

Gerken, Egbert

Working Paper — Digitized Version

Auf dem Wege zu einer Theorie der internationalen Koordination der Agrarpolitik

Kiel Working Paper, No. 229

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Gerken, Egbert (1985) : Auf dem Wege zu einer Theorie der internationalen Koordination der Agrarpolitik, Kiel Working Paper, No. 229, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/47121>

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.

Kieler Arbeitspapiere Kiel Working Papers

Arbeitspapier Nr. 229

Auf dem Wege zu einer Theorie der internationalen Koordination der Agrarpolitik *

von
Egbert Gerken

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

ISSN 0342 - 0787

Institut für Weltwirtschaft
an der Universität Kiel
- Abteilung IV -
Postfach 4309, D-2300 Kiel 1

Arbeitspapier Nr. 229

Auf dem Wege zu einer Theorie der inter-
nationalen Koordination der Agrarpolitik *

von
Egbert Gerken

März 1985

Ag 1351 / 85
Weltwirtschaft
Kiel

* Für Inhalt und Verteilung der Kieler Arbeitspapiere ist der jeweilige Autor allein verantwortlich, nicht das Institut. Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregung und Kritik direkt an den Autor zu wenden und etwaige Zitate vorher mit ihm abzustimmen.

Auf dem Wege zu einer Theorie der internationalen Koordination
der Agrarpolitik*

I. Private Integration, öffentlicher Zwist

Mit jeder Preis- und Quotenrunde fällt es den europäischen Landwirtschaftsministern schwerer, ihre gemeinsame Politik fortzuführen. Längst sind aus Vorreitern der Integration vorgeblich unzufriedene Mitstreiter geworden, die dafür entschädigt werden wollen, daß sie noch zur guten Sache halten. Indem Steuerzahler und Verbraucher den heimischen Herstellern Zugeständnisse machen, schmälern sie, da die Landwirte ihr Angebot ausweiten und die Behörden die erhöhte Menge nur mit Preisnachlässen am Weltmarkt absetzen können, die sektoralen Renten in Drittländern. Im GATT müssen daher die Instanzen der Gemeinschaft immer heftiger mit Regierungen streiten, die ebenfalls den Produzenteninteressen Vorrang einräumen. Bilaterale Absprachen über Exportmarktanteile erweisen sich als brüchig. Inzwischen warnen westeuropäische und nordamerikanische Politiker einander vor einem Handelskrieg - mit dem stillen Zusatz, daß sie selber gut gerüstet seien¹.

Offensichtlich ist es mit der internationalen Koordination sektoraler Ziele nicht zum Besten bestellt. Aber auch die globalen Ziele werden nicht reibungslos abgestimmt - trotz der Wirtschaftsgipfel und trotz vertraulicher Konsultationen im Rahmen der OECD und des IWF. Regierungsmitglieder kritisieren öffentlich die Globalsteuerung in Ländern, für die sie nicht zuständig sind - fordern beispielsweise von anderen, ihre Haushaltslücke zu schließen oder den Wechselkurs zu stabilisieren. Die Gipfelkonferenzen enden nach enttäuschenden Erfahrungen mit wenig mehr als dem Aufruf, jeder möge den Gefahren des Protektionismus wehren².

¹ Koester 1984.

² Putnam 1983.

* Für Anregung und Kritik danke ich Roland Vaubel (Mannheim) und den Teilnehmern des Agrarökonomischen Kolloquiums in Göttingen.

Der "Trade Pledge" ist angebracht, denn die Konflikte bedrohen mittlerweile die Vertragswerke der Nachkriegszeit, in denen sich die Regierungen auf den freien Verkehr der Güter und Finanzaktiva verpflichteten - im Rom-Vertrag auch auf den freien Verkehr der Dienstleistungen, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und die Niederlassungsfreiheit der Unternehmen. Die Privaten machten von den Freiheiten Gebrauch: sie tauschten wachsende Anteile der Güter und - nach dem Ende von Bretton Woods¹ - der Finanzaktiva über nationale Grenzen hinweg, in mehr und mehr Branchen organisierten sie die Produktion länderübergreifend². Der Wettbewerb wurde intensiver und steigende internationale Skalenerträge wurden realisiert. Dies sind die dynamischen Faktoren des über drei Dekaden anhaltenden Wachstums der Volkswirtschaften im OECD-Raum, im besonderen in Westeuropa. Die wachsende Verflechtung der Privaten wiederum veränderte die Rahmenbedingungen für die Wirtschaftspolitiker. Die Privaten weichen heute mit wenig Mühen der Sanktion des einen Staates aus und folgen dem Anreiz eines anderen. In- und ausländische Regierungspolitiker sind zu Konkurrenten geworden. Alle Bürger können die Qualität der Wirtschaftspolitiken besser vergleichen und protestieren entschiedener, wenn die heimische Regierung versagt. Die Verflechtung belebte somit auch den inländischen wirtschaftspolitischen Wettbewerb.

Wie sollen wir den Wettbewerb der Wirtschaftspolitiker beurteilen? Kann er überhaupt zu stabilen, gar effizienten Lösungen führen oder muß er sich in einem chaotischen, ressourcenvernichtenden Wettlauf erschöpfen? Sollten wir nicht - ehe die Politiker ihre Gebietsmonopole wiederherstellen - darauf drängen, daß der privaten Integration neue Formen der internationalen Absprache, der gemeinsamen Politik,

¹ Im System von Bretton Woods war jedes Land verpflichtet, den Kurs seiner Währung zum Dollar aufrecht zu erhalten, nur der Anbieter der Leitwährung war autonom. Die Behörden jedes Landes mußten daher das Geldangebot entsprechend der amerikanischen Geldpolitik steuern oder die Nachfrage nach der eigenen Währung über die Zinswirkungen der Fiskalpolitik modifizieren. Um dennoch etwas konjunkturpolitischen Spielraum zu behalten, griffen viele Regierungen zu Kapitalverkehrskontrollen. Nach der Freigabe der Wechselkurse wurden die Kontrollen größtenteils eingestellt.

² Kennzahlen für die Verflechtung der Bundesrepublik Deutschland finden sich bei Hesse 1983.

gar der supranationalen Regierung zur Seite gestellt werden¹? Oder ist die derzeitige Unruhe eher darauf zurückzuführen, daß sich einige Regierungen im veränderten Rahmen noch schwer tun, daher erst einmal kräftig Lehrgeld zahlen müssen, das sie ihren Wählern dann mit dem rücksichtslosen Egoismus anderer Regierungen erklären, die ihrer internationalen Verantwortung nicht gerecht würden²?

Die Wahl zwischen dezentraler und zentraler internationaler Koordination wirtschaftspolitischer Ziele wird in normativer Hinsicht von Makroökonomien kontrovers und mit Leidenschaft diskutiert³. Zur positiven Analyse des tatsächlichen Verhaltens der Politiker existieren dagegen nur erste Ansätze⁴. Agrarökonomien besitzen reichere Erfahrungen mit zentraler internationaler Koordination. Sie überrascht es weniger, daß die normative Analyse eine Sache, das Verhalten der Politiker eine andere sein soll⁵. Nicht zufällig gehören sie zu den Frühanwendern der ökonomischen Theorie der Politik. Nun erweckt das Gegenüber von normativer⁶ und positiver Analyse unsere Aufmerksam-

¹ So z.B. Hesse 1983; Cooper 1968, 1985.

² So z.B. Vaubel 1980, 1983; Corden 1983.

³ Zu den wichtigen Beiträgen gehören u.a. Bryant 1980, Cooper 1968, 1985, Corden 1974, 1983, Hamada 1979, von Hayek 1976a, 1976b, Kindleberger 1978, Niehans 1968, Polak 1981, Sachs 1983, Vaubel 1983.

⁴ Fratianni und Pattison 1982, Frey 1984, Vaubel 1984.

⁵ Schmitt 1984a, 1985.

