gegenüberstanden. Im Rahmen von NACAP-EAST wurden neben der Agrarumwelt weitere multifunktionale Leistungen, Tierschutz und ländliche Entwicklung, zusätzlich abgefragt. Für die EU-15 ergibt die Hauptkomponenten-Analyse eine zwei-faktorielle Lösung. Entsprechend den varimax-rotierten Faktorladungen der einzelnen Issues lässt sich der erste Faktor als Agrarsubventionsniveau interpretieren, wobei ein hoher Wert der ersten Komponente mit einem allgemeinen hohen Preisniveau, hohen Budgetausgaben und hohen Effizienzverlusten korrespondiert. Beim zweiten Faktor ergibt sich eine bipolare Skala, bei der eine wettbewerbsorientierte einer multifunktional ausgerichteten Agrarpolitik gegenüber steht. Entsprechend korrespondiert ein negativer Wert für den Faktor 2 mit höheren Agrarumweltbelastungen, tendenziell höheren Verbraucherpreisen und geringeren Einkommen der Kleinlandwirte, während positive Werte mit hohen Umweltschutzstandards, einer Förderung kleinbäuerlicher Strukturen und tendenziell geringen Konsumentenpreisen korrespondieren.

Zur Beschreibung der ideologischen Positionen der Mitgliedstaaten und der Kommission wurden die Faktorwerte der einzelnen Akteure einer Clusteranalyse unterzogen. Wie man in Abbildung 3-1 erkennen kann, ergaben sich vier ideologische Cluster in der EU-15⁶.

5 Die Methodik der Befragung im NACAP-Projekt ist in Henning (2000) Seite 212 ff. dargelegt.

6 Die Cluster wurden statistisch mit Hilfe der Clusteranalyse in SPSS anhand der Faktorwerte der Kommission und der jeweiligen Mitgliedsländer ermittelt.

Abbildung 3-1: Ideologischer Raum EU-15



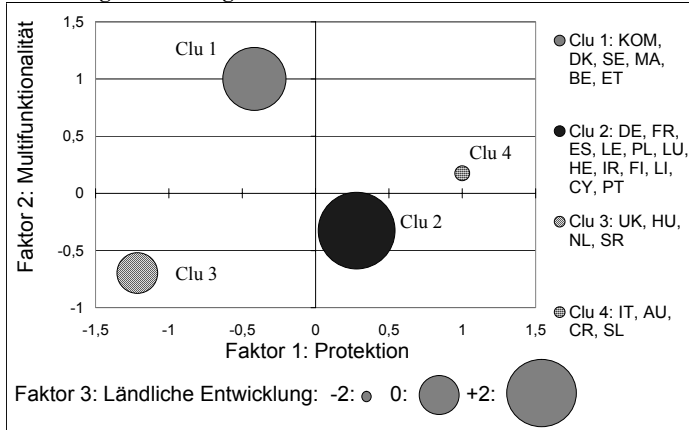
Quelle: eigene Berechnungen

Ein erstes Cluster bildet sich um die Kommission mit Dänemark und Portugal und hebt auf eine multifunktionale Ausrichtung der GAP ab, während das angestrebte Agrarprotektionsniveau moderat ist. Dem gegenüber steht das Cluster 4, welches im Gegensatz zur Kommission für ein extrem hohes Agrarsubventionsniveau eintritt, allerdings präferieren die Mitglieder des vierten Clusters im Einklang mit der Kommission eine klare multifunktionale Orientierung der GAP. Cluster 2 und 3 vertreten eine wettbewerbsorientierte Agrarpolitik, die für das Cluster 2, welches neben Deutschland und Italien noch Belgien, Österreich und Luxemburg umfasst, analog zum Cluster 4 mit einer hohen Agrarprotektion verbunden wird. Im Gegensatz hierzu tritt das Cluster 3, das neben England, den Niederlanden und Schweden erstaunlicherweise auch Frankreich umfasst⁷, für eine Absenkung des Subventionsniveaus ein.

Analog wurde für die Interviewdaten im Rahmen von NACAP-EAST (vgl. HENNING ET AL. 2003) eine Faktoranalyse durchgeführt. Für die EU-25 ergibt sich abweichend eine dreifaktorielle Lösung. Der erste Faktor kann analog zum ideologischen Raum der EU-15 als Subventionsniveau des Agrarsektors interpretiert werden. Der zweite und dritte Faktor korrespondieren wie der Faktor 2 für die EU-15 mit einer multifunktionalen Ausrichtung der GAP. Allerdings wird im ideologischen Raum der EU-25 die multifunktionale Ausrichtung der GAP klarer spezifiziert. Faktor 2 hebt auf eine multifunktionale Orientierung anhand des Umwelt- und Tierschutzes ab, während der dritte Faktor die multifunktionale Ausrichtung mit der ländlichen Entwicklung verbindet. Wie in Abbildung 3-2 dargestellt, lassen sich auch in der EU-25 vier ideologische Cluster identifizieren. Das erste Cluster um die Europäische Kommission ist eindeutig auf die multifunktionale Ausrichtung im Bereich Tier- und Naturschutz ausgerichtet, während die ländliche Entwicklung eine deutlich untergeordnete Rolle spielt. Hinsichtlich der Subventionierung des Agrarsektors präferiert das erste Cluster eine weitere moderate Absenkung des Subventionsniveaus.

⁷ Es muss dabei allerdings beachtet werden, dass in Abb.3-1 der Clustermittelwert angegeben ist und sich innerhalb eines Clusters z.T. deutliche Abweichungen zum Mittelwert ergeben. Dies gilt z.B. für Frankreich im Cluster 3 ebenso wie für Portugal im Cluster 1.

Abbildung 3-2: Ideologischer Raum EU-25



Quelle: eigene Berechnungen

Das zweite Cluster umfasst mit 12 Staaten die meisten Mitgliedstaaten der EU-25, dies sind neben Frankreich, Deutschland und Spanien auch die neuen Mitgliedstaaten Polen sowie die baltischen Staaten und die Mittelmeerländer (Griechenland, Portugal, Zypern) sowie Irland. Inhaltlich liegt der ideologische Schwerpunkt des zweiten Clusters auf einer multifunktionalen Ausrichtung der GAP anhand der ländlichen Entwicklung, während der Umwelt, Tier- und Naturschutz eine klar untergeordnete Rolle spielen. Hinsichtlich des ersten Faktors präferiert das zweite Cluster eine moderate Ausgestaltung der Agrarsubventionen. Das dritte ideologische Cluster der EU-25 korrespondiert klar mit dem dritten Cluster der EU-15. Ideologisch wird eine deutliche Absenkung der Ausgaben für die GAP unabhängig von ihrer inhaltlichen Ausrichtung vertreten. Neben England und den Niederlanden sind Ungarn und die Slowakische Republik in diesem Cluster, obwohl die beiden osteuropäischen Staaten in Relation zu England und den Niederlanden für moderatere Kürzungen der EU-Agrarausgaben eintreten.

Das vierte Cluster umfasst neben Italien und Österreich Slowenien und die Tschechische Republik. Dieses Cluster zeichnet sich durch seine klare Befürwortung hoher Subventionszahlungen aus. Eine multifunktionale Ausrichtung der GAP wird abgelehnt, dies umfasst insbesondere auch eine Umschichtung der Mittel für die ländliche Entwicklung.

Offensichtlich ergibt sich weder in der EU-15 noch in der EU-25 ein dominantes ideologisches Cluster, welches mit einer qualifizierten Mehrheit korrespondiert, so dass die GAP immer einen Kompromiss zwischen den ideologischen Clustern darstellt. Die Frage ist nun, welches ideologische Cluster sich dabei in welchem Maße durchsetzen kann. Hierbei spielt neben den ideologischen Positionen der Cluster das relative Interesse der einzelnen Agenten an den jeweiligen ideologischen Dimensionen eine entscheidende Rolle, da dies wie oben gezeigt die gewichtete Distanz zwischen den Agenten beeinflusst.