⁶ Als normativ bezeichne ich die wohlfahrtsökonomische Analyse. Um Mißverständnissen vorzubeugen: der neoklassische Wohlfahrtsbegriff deckt sich nicht mit dem Begriff des Sozialproduktes und die Wohlfahrt steigt nicht notwendig, wenn das Sozialprodukt wächst. Die individuellen Nutzenfunktionen der heutigen Inländer enthalten beispielsweise Müße und sie sind mit den Nutzenfunktionen künftiger Inländer sowie der Ausländer verbunden. Das optimale ist daher niedriger als das maximale Angebot an Arbeit und erschöpfbaren Ressourcen und unentgeltlicher Ressourcentransfer an das Ausland kann die Wohlfahrt erhöhen, das Sozialprodukt aber senken. Vgl. Sohmen 1976.

keit nur, wenn wir unterschiedliche Ergebnisse erwarten. Solange private Laster öffentliche Wohlfahrt erzeugen, ist für den Marktwirtschaftler die Welt in Ordnung.

II. Agrarökonomien, Agrarpolitiker

Den jüngsten Debatten um Währungsausgleich¹ und Renationalisierung² läßt sich entnehmen, wie Agrarökonomien die Koordinationsfrage beantworten. Gemeinsame Preispolitik ist nicht kompatibel mit divergierenden nationalen Einkommenszielen. Die Inkompatibilität ist eine Folge des integrationspolitischen Ungleichgewichts, das darin besteht, daß zwar die Sektorpolitik, nicht aber die allgemeine Wirtschaftspolitik gemeinsam betrieben wird. Es gibt keinen Dissens, wenn es darum geht, wohin letztlich das Ungleichgewicht aufgelöst werden sollte, nämlich in Richtung auf eine gemeinsame allgemeine Wirtschaftspolitik, die auch ein Element des Finanzausgleichs enthalten müßte. Unterschiedlich wird die Frage beantwortet, ob auf dem Wege dorthin Abstriche an der Integration des Agrarmarktes - denn dies bedeutet der Währungsausgleich - geeignet sind, die gemeinsame Agrarpolitik zu stärken und ob insofern integrationspolitische Vorleistungen erbracht werden können. Nur soweit das nicht möglich ist, sollen unterschiedliche nationale Einkommensziele auch mit nationalen Mitteln verfolgt werden³.

Die Debatte hat ein gerüttelt Maß an Skepsis gegenüber den europapolitischen Bekenntnissen der Agrarminister erkennen lassen. In der Tat läßt sich die Vorliebe der Agrarpolitiker für gemeinsame Lösungen recht gut aus dem Maximierungskalkül politischer Unternehmer verstehen⁴. Anders als eine geldpolitische Entscheidung besteht

¹ Koester und Schmitz 1980, Ritson und Tangermann 1979, Schmitt und Seebohm 1979, Schmitt, Seebohm und von Witzke 1980, Tangermann 1980.

² Koester 1981, Thoroe 1980, 1982, 1984, Schmitt 1984b.

³ S.a. Priebe 1969, Wissenschaftlicher Beirat 1973, Heidhues, Josling, Ritson, Tangermann 1974.

⁴ Zu einer Übersicht über jüngste Konzepte vgl. Schmitt 1985.

eine agrarpolitische aus vielen Details. Ihre Verlagerung auf die gemeinschaftliche Ebene macht sie nicht nur für den rationalen Wähler, sondern auch für den Interessenvertreter und für den rationalen Kabinettskollegen schwerer durchdringbar. Die Verlagerung erweitert daher den Aktionsspielraum des Agrarpolitikers. Sie gestattet es ihm zudem, seine Politik mit Werten der internationalen Solidarität zu verknüpfen und so ihre Akzeptanz zu verbessern. Gemeinsam entscheiden bedeutet natürlich nicht, nationale Einkommensziele aufzugeben. Kann der Instrumenteneinsatz hierfür, der ja notwendig diskriminieren muß, nicht gemeinsam beschlossen werden, so verzichtet der Minister nicht darauf, seinen Kabinettskollegen nationale Mittel abzurufen¹.

Normativ und positiv kommen wir zu ähnlichen Ergebnissen: bevorzugt wird eine gemeinsame Politik, nationale Einkommenspolitik wird als Zwischenlösung bis zur vollendeten Integration angesehen. Die Wahl zwischen dezentraler und zentraler Koordination scheint somit hinsichtlich der agrarpolitischen Ziele entschieden. Offensichtlich wird das Urteil der Agrarökonomen davon bestimmt, daß sie von gemeinsamer allgemeiner Wirtschaftspolitik mehr Wohlfahrt und bessere Integration erhoffen. In der makroökonomischen Literatur ist eben dies umstritten. Lassen sich die Zweifel substantiieren, dann kommt die Frage nach der internationalen Koordination der Agrarpolitik zu ihrem eigenen Recht. Ziel um Ziel wäre zu prüfen, ob mehr Absprache oder mehr Wettbewerb der Politiker zu besseren Ergebnissen führt. Die positive Theorie der Koordination wäre weiterzuentwickeln und die Differenz zwischen normativen und positiven Ergebnissen herauszuarbeiten, so daß wissenschaftliche Aufklärung betrieben werden kann. Im folgenden will ich den Zweifeln nachgehen (Kapitel V) und Konsequenzen für die agrarpolitische Koordination skizzieren (Kapitel VI). Zuvor muß ich zwei Einwände überwinden, die solches Bemühen schon im Vorfeld scheitern lassen könnten: Politikwettbewerb führe nicht zu stabilen Lösungen (Kapitel III) und er sei dem Integrationsziel abträglich (Kapitel IV).

¹ Hierzu recht deutlich Tangermann 1984.

III. Stabilität der dezentralen Koordination

Die marktmäßige Abstimmung privater Ziele ist uns vertraut. Will etwa eine Konsumentengruppe plötzlich lieber Rindfleisch statt Schweinefleisch konsumieren, so erhöht sie mit ihrer veränderten Nachfrage den relativen Preis, die übrigen Konsumenten kaufen mehr billiges Schweinefleisch und die Hersteller verlagern Ressourcen aus der Schweine- in die Rindfleischproduktion. Zwar bremst der Preisanstieg den Verbrauchszuwachs bei den Rindfleischliebhabern, doch hat ihnen der Markt nach allen Anpassungen letztlich zu mehr von dem präferierten Gut verholfen. Damit die Lösung stabil ist, genügt es, daß eine Verbrauchergruppe oder eine Herstellergruppe auf Änderungen der Alternativkosten reagiert.

Betrachten wir ein agrarpolitisches Beispiel mit zwei Zielen und zwei Instrumenten. Die Regierung eines am Weltagrarmarkt großen Landes setzt das gerechte Einkommen der Landwirte oberhalb der bei marktgesteuertem Strukturwandel zu erwarteten Faktorentlohnungen an, muß also sektorale Einkommenspolitik betreiben. Da ihrem Haushalt Grenzen gesetzt sind, ist ihr an einer möglichst geringen Budgetwirkung gelegen. Abnehmende Budgetbelastung zeigt also zunehmende Realisierung außersektoraler Ziele an¹. Die Regierung kann das Einkommen durch Mindestpreise oberhalb des Freihandelsgleichgewichts oder durch direkte personengebundene Transfers anheben.

Im Diagramm 1 ist der Zielraum ($E, 1/B$) und darüber der Instrumentenraum (T, P) abgebildet². In den Instrumentenraum zeichnen wir Scharen von Iso-Budgetkurven (B_1, \dots, B_4) und Iso-Einkommenskurven (E_1, \dots, E_4). Der stark gekrümmte konkave Verlauf der Iso-Budgetkurven kennzeichnet ein Land, das durch aktive Preispolitik zum Nettoexporteur von Agrarprodukten wird. Jenseits der vollen Selbstversor-

¹ Wir fragen hier nicht, ob diese Ziele sinnvoll sind, ob etwa das Einkommensziel aus einer Theorie der Gerechtigkeit abgeleitet wurde und in welcher Beziehung Budgetlasten und volkswirtschaftliche Kosten zueinander stehen. Es geht allein darum, ob vorfindliche Ziele marktmäßig abgestimmt werden können oder nicht. Tatsächlich verfolgen die Regierungen der meisten marktwirtschaftlichen Länder sektorale Einkommensziele und unterscheiden nur ungenügend zwischen volkswirtschaftlichen Kosten und Budgetlasten.

² Das Diagramm ist Niehans (1968) entlehnt.

Diagramm 1A: Instrumentenwahl

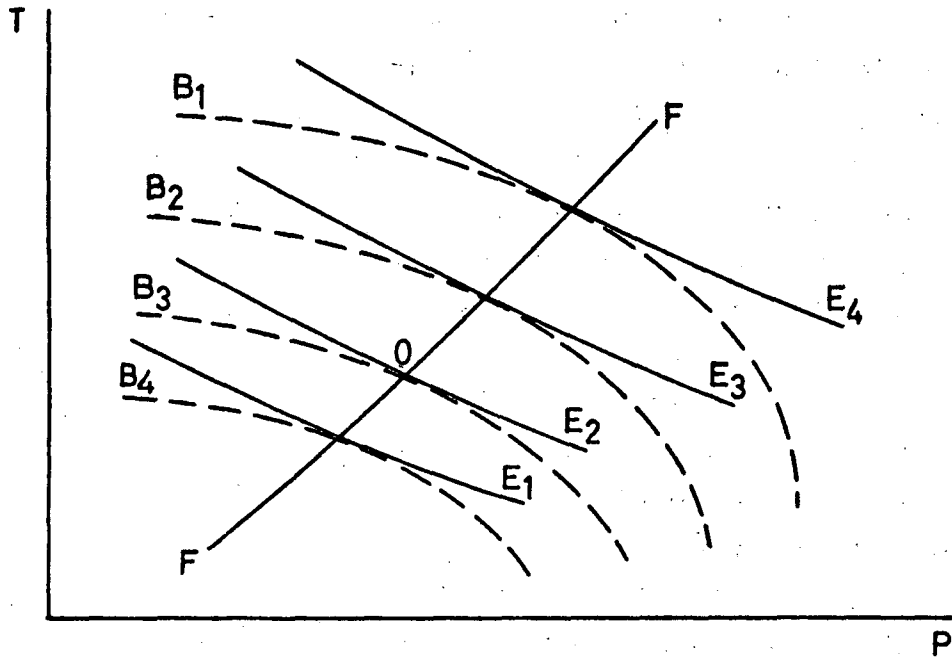
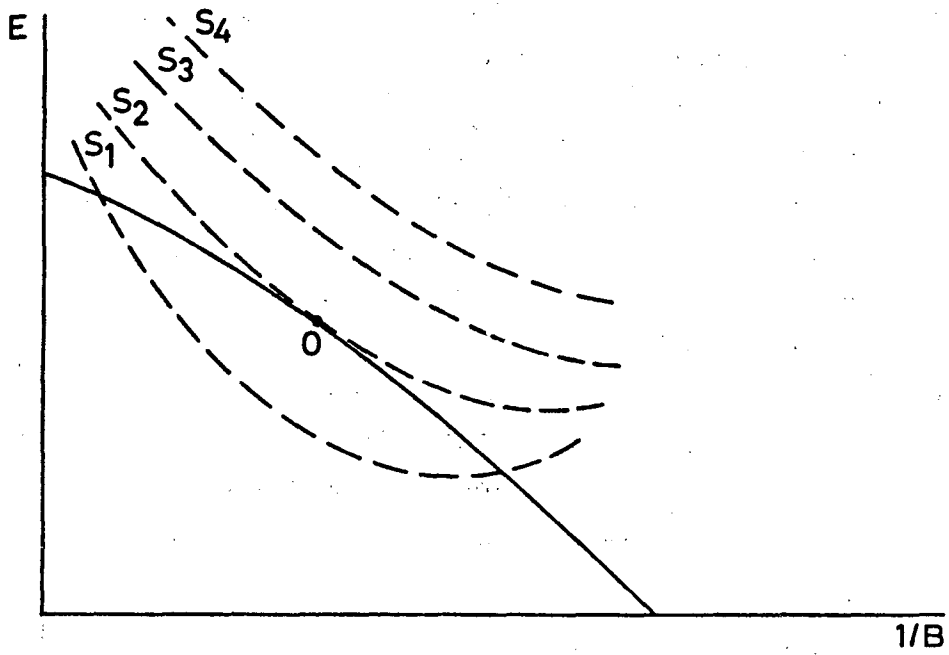


Diagramm 1B: Zielwahl



gung nehmen die Budgetlasten rasch zu. Die flach verlaufenden Iso-Einkommenskurven charakterisieren eine Regierung, die sich weniger den Eignern immobilier Faktoren und mehr den sektoralen Arbeitskräften verbunden fühlt, denen Mindestpreisanhebungen nur vorübergehend helfen, bis nämlich verzögerte Abwanderung den Abstand zum nationalen Referenzeinkommen wiederhergestellt hat¹. An den Tangentialpunkten stimmen die Grenzzraten der Instrumentensubstitution für beide Ziele überein. Das ist eine Maximumbedingung, denn keines der Instrumente hat an dieser Stelle einen komparativen Vorteil. Wir können eine Kurve durch die Tangentialpunkte legen und sie anschließend in den Zielraum übertragen. Wir erhalten damit eine Kurve, die die Grenze möglicher Zielkombinationen bezeichnet. Politiken innerhalb der Kurve sind suboptimal, außerhalb der Kurve sind sie nicht möglich, nur auf der Kurve können sie optimal sein. Wir zeichnen nun die Zielfunktion der Regierung als eine Schar von Indifferenzkurven zwischen dem Einkommens- und dem Budgetziel (S_1, \dots, S_4). Die im Blick auf ihre eigenen Ziele und Instrumente rationale Regierung wählt den Tangentialpunkt, an dem die Grenzzraten der Ziel- wie der Instrumentensubstitution gleich sind.

Nach einem Regierungswechsel möge man nun in einem anderen großen Land mehr um das Wohl der Eigner immobilier Faktoren wie Boden und Humankapital in der Landwirtschaft besorgt sein, doch möge die neue Regierung vom Budgetziel nichts abstreichen. Sie wechselt jetzt von einer flachen zu einer steilen Iso-Einkommenskurve und bleibt auf der Iso-Budgetkurve, folglich hebt sie den Mindestpreis an und nimmt den Transfer zurück. Die Mengenreaktion der ausländischen Landwirte senkt den Weltmarktpreis und verstärkt im Inland die negativen Budgeteffekte der heimischen Mindestpreispolitik. Die Iso-Budgetkurven werden stärker gekrümmt (in Diagramm 2 B'_3 statt B_3). Es ist dann leicht zu erkennen, daß die Grenzmöglichkeitenkurve im Instrumentenraum nach links rückt ($F'F'$ statt FF) und sich im Zielraum zum Ursprung hin verlagert. Im Zielraum des Diagramms 2 sind extrem steile und flache Verläufe der Indifferenzkurven einge-

¹ Schmitt und Tangermann 1984.