3.3 Berechnung des generalisierten Banzhaf-Index für die EU-15 und EU-25

Grundsätzlich wird die gemeinsame Agrarpolitik im Konsultationsverfahren entschieden (PAPPI/HENNING 2003)⁸. Das Europaparlament verfügt in diesem System nur über ein suspensives Veto, da die Stellungnahme gehört, aber nicht befolgt werden muss. Im Weiteren wird das Parlament nicht betrachtet, da nicht von eiligen Entscheidungen ausgegangen wird. Entscheidungen fallen also mit qualifizierter Mehrheit (QLM) unter Zustimmung der Kommission oder in Einstimmigkeit ohne die Kommission. Eine Gewinnkoalition, die nicht alle Mitgliedstaaten mit einschließt, umfasst also immer die Kommission. Es gibt nur eine Gewinnkoalition von insgesamt über 1,2 Millionen in der EU-25, die nicht die Kommission als *decisive* Mitglied umfasst, und dies ist der einstimmige Rat. Um die Machtverhältnisse in der EU-15 und EU-25 darstellen zu können, sind in Tabelle 3-1 die Stimmverteilung, Bevölkerungsanteile sowie die klassischen und generalisierten Banzhaf-Indizes aufgeführt.

Wie man am klassischen Banzhaf-Index in Tabelle 3-1 ersehen kann, nimmt die politische Macht der EU-15-Akteure in der EU-25 um durchschnittlich 24% ab. Dies ist eine logische Konsequenz der Erweiterung, die mit der Abgabe institutioneller Macht an die neuen Mitglieder unmittelbar verbunden ist. Interessant ist, dass sich durch die Erweiterung die institutionelle Macht der EU-15-Akteure nicht gleichmäßig reduziert. Allgemein ist die relative Machtreduktion umso größer, je kleiner der Mitgliedstaat ist. Beispielsweise ergibt sich für die vier großen Staaten eine Reduktion ihrer institutionellen Macht um rund 20%, während die mittleren und kleinen Staaten eine Reduktion von 33% bis zu 39% erfahren. Eine Ausnahme stellt Spanien dar, für das sich nur eine Reduktion um rund 8% einstellt. Bisher wurde die institutionelle Macht, die sich ohne Berücksichtigung der politischen Ideologie ergibt, anhand des klassischen Banzhaf-Index analysiert. Interessant ist nun, welchen Einfluss die politische Ideologie auf die politische Macht in der EU-15 und EU-25 ausübt.

Hierzu ist in Tabelle 3-1 die relative Differenz zwischen klassischem und erweitertem Banzhaf-Index aufgeführt. Dabei wurde der erweiterte Banzhaf-Index unter der Annahme berechnet, dass die politische Ideologie einen eher geringen ($\alpha=0,125$) und einen hohen Einfluss ($\alpha=0,5$) auf das Abstimmungsverhalten der Mitgliedstaaten ausübt.

8 In der EU-15 wird der Vertrag von Amsterdam (EU 2002) zugrunde gelegt. In der erweiterten EU wird der Vertrag von Nizza (EU 2001) zugrunde gelegt, so dass dann eine qualifizierte Mehrheit sowohl der Stimmen als auch bei den Bevölkerungsanteilen notwendig ist. Eine qualifizierte Mehrheit im Rat der EU-15 umfasst 62 von 87 gesamten Stimmen. Im Rat der EU-25 umfasst diese dabei 232 von den 321 gesamten Stimmen und muss dabei 62% der EU-Bevölkerung repräsentieren.

Tabelle 3-1: Anteile an Stimmen, Bevölkerung und Macht in %

Ratsmitglied	EU-15 (QLM =71,3%)					EU-25 (QLM =72,3%)				
	Anteil der Stimmen	Anteil der Bevölkerung	normal-ized Banzhaf (NBZ)	mit Ideo-logie; a=0,125	mit Ideo-logie; a=0,5	Anteil der Stimmen	Anteil der Bevölkerung	normal-ized Banzhaf (NBZ)	mit Ideo-logie; a=0,125	mit Ideo-logie; a=0,5
			Wert	Relative Ver-änderung zum NBZ [%]	Relative Ver-änderung zum NBZ [%]			Wert	Relative Ver-änderung zum NBZ [%]	Relative Ver-änderung zum NBZ [%]
Kommission			13,32	7,79	29,35			10,04	2,86	3,31
Deutschland	11,5	22,1	9,67	8,35	31,77	9,0	18,2	7,71	13,02	47,39
UK	11,5	15,9	9,67	-10,40	-39,50	9,0	13,1	7,71	-11,40	-45,00
Frankreich	11,5	15,6	9,67	0,96	0,27	9,0	12,8	7,71	15,50	58,74
Italien	11,5	15,4	9,67	12,46	50,78	9,0	12,6	7,71	-29,30	-80,20
Spanien	9,2	10,5	8,01	-8,74	-33,40	8,4	8,6	7,31	10,93	36,77
Niederlande	5,7	4,0	5,09	-0,33	-5,12	4,0	3,3	3,81	-3,76	-23,30
Griechenland	5,7	2,7	5,09	-17,30	-57,00	3,7	2,2	3,52	-14,00	-51,30
Belgien	5,7	2,7	5,09	6,10	21,82	3,7	2,2	3,52	-1,08	-11,80
Portugal	5,7	2,7	5,09	-12,80	-45,70	3,7	2,2	3,52	14,17	51,39
Schweden	4,6	2,4	4,15	-2,36	-12,90	3,1	2,0	2,94	-20,90	-67,90
Österreich	4,6	2,2	4,15	8,21	31,10	3,1	1,8	2,94	7,16	19,90
Dänemark	3,4	1,3	3,12	-4,44	-19,50	2,2	1,1	2,07	-24,30	-73,90
Finnland	3,4	1,3	3,12	-1,98	-10,70	2,2	1,1	2,07	16,49	63,10
Irland	3,4	1,0	3,12	-11,90	-43,00	2,2	0,8	2,07	16,98	65,03
Luxemburg	2,3	0,1	1,97	6,79	24,77	1,2	0,1	1,19	0,92	-4,30
Polen						8,4	8,6	7,31	8,27	25,66
Tschechische Republik						3,7	2,2	3,52	-4,31	-23,10
Ungarn						3,7	2,2	3,52	4,81	10,84
Slowakei						2,2	1,2	2,07	-27,40	-77,80
Litauen						2,2	0,8	2,07	-8,49	-35,70
Lettland						1,2	0,5	1,19	12,22	42,96
Slowenien						1,2	0,4	1,19	2,25	0,40
Estland						1,2	0,9	1,19	9,06	29,16
Zypern						1,2	0,9	1,19	2,53	1,72
Malta						0,9	0,1	0,89	5,23	12,62

Quelle: eigene Berechnungen

Zunächst einmal ist aus Tabelle 3-1 zu erkennen, dass die Ideologie einen erheblichen Einfluss auf die politische Macht einzelner Akteure ausübt. In der EU-15 reduziert sich die politische Macht von Mitgliedstaaten, die eher extreme ideologische Positionen einnehmen. Dies sind in der EU-15 vor allem Länder der Cluster 3 und 4, die eine extrem liberale bzw. extrem protektionistische Agrarpolitik befürworten. Zum Beispiel sinkt der generalisierte Banzhaf-Index für England aufgrund seiner extrem liberalen Position um 10% bzw. bei stark ideologischem Abstimmungsverhalten sogar um 40% ab. Analog liegt der generalisierte Banzhaf-Index für Irland, Portugal, Spanien und Griechenland aufgrund ihrer stark protektionistischen agrarpolitischen Position um 9% bis zu 17% unter dem klassischen Banzhaf-Index. Das heißt,