Diagramm 2 A: Instrumentenanpassung

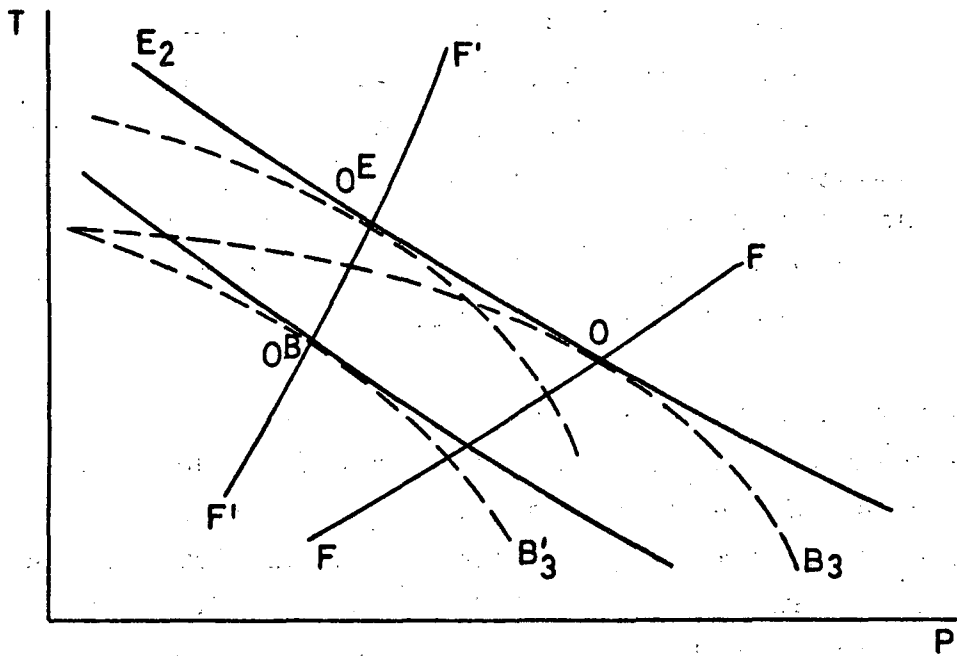
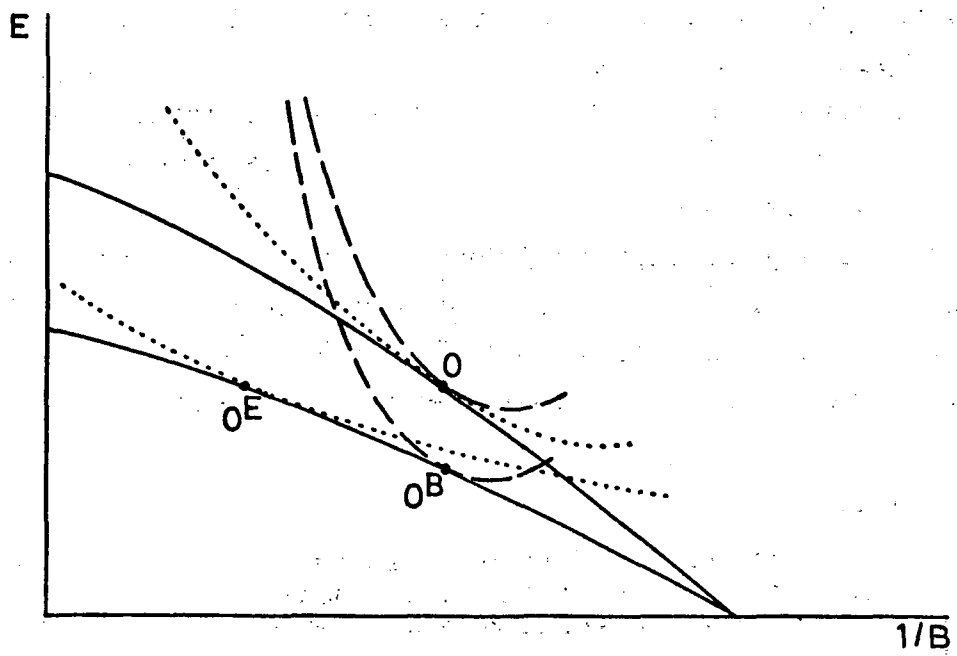


Diagramm 2 B: Zielanpassung



zeichnet. Bei steilem Verlauf der Indifferenzkurven im Zielraum nimmt die heimische Regierung das Einkommensziel zurück und hält an ihrem Budgetziel fest, d.h. sie stellt keine zusätzlichen Budgetmittel zur Verfügung. Im Instrumentenraum bleibt sie auf der Budgetkurve (B_3^1) und wechselt auf eine niedrigere Einkommenskurve. Der neue Tangentialpunkt (O^B) liegt linker Hand des alten (O), der Mindestpreis wird gesenkt. Die inländische Mengenreaktion läßt dann den Weltmarktpreis wieder steigen. Zwar hat der anfängliche Weltmarktpreistrückgang auch im Ausland das Engagement für die Eigner immobilierender Faktoren gedämpft, doch hat nach allen Anpassungen die ausländische Regierung ihr Ziel erreicht, ohne daß es zum Protektions- oder Subventionswettlauf gekommen wäre.

Bei extrem flachem Verlauf der Indifferenzkurven nimmt die heimische Regierung starke Budgeteinbußen hin, um das sektorale Einkommen zu halten. Sie wandert jetzt auf der bisherigen Iso-Einkommenskurve (E_2) zum Tangentialpunkt mit einer nunmehr niedrigeren Budgetkurve (O^E). Der liegt linker Richtung, da ja die Budgetkurven stärker gekrümmt wurden. Folglich sinkt auch in diesem Fall der Mindestpreis, zugleich wird die Transferleistung kräftig aufgestockt. Offensichtlich fällt die Linksbewegung um so schwächer aus, je steiler die Iso-Einkommenskurven verlaufen, d.h. desto mehr auch im Inland die Regierung den Bodeninteressen Gehör schenkt (nicht im Diagramm). Das Mindestpreisniveau sinkt aber, solange nicht zugleich die Indifferenzkurven völlig flach und die Iso-Einkommenskurven völlig steil verlaufen. Damit der Wettlauf der Protektion ausbleibt, genügt es, daß entweder Ziele oder Instrumente substituiert werden. Nur wenn beide Regierungen ohne Rücksicht auf die eigenen Opportunitätskosten an bestimmten Zielen und zugleich ohne Rücksicht auf komparative Nachteile an bestimmten Instrumenten festhalten, kommt es zum Konflikt¹. Die Analogie zum Fleischmarktbeispiel ist offensichtlich.

¹ Der Optimierungsansatz der internationalen Ziel-Mittelkoordination geht auf Niehans (1968) zurück, der damit die Tinbergensche Welt fixer Ziele und fixer Instrumente überwand.

Wie ist es um die Abstimmung von Zielen bestellt, die international gleich sein (Wechselkurse) oder sich zu Null ergänzen müssen (Zahlungsbilanzsalden)? Wieder fragen wir nicht, ob die Ziele sinnvoll sind¹, sondern nur, ob sie marktmäßig abgestimmt werden können. Die Regierungen müssen die Devisenmarktinterventionen und die Produktionssubventionen finanzieren. Will etwa eine Regierung den realen Wechselkurs erhöhen (und ihren Bürgern damit mehr Gegenwartsverbrauch ermöglichen), so muß sie sich zu steigendem Zinssatz im Ausland verschulden (und damit künftigen Konsum verringern). Für die anderen Regierungen verschiebt sich die Möglichkeitskurve von Wechselkurs- und Zahlungsbilanzziel: Bürger und Staat können steigende Leistungsbilanzüberschüsse zu erhöhten Zinsen anlegen. Sie haben wenig Anlaß, sich auf einen Aufwertungswettlauf einzulassen. Zinssatzänderungen machen daher Wechselkurs- und Zahlungsbilanzziele in gleicher Weise kompatibel wie Preisänderungen die privaten und die agrarpolitischen Ziele in unseren Beispielen².

IV. Das Ziel der politischen Integration Europas

Artikel 2 des Römischen Vertrages gebietet, die gemeinsamen Ziele auf dem Wege des gemeinsamen Marktes und der Harmonisierung der einzelstaatlichen Wirtschaftspolitiken anzustreben. Der Vertrag läßt offen, was unter Harmonisierung zu verstehen ist und wie sie erreicht werden soll. Man mag das Gebot so auslegen, daß die Politiken kompatibel gemacht werden sollen. Kompatibel werden sie aber bereits durch den Preis- und Zinsmechanismus. Vermutlich hatten die Vertragsmütter und -väter mehr im Sinn, nämlich Annäherung. Politiken lassen sich annähern, wenn man über sie verhandelt oder gemeinsamen Organen exekutive Befugnisse überträgt. Aus der Theorie des Föderalismus wissen wir jedoch, daß auch der Wettbewerb der Gebietskörperschaften um die Gunst freier, mobiler und wohlinfor-

¹ Vertreter der neoklassischen Rollenverteilung etwa meinen, Regierungen sollten ihre Politik an nationalen Zielen wie Geldwertstabilität und optimale Versorgung mit öffentlichen Gütern ausrichten und es den Märkten überlassen, die gleichgewichtigen Wechselkurse und Bilanzsalden herbeizuführen (Vaubel 1983).

² Vgl. Corden 1983.

mierter Bürger die Politiken angleicht¹. In einem gemeinsamen Markt intensiviert sich dieser Wettbewerb. Verbleibende Unterschiede spiegeln möglicherweise nur unterschiedliche Präferenzen der Bürger - sie durch eine Einheitspolitik zu beseitigen, würde die Wohlfahrt mindern. Da die Gründer auf die Vielfalt Europas stolz waren, widerspricht es gewiß nicht ihren Intentionen, wenn untersucht wird, ob die Politiken besser durch Zentralisierung oder durch politischen Wettbewerb unter den Bedingungen des gemeinsamen Marktes angenähert werden.

Aber werden nicht markante gemeinschaftliche Politiken benötigt, um die Identität der Gemeinschaft im Meer der freihändlerischen Marktwirtschaften herauszubilden²? Der Römische Vertrag räumt den Bürgern sehr viel weitere Freiheiten ein als sie zwischen anderen Staaten bestehen. Hier sei an die Freizügigkeit der Arbeitskräfte und der Unternehmen sowie an die Liberalisierung des Dienstleistungssektors erinnert. Der Vertrag gibt, auch dies ist zwischen Staaten einzigartig, den privaten Freiheiten Verfassungsrang³. Jeder Bürger kann sie vor den Gerichten einfordern. Der vorbehaltlose Vollzug des Vertrages würde daher der Gemeinschaft sehr markante Formen geben. Schließlich sind die Mitglieder nicht gehindert, die privaten Freiheiten gemeinschaftlich auszuweiten auf Gebiete, in denen die nationalen Instanzen derzeit noch Monopole verteidigen. Beispielsweise könnten die Zentralbanken auf ihr jeweiliges Gebietsmonopol der Notenausgabe verzichten und die Währungen

¹ Tumlrir 1983. Die Föderalismustheorie schließt natürlich nicht aus, daß auch zwischen den Gebietskörperschaften Absprachen über technische externe Effekte getroffen werden müssen. Im Fiscal Federalism geht es sogar vorrangig um das Verhältnis von maximaler Mobilität in kleinen und weitestgehender Internalisierung von "spillovers" in großen Gebietseinheiten (Kirsch 1977). Der Externalitätsbegriff wird jedoch in dieser Literatur unscharf gehandhabt.

² So schreiben Ritson und Tangermann (1979, S. 144): "The Community must make progress in the formulation of common policies if it wants to distinguish itself as an entity from the rest of the western world. As a mere customs union, the Community would lose its meaning in an environment of progressing liberalization of trade in industrial goods".

³ Vgl. Tumlrir 1983.

aller übrigen Mitgliedsländer oder wenigstens eine europäische Parallelwährung als gesetzliches Zahlungsmittel zulassen¹. Die EG würde zu einer Stabilitätsgemeinschaft, denn die Zentralbanken als Geldbasiisanbieter könnten im Wettbewerb um die Kunden (Geldhalter) nur bestehen, wenn sie ihr Produkt attraktiv machten, d.h. die Rate der erwarteten Geldentwertung senken würden².

Neben dem rechtlichen und dem systematischen Integrationsargument gibt es auch ein politisches. Der Vollzug der gemeinsamen Agrarpolitik habenationale Besitzstände geschaffen. Jede Revision müsse daran scheitern, daß die Nettoagrarexporteure unter den Mitgliedern den Grundsatz der finanziellen Solidarität als unverzichtbaren Teil der Geschäftsgrundlage des Vertrages ansehen³. Daraus folgt nicht, daß erstbeste Lösungen von vornherein aussichtslos wären. Da die gemeinsame Politik auf der alten Geschäftsgrundlage nicht mehr finanziert werden kann, muß über Änderungen verhandelt werden. Die erstbeste Lösung würde jedoch nicht nur eine Reform der gemeinsamen Agrarpolitik, sondern auch einen optimalen bundesstaatlichen Finanzausgleich und die bislang von der deutschen Regierung verweigerte Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs beinhalten. Es ist daher nicht ausgeschlossen, daß sich die Nettoagrarexporteure absolut und relativ verbessern würden gegenüber dem, was sie auf der alten Geschäftsgrundlage in Zukunft noch erreichen können. Verhandlungsstrategisch macht es dennoch für sie Sinn, ihre Besitzstände hoch zu bewerten.

¹ Zum Konzept des Währungswettbewerbs und der europäischen Parallelwährung s. Vaubel 1978, von Hayek 1976a, 1976b.

² Auf diskretionäre Konjunkturpolitik müßten die Behörden in diesem Fall verzichten. Bekanntlich wäre dies in keynesianischer Sicht ein Opfer, nach Auffassung von Neoklassikern, Monetaristen und Vertretern der Theorie rationaler Erwartungen hingegen ein Gewinn. Giersch 1977.

³ Ritson und Tangermann 1979. Schmitt 1984b.

V. Internationale Koordination der Globalsteuerung

Die Globalsteuerung besteht in Entscheidungen über das Geldangebot und über das Angebot öffentlicher Güter sowie deren Finanzierung. Den Konjunkturpolitiker im engeren Sinne interessiert hieran die kurzfristige Angebotsvariation mit dem Ziel, die Auslastung des Produktionspotentials zu stabilisieren und so u.a. die Risiken der Beschäftigung und des Absatzes zu verringern. Den Wachstumspolitiker interessieren die allokativen Aspekte, d.i. die optimale Kassenhaltung (Geldwertstabilität), die optimale Versorgung mit öffentlichen Gütern und die optimale Finanzierung. Sind die Nutzenfunktionen über nationale Grenzen hinweg verbunden - und das ist in Europa der Fall - schließt dies auch den Finanztransfer ein.

Normativ kann zentrale internationale Koordination einzelstaatlicher Ziele nicht anders als zentrale Abstimmung privater Ziele nur mit externen Effekten und öffentlichen Gütern, mit steigenden Skalenerträgen oder mit strategischem Verhalten begründet werden. Da es um internationale Koordination geht, müssen grenzüberschreitende Wirkungen nachgewiesen werden. Ich werde die Argumente in dieser Reihenfolge in den Abschnitten V.1, V.2 und V.3 diskutieren und werde im Abschnitt V.4 versuchen, einem möglichen Mißverständnis über das Ziel stabiler Wechselkurse vorzubeugen.

V.1 Externe Effekte und öffentliche Güter

Externe Effekte und Kollektivguteigenschaften werden gerne herangezogen, wenn es darum geht, politische Eingriffe zu begründen. Wir sollten uns daher kurz die Definitionen ins Gedächtnis rufen, die in der Allokationstheorie üblich sind¹. Technische externe Effekte liegen vor, wenn Produktions- oder Nutzenfunktionen interdependent sind, wenn also z.B. ein Landwirt den Fischteich des Nachbarn mitdüngt oder der Teilnehmer einer geschlossenen Versammlung raucht. Hängen die Einkommensfunktionen nur über den Preismechanismus zusammen, sprechen wir von pekuniären externen Wirkungen. Pareto-relevant sind allein die technischen Externalitäten.

¹ Sohmen 1976.

Pekuniäre Externalitäten dagegen, wie sie im Fleischmarktbeispiel auftreten, sind notwendig, damit die Akteure nach der Präferenzänderung das neue Optimum anstreben. Der Grenzfall einer positiven technischen Konsumexternalität wird als (reines) öffentliches Gut bezeichnet. Alle Bewohner des Sendegebiets können z.B. das Sinfoniekonzert im Radio hören, ohne daß es in Quantität oder Qualität beeinträchtigt wird, d.h. es liegt Nicht-Rivalität im Konsum vor. Können sie obendrein nicht ausgeschlossen werden, mag es ratsam sein, das Gut zentral bereitzustellen, doch ist Nicht-Ausschließbarkeit kein zureichendes Kriterium für zentrale Koordination¹.