nationale Mitgliedstaaten im Ministerrat stimmen der extrem liberalen Position Englands bzw. der extrem protektionistischen Position des Cluster 4 mit einer durchschnittlichen Wahrscheinlichkeit zu, die deutlich unter 0,5 liegt. Umgekehrt liegen die Länder im Cluster 2, wie z.B. Italien oder Deutschland mit ihrer klaren Befürwortung einer moderaten Agrarprotektion und einer eher wettbewerbsmäßigen Orientierung der GAP, im ideologischen Zentrum der EU-15. Entsprechend steigt die Wahrscheinlichkeit für diese Länder, eine Gewinnkoalition für ihre Idealposition zu formen, und somit ergeben sich durchweg höhere generalisierte Banzhaf-Indizes für diese Länder. Interessanterweise ergibt sich eine signifikante Verschiebung des ideologischen Raumes in der EU-25. Einerseits verschiebt sich die ideologische Position der EU-15-Länder, die aufgrund der veränderten ökonomischen und auch internationalen politischen Rahmenbedingungen eine veränderte ideologische Ausrichtung der GAP präferieren (vgl. HENNING ET AL. 2001). Andererseits verschiebt sich der gemeinsame ideologische Raum aufgrund der zusätzlichen Berücksichtigung der Positionen der neuen Mitglieder.

Inhaltlich verschiebt sich die ideologische Position der alten Mitgliedsländer c.p. einerseits in Richtung eines geringeren Agrarsubventionsniveaus und andererseits in Richtung einer stärker multifunktionalen Ausrichtung (vgl. HENNING/KRAUSE 2003). Dabei verlagern besonders die Länder des zweiten Clusters ihre ideologische Ausrichtung in Richtung ländliche Entwicklungspolitik. Dies gilt gleichermaßen für die alten, westlichen Mitgliedsländer wie Deutschland, Frankreich oder Spanien und neue Mitgliedsländer wie Polen oder die baltischen Staaten. Abweichend beharren die alten Mitgliedsländer in Cluster 4 auf der alten protektionistischen und wettbewerbsorientierten Ausrichtung der GAP. Diese liegt aber anders als in der EU-15 nicht mehr im ideologischen Zentrum der EU-25, und somit ergibt sich für diese Länder eine starke Absenkung ihrer politischen Macht (siehe Tabelle 3-1). Hervorzuheben ist u.a. Italien, das nun im Cluster 4 der EU-25 liegt und somit nicht mehr im ideologischen Zentrum und einen Machtverlust von knapp 30% bzw. sogar 80% hinnehmen muss. Gewinner der ideologischen Ausrichtung sind vor allem die Länder im Cluster 2, da diese im ideologischen Zentrum der EU-25 liegen. Dies sind neben Deutschland, Frankreich und Spanien auch Griechenland, Portugal und Irland, die neben einer eher moderaten Agrarsubvention vor allem eine Umstellung in Richtung ländlicher Entwicklungspolitik präferieren.

4 Fazit

Zur empirischen Analyse der politischen Machtverhältnisse innerhalb der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik der EU wird ein generalisierter Banzhaf-Index herangezogen, der politische Präferenzen berücksichtigt. Dieser Index lässt sich im Rahmen eines nichtkooperativen *Legislative-Bargaining*-Spiels vom BARON-FEREJOHN Typ ableiten (vgl. HENNING 2002). Zentrale Ergebnisse sind: a) Eine extreme (zentrale) ideologische Position beschränkt (erweitert) die Möglichkeit eines Akteurs, eine Gewinnkoalition für seine Idealposition zu formieren. Insofern weicht der generalisierte Banzhaf-Index signifikant vom klassischen ab. b) Inhaltlich nehmen in der EU-15 neben liberalen Staaten, wie England oder den Niederlanden, auch extrem protektionistische und multifunktional ausgerichtete Mitgliedstaaten wie Griechenland oder Irland extreme ideologische Positionen ein, die ihre Macht stark einschränken. Hingegen nehmen in der EU-25 neben den stark liberalen Staaten protektionistische und wenig multifunktional ausgerichtete Staaten wie u.a. Italien oder Ungarn extreme ideologische Positionen ein. Das ideologische Zentrum in der EU-25 wird von 12 Mitgliedstaaten, einschließlich Deutschland, Frankreich, Spanien und Polen, gebildet. Diese Staaten präferieren eine moderate Agrarprotektion und eine stärkere Ausrichtung der GAP als ländliche Entwicklungspolitik. Die Kommission liegt weder in der EU-15 noch in der EU-25 unmittelbar im ideologischen Zentrum, da diese eine deutliche Reduktion der Agrarsubventionen und eine starke Ausrichtung der GAP an Tier- und Naturschutzzielen präferiert. Allerdings eröffnet ihr spezielles Interessenprofil der Kommission trotz ihrer eher peripheren

ideologischen Position relativ günstige politische Tauschmöglichkeiten, so dass sie ihre politische Macht bei Berücksichtigung der Ideologie sowohl in der EU-15 als auch in der EU-25 leicht ausbauen kann.