V.1.a Kurzfristige Angebotsvariation

Ändern die Behörden eines Landes kurzfristig das Geldangebot oder das anleihefinanzierte Angebot an öffentlichen Gütern, so nehmen sie nur über den Preismechanismus (Wechselkurse, Zinsen, Güterpreise) auf die Zielgrößen in anderen Ländern Einfluß. Da es sich um pekuniäre Effekte handelt, ergibt sich insoweit² kein Argument für zentrale Koordination. Dornbusch³ und andere Autoren⁴, führen jedoch Divergenzen ein, die in Verbindung mit pekuniären externen Effekten internationale Absprache als zweitbeste Lösung erscheinen lassen. Finanzmärkte reagieren rascher als Gütermärkte. Geht die Regierung eines Landes zu einer expansiven Politik über, so bemerken die in- und ausländischen Wirtschaftssubjekte zwar, daß die Währung des Landes nominal abwertet, doch erhalten sie keine Informationen, aufgrund derer sie ihre bisherigen Preiserwartungen ändern. Die vorübergehende reale Abwertung verführt sie daher dazu, im Inland die Beschäftigung auszuweiten und sie im Ausland einzuschränken. Der Irrtum wird noch verstärkt, wenn auch der nominale Wechselkurs kurzfristig über das neue Gleichgewicht hinausschießt. Wechselkursvereinbarungen könnten Fehlreaktionen verhindern.

¹ Auch bei privaten Gütern können prohibitive Ausschließungskosten auftreten, wie schon manch nachbarlicher Kirschbaumbesitzer erfahren mußte. Zu fordern wäre hier die optimale Bereitstellung von Rechtssicherheit, nicht zentrale Kirschenproduktion.

² Zum Oligopolargument s. Kapitel V.3.

³ Dornbusch 1976.

⁴ Zu einer Übersicht vgl. Frenkel und Rodriguez 1982.

Corden, Giersch, Buitter und andere Autoren¹ verweisen darauf, daß die plötzliche Politikänderung selbst den Irrtum verursacht. Sie sprechen sich für eine möglichst an Regeln ausgerichtete, vorangekündigte Politik aus, die den Privaten alle verfügbaren Informationen beläßt und sie so zumindest vor politikinduzierten Irrtümern bewahrt. Die Behörden schweigen, weil sie die heimischen Anbieter überlisten wollen, die an überhöhten Produkt- und Faktorpreisen festhalten und so Unterbeschäftigung verursachen. Das gleiche rigide Verhalten der Anbieter bewirkt auch im Ausland den vorübergehenden Beschäftigungseinbruch bei realer Abwertung im Inland. Ein Argument für internationale Absprache erwächst hieraus jedoch nur, wenn die Anpassungsverweigerung der Anbieter als autonome Divergenz ("stickyness") aufgefaßt werden müßte. Dem widerspricht aber die Erkenntnis, daß entgegenkommende ("akkommodierende") Konjunkturpolitik die Anbieter in ihrer Unbeweglichkeit zu Lasten der Kunden bestärkt und damit die Preisrigidität erhöht. Die Divergenz ist politikinduziert, d.h. sie sollte überwunden und nicht durch zweitbeste Politiken honoriert werden.

V.1.b Allokative Aspekte

Das nationale Angebot öffentlicher Güter löst verschiedene grenzüberschreitende technische Wirkungen aus, z.B.

- werden nationale öffentliche Güter wie etwa das Straßennetz Fremden zugänglich gemacht
- sind die Nutzenfunktionen international und interregional verbunden, so daß die optimale Finanzierung des nationalen und regiona-

¹ Corden 1977, Giersch 1978, Buitter 1979.

len Angebots öffentlicher Güter entsprechende Finanztransfers verlangt. (Das Optimum liegt allerdings nicht bei einem vollkommenen Finanzausgleich, da ansonsten der Wettbewerb um die beste Fiskalpolitik unterbleiben, d.h. die dynamischen Effekte des Föderalismus verlorengelassen würden.)

- ist eine Gruppe von öffentlichen Gütern überwiegend internationaler Natur. Hierzu zählen die internationale Rechtssicherheit, die militärische Sicherheit und nicht zuletzt die Regeln des freien Wirtschaftsverkehrs. Diese Güter kommen überhaupt nur durch Verträge zustande, die von starken Internationalen Organisationen überwacht werden müssen¹.

Der entscheidende Punkt ist, daß öffentliche Güter zentrales Handeln immer nur für das jeweilige Gut rechtfertigen können und nicht für alle damit verbundenen Politikbereiche. Jede gemeinsame Sektorpolitik beispielsweise hat regional unterschiedliche Wirkungen, führt zu impliziten Finanztransfers und vergrößert die gemeinschaftlichen Organisationen. Die Streuung dieser Effekte steht jedoch in keinem systematischen Zusammenhang mit den normativ begründeten Regional-, Transfer- oder Organisationszielen und kann daher auch kein Argument für diese Sektorpolitik abgeben.

V.2 Steigende Skalenerträge

Verschiedene nationale öffentliche Güter können international zu sinkenden Durchschnittskosten angeboten werden (z.B. die Wettervorhersage). Das Argument ist jedoch mit Vorsicht zu verwenden, weil Skalenerträge auch bei privaten Gütern auftreten. Internationale Versicherungssysteme etwa machen sich das Gesetz der großen Zahl zunutze. Versicherungen aber können effizient vom privaten Sektor angehoben werden. Kollektivgutcharakter hat nur die Pflicht zur Mindestversicherung, wenn anders das Problem der moralischen Versuchung nicht gelöst werden kann².

¹ Hierzu auch Kapitel VI.1.

² Hierzu auch Kapitel VI.2.

V.3 Strategisches Verhalten in der Konjunkturpolitik

Die Regierungen und Zentralbanken der Vereinigten Staaten, Japans und einiger westeuropäischer Länder sind Oligopolisten in dem Sinne, daß sie die Reaktionen der konjunkturpolitischen Instanzen anderer Länder in Rechnung stellen, wenn sie ihre eigene Politik formulieren. Bekanntlich läßt sich im Grenzfall des Duopols zeigen, daß Strategien ohne Absprache zu suboptimalen Ergebnissen ("Cournot-Lösung" bzw. "Stackelberg-Lösung") führen. Mit einer Absprache können beide Beteiligten ihren Gewinn erhöhen ("kooperative Lösung"). Cooper gründet sein erneutes Plädoyer für konjunkturpolitische Koordination auf diesen Fall¹, wobei er sich auf die Ergebnisse eines dynamischen Modells von Sachs beruft².

Das Modell bildet zwei Länder mit zwei Faktoren (Arbeit, Vorleistungen) ab, deren Regierungen die Geldwertstabilität und Vollbeschäftigung (Outputmaximum) anstreben. Mit Ausnahme des Arbeitsmarktes reagieren alle Märkte unverzüglich. Die Löhne sind mit einer Periode Verzögerung an den Preisindex gebunden, d.h. in beiden Ländern besteht eine kurzfristige Philipps-Relation. Nach einem Angebotsschock bei den Vorleistungen (Ölpreiserhöhung) begegnen die Regierungen, ohne sich abzusprechen, der Inflationswirkung des Schocks mit einer verringerten Rate der Geldmengenexpansion. In der ersten Periode kann aber wegen der Philipps-Relation die Inflation weltweit nicht beeinflußt werden, sie kann nur jeweils unter Hinnahme von eigenen Beschäftigungsverlusten den anderen zugeschoben werden ("beggar-thy-neighbour"). Da beide Regierungen diese Strategie verfolgen, bleiben beider Opfer an Beschäftigung vergeblich. Die überlegene kooperative Lösung bestände darin, einen festen Wechselkurs zu vereinbaren, damit auf kurzfristige Änderungen der Geldpolitik zu verzichten und den ölpreisbedingten Inflationsstoß hinzunehmen. Beschäftigungseinbußen würden vermieden. Je schwächer

¹ Cooper 1985.

² Sachs 1983.

die Philipps-Relation, desto näher liegen die Ergebnisse von Wettbewerb und Absprache, bei unverzüglicher Reaktion der Tarifparteien würde die Geldwertstabilität ohne Verlust erreicht.

In den folgenden Perioden wird die Geldwertstabilität kooperativ und nicht-kooperativ auf verschiedenen Pfaden, jedoch mit der gleichen aggregierten Produktions- oder Beschäftigungseinbuße erreicht. Auf dem Pfad der Verhandlungen nähern sich die Regierungen dem Inflationsziel langsamer und mit geringeren anfänglichen Verlusten als auf dem Wettbewerbspfad. So wie die Zielfunktionen formuliert sind, bleibt die kooperative Lösung auch intertemporal überlegen.

Der Vorteil jedes guten Modells ist es, daß die Implikationen eines Denkansatzes zu Tage treten. So auch die der Anwendung der Oligopoltheorie auf die Konjunkturpolitik:

- kooperative und nicht-kooperative Lösungen unterscheiden sich nur, weil die Vertragspartner am Arbeitsmarkt auf Preisinformationen verzögert reagieren. Der Lag beruht nicht auf unzureichenden Informationen, sondern allein auf der Schwerfälligkeit der Tarifparteien. Ursachen werden nicht genannt, im besonderen wird nicht ausgeschlossen, daß die Konjunkturpolitik selbst die Tarifparteien zögern läßt.
- in der Mehrperiodenbetrachtung unterscheiden sich nur die Zeitpfade, nicht die Gleichgewichte am Ende des Weges. Sachs und Oudiz haben in einer quantitativen Studie mit verschiedenen Mehrländermodellen gezeigt, daß die Unterschiede vernachlässigbar gering sind¹.
- die Zielfunktionen bleiben gegenüber Änderungen des Koordinationsmechanismus unverändert, d.h. die Unterhändler streben tatsächlich die kooperative Lösung an. Die positive Theorie des Regierungshandelns hat uns mit mancherlei Gründen vertraut gemacht, warum politische Unternehmer in der repräsentativen Demokratie gegen

¹ Sachs und Oudiz 1984.

das öffentliche Interesse verstoßen. Wenn Absprachen den Aktionsspielraum der Regierungspolitiker verändern, so können diese die zuvor proklamierten Ziele ("pragmatisch") umbewerten. Sie werden dann eine andere als die kooperative Lösung anstreben, die schlechter als die Cournot- oder die Stackelberglösung (gemessen an der anfänglichen Zielfunktion) sein kann. Das oligopolistische Argument sollte daher nur im Zusammenhang mit einer positiven Theorie des Regierungshandelns eingeführt werden.

Oligopoltheorien zeigen Motive dafür auf, warum die Beteiligten Kooperation suchen. Als Theorien der Unternehmung behandeln sie jedoch nur die Anbieterseite. Die Kooperation der Oligopolisten erhöht deren Gewinn zu Lasten der Kunden, gesamtwirtschaftlich ist dies eine suboptimale Lösung¹. Von Hayek und Vaubel führen den Gedanken zu Ende:² Die Kunden der Regierungen und der Zentralbanken sind die Wähler und die Geldhalter; ein internationales Kartell wird die Gewinne der beteiligten politischen Unternehmer erhöhen, indem es den Wettbewerb beschränkt; die Preise der Geldhaltung (Inflation) und der öffentlichen Güter (Steuern und Abgaben) werden steigen³. Anders ausgedrückt: erst der Wettbewerb der Konjunkturpolitiker und das Beispiel der wenigen stabilen Ländern in den siebziger Jahren haben die Regierungen veranlaßt, der Inflation entgegen zu treten. Ein Kartell würde die Inflationsraten oberhalb des Durchschnittsniveaus annähern, so daß die Wähler keinen Anlaß zum Protest ("voice") und die Geldhalter keinen Anreiz zur Abwanderung in andere Währungen ("exit") mehr hätten.

¹ Im vielbeachteten Gefangenendilemma kommt Absprache den Straftätern, nicht der Öffentlichkeit, zugute.

² Von Hayek 1976a, 1976b; Vaubel 1976.

³ Zum einen Test dieser Hypothese für Westeuropa 1968-78 s. Vaubel 1978.

V.4 Wechselkursstabilität als Ziel

Die Aussagen zur konjunkturpolitischen Koordination sollten nicht als ein unbedingtes Plädoyer für flexible Wechselkurse mißverstanden werden. Unbestritten ist, daß Wechselkursstabilität positive Wohlfahrtseffekte auslöst, wenn sie nicht zu Lasten der Geldwertstabilität erreicht wird. Zunächst sei daran erinnert, daß eine reale Wechselkursänderung jenseits der sehr kurzen Frist nicht dadurch verhindert werden kann, daß die Zentralbanken sich auf einen festen nominalen Kurs einigen. Würde gegenwärtig etwa die Relation der Deutschen Mark zum U.S. Dollar durch vereinbarte Devisenmarktinterventionen festgehalten, so würden sich die realen Änderungen in der Inflationsdifferenz niederschlagen, da die Kapitalbewegung die Geldmenge im Importland ausweiten und im Exportland kontrahieren würde. Die Instabilität würde sogar steigen, wenn die Privaten nicht an unbegrenzte Interventionen der Zentralbanken glauben und daher gegen die schwächere Währung spekulieren. Die vielerorts beklagten Kosten der strukturellen Anpassung an den realen Wertanstieg des Dollars würden fixe Wechselkurse nicht verringern.

Schon vor der Gründung des EWS waren die realen Wechselkurse zwischen den Währungen Frankreichs, Dänemarks, der Benelux-Staaten und der Bundesrepublik Deutschland nur geringen Schwankungen unterworfen¹. Es darf daher vermutet werden, daß diese Länder ein ideales Gebiet für unbegrenzt feste nominale Wechselkurse oder auch eine gemeinsame Währung bilden. Zu fragen bleibt jedoch, ob der Verbund besser durch Verhandlungen oder durch Wettbewerb herbeigeführt wird. Könnten sich die nationalen Instanzen gemeinsam auf das Ziel hoher Geldwertstabilität einigen, gäbe es wenig gegen die Verhandlungen einzuwenden. Sie können es nicht, weil die Regierungen von Ländern mit weisungsgebundenen Zentralbanken nicht darauf verzichten, mit Hilfe der Geldschöpfung Haushaltsdefizite zu finanzieren oder politische Konjunkturzyklen in Abhängigkeit von Wahlterminen zu erzeugen. Auch eine europäische Zentralbank wäre nach Lage der Dinge an Weisungen

¹ Vaubel 1978.

des Ministerrates gebunden. Würde sie vom Zwang des Wettbewerbs mit unabhängigen nationalen Zentralbanken befreit, dann würden mit euro-päischem Geld europäische Politiken finanziert, die EG würde zur Inflationsgemeinschaft. Erst der Wettbewerb, wie er im Konzept der europäischen Parallelwährung enthalten ist, könnte die Inflationsraten auf niedrigem Niveau angleichen, womit dann auch die Wechselkurse stabilisiert würden.

VI. Konsequenzen für eine normative Theorie der agrarpolitischen Koordination

Die Zweifel an der wohlfahrtserhöhenden Wirkung einer gemeinsamen allgemeinen Wirtschaftspolitik haben sich in den vorangegangenen Überlegungen verfestigt. Nur punktuell wurden normative Begründungen für zentrale Koordination gefunden, nicht generell für die Globalsteuerung. Die Metapher von der gemeinsamen Agrarpolitik als dem Vorreiter der europäischen Integration gibt daher im normativen Bereich nichts her, wie wirksam sie auch immer im politischen Bereich gewesen ist. Ziel für Ziel muß vielmehr die gemeinsame Agrarpolitik selbst auf grenzüberschreitende technische externe Effekte, auf Skalenerträge und auf strategisches Verhalten überprüft werden. Das soll hier nur skizzenhaft und an Bruchstücken geschehen.

Einsichtig ist zunächst, daß Folgeprobleme zentraler Koordination wie die Nullsummenspiele um Quoten und Nettozahlerpositionen nicht zu ihrer Begründung taugen. Ebenso müssen wir auseinanderhalten, ob wir über die Koordination zwischen Ländern innerhalb eines gemeinsamen Marktes nachdenken oder die Abstimmung zwischen der Gemeinschaft und Dritten bzw. zwischen Ländern mit autonomer Außenhandels- oder Mindestpreispolitik betrachten.

VI.1 Abstimmung mit Dritten

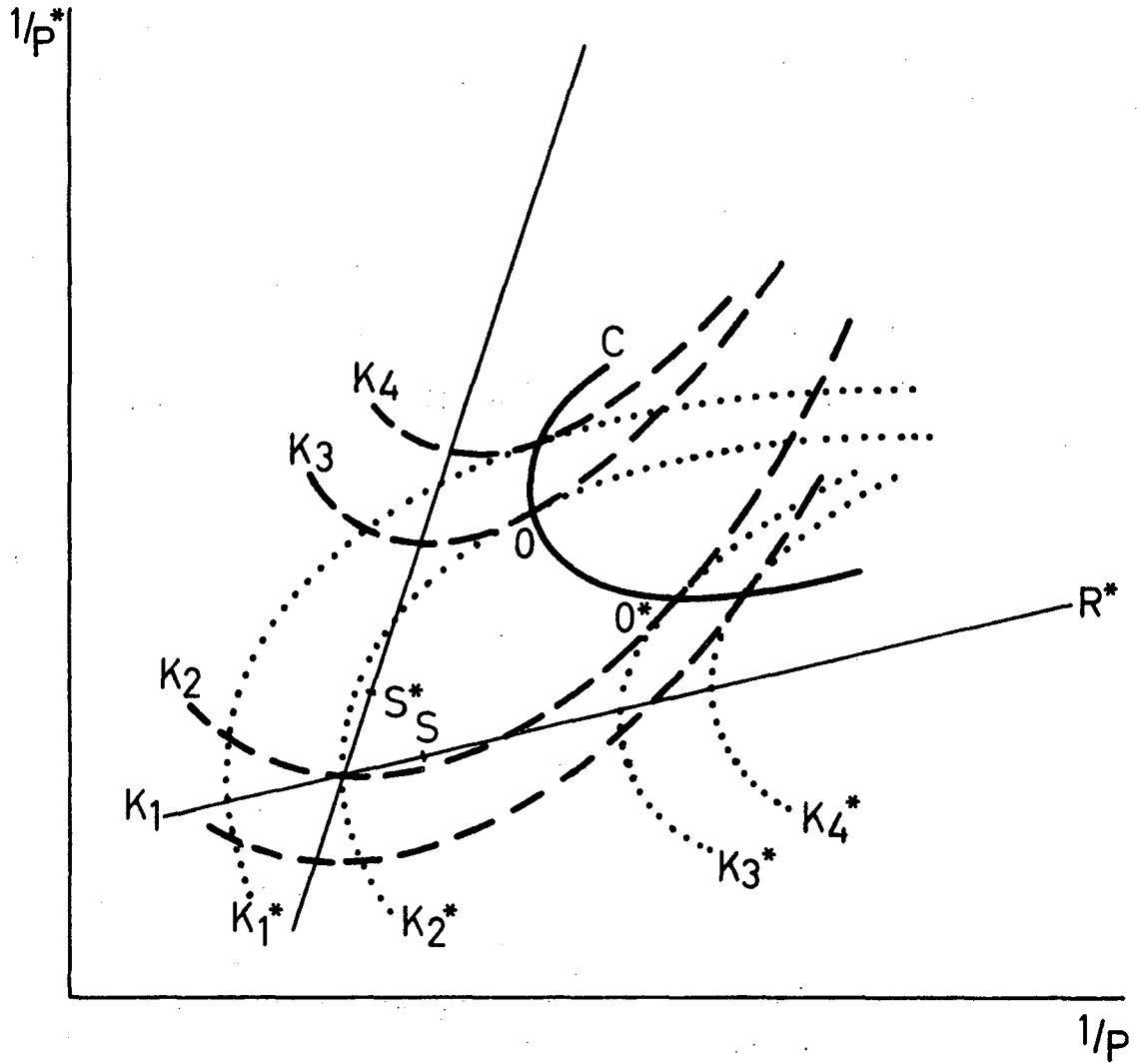
In Kapitel III wurde gezeigt, daß die Regierungen zweier Länder mit autonomer Mindestpreispolitik ihre sektoralen Einkommensziele dezentral abstimmen können, ohne in einen Wettlauf produktionswirksamer Maßnahmen zu geraten. Dabei wurde deutlich, daß im Fall großer

Agrarländer oder Ländergruppen (z.B. USA und EG) eine Regierung mit der Wahl der Instrumente auch die Zielwerte anderer Regierungen beeinflusst. Hob etwa die ausländische Regierung den Mindestpreis an, dann verlagerte sich die inländische Möglichkeitskurve zum Ursprung hin. Die heimische Regierung konnte nur eine niedrigere Kurve der Indifferenz zwischen dem Einkommens- und dem Budgetziel erreichen. Offensichtlich hat sie ein Motiv, mit der ausländischen Regierung zu sprechen. Wir können uns dies graphisch verdeutlichen.

Beide Regierungen mögen ihre Transferzahlungen fixieren, so daß nur die Mindestpreise des Inlandes (P) und des Auslandes (P^*) abzustimmen sind. Jede Regierung kann jetzt im nationalen Instrumentenraum (Diagramm 1) entlang einer horizontalen Linie wandern, d.h. den eigenen Mindestpreis variieren. Jedem Punkt auf der Linie entspricht ein Wert auf ihrer Zielfunktion, dem Schnittpunkt mit der Möglichkeitskurve entspricht der höchst erreichbare Wert. Hebt nun die fremde Regierung den Mindestpreis an, so verringert sich für jeden Punkt auf der Linie im Instrumentenraum der entsprechende Zielwert. Der gleiche Zielwert wird somit durch unendlich viele Kombinationen in- und ausländischer Mindestpreise erreicht. Wir bilden dies durch Indifferenzkurven der Regierungen im internationalen Instrumentenraum ab (s. Diagramm 3). Die Indifferenzkurven verlaufen U-förmig und sind für die heimische Regierung nach oben (K_1, \dots, K_4), für die ausländische Regierung nach rechts (K_1^*, \dots, K_4^*) hin offen. Bei gegebenem fremden Mindestpreis gibt der Tangentialpunkt mit der Horizontalen bzw. der Vertikalen das erreichbare Maximum an. Die Reaktionskurven der rationalen Regierungen gegenüber fremden Mindestpreisänderungen (R, R^*) verlaufen durch diese Tangentialpunkte.

Die Cournotlösung liegt im Schnittpunkt der Reaktionskurven. Sie wird erreicht, wenn beide Regierungen die Handlungen der jeweils anderen als gegeben hinnehmen. Stellt eine von ihnen die Reaktion der anderen auf ihre eigene in Rechnung, dann verhält sie sich als Führer im Sinne Stackelbergs. Sie wird dann einen Punkt wählen, an dem ihre eigene Indifferenzkurve die Reaktionskurve der anderen berührt (S für die heimische, S^* für die ausländische Regierung).

Diagramm 3: Internationale Abstimmung



Das Optimum für die beteiligten Regierungen liegt aber auf der Kontraktkurve (C), die durch die Tangentialpunkte der beiden Indifferenzkurvenscharen verläuft. Jeder Punkt zwischen O und O* stellt für beide eine Verbesserung gegenüber der Cournotlösung dar.

Jeder Punkt auf der Kontraktkurve zeigt für beide Länder niedrigere Mindestpreise an. Die kooperative Lösung führt somit, folgen wir der Graphik, näher an den Freihandel heran als die nicht-kooperative Lösung. Da dies für beide eine unzweideutig wohlfahrtserhöhende Veränderung wäre¹, ergibt sich von hier ein starkes Argument für Verhandlungen der Regierungen großer Agrarländer im GATT sowie für die Überwachung des vereinbarten Protektionsabbaus durch die internationale Organisation³. Wie schon am Fall der Konjunkturpolitik erörtert mag sich im Zuge der Verhandlungen die Zielfunktion der beteiligten Regierungen verändern. Es fehlt bislang völlig an einer positiven Theorie, die uns sagt, ob dabei das sektorale Einkommensziel eher stärker oder schwächer gewichtet