Literatur

- BANZHAF, J. F. (1965): Weighted voting doesn't work: a mathematical analysis. In: Rutgers Law Review 19: 317-343.
- BARON, D. und J. FEREJOHN (1989): Bargaining in Legislatures. In: American Political Science Review 85: 1181-1206.
- EU (2001): Treaty of Nice. Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Community and Certain Related Acts. In: Official Journal of the European Communities. In: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_EN.pdf (25.02.2005).
- EU (2002): Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community. In: Official Journal of the European Communities. In: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_EN.pdf (25.02.2005).
- HENNING, C.H.C.A. (2000): Macht und Tausch in der europäischen Agrarpolitik. Eine positive Theorie kollektiver Entscheidungen. Campus, Frankfurt/Main.
- HENNING, C.H.C.A. (2002): Power in Legislative Bargaining. Working Papers of Agricultural Policy. AP 3. Institut für Agrarökonomie Kiel. Kiel.
- HENNING, C.H.C.A. (2004): Formale Modellierung Politischer Entscheidungen als Abstract Economy. In: C.H.C.A. Henning, et al. (Hrsg.): Interdisziplinäre Sozialforschung: Theorie und empirische Anwendungen. Festschrift für Franz Urban Pappi. Campus Verlag, Frankfurt: 181-203.
- HENNING, C.H.C.A., M. BANSE, K. FROHBERG, K. KRAUSE und C. STRUVE. (2003): DFG-Antrag: Polit-ökonomische Modellierung agrarpolitischer Entscheidungsprozesse in den osteuropäischen Beitrittsländern und der erweiterten EU.
- HENNING, C.H.C.A., GLAUBEN, T. und A. WALD, (2001): Die Europäische Agrarpolitik im Spannungsfeld von Osterweiterung und WTO-Verhandlungen: Eine polit-ökonomische Analyse der jüngsten Agrarreform. Agrarwirtschaft, 50(3), S.147-152.
- HENNING, C.H.C.A. und K.C. KRAUSE (2003): Politische Präferenzen für Umwelt und Ökologie in Osteuropa und ihre Auswirkungen auf die Agrarpolitik in der EU. In: Vorträge zur Hochschultagung 2003. Schriftenreihe der Agrar- und Ernährungswissenschaftlichen Fakultät der Universität Kiel, Heft 98, S.187-194.
- HENNING, C.H.C.A. und U. LATACZ-LOHMANN (2004): Wird die Erweiterung die Reformen der GAP blockieren? Eine politökonomische Perspektive. In: EuroChoices 3 (1), S. 39-43.
- HINICH, M.J. und M. C. MUNGER (1996): Ideology and the Theory of Political Choice. Michigan studies in political analysis. Ann Arbor : Univ. of Michigan.
- Journal of Theoretical Politics 1995, 1999, 2001 verschiedene Sonderhefte.
- PAPPI, F.-U. und HENNING, C.H.C.A. (2003): Die Logik des Entscheidens im EU-System., In: M. Jachtenfuchs und B. Kohler-Koch (Hrsg.): Europäische Integration. Leske + Buderich, Opladen: 287-316.
- POKRIVCAK, J. und J. F. M. SWINNEN (2004): Decision Making on the Common Agricultural Policy of the EU: The influence of the European Commission. In: VAN HUYLENBROECK, G. VERBEKE, W. und L. LAUWERS (Hrsg.): Role of Institutions in Rural Policies And Agricultural Markets, Elsevier: 123-136.
- TSEBELIS, G. und G. GARRETT (1996): Legislative Politics in the European Union. Paper presented at the Workshop on Political Economy. University of Minnesota. Minneapolis, USA.
- WEBER, M. (1921): Wirtschaft und Gesellschaft. J.C.B. Mohr, Tübingen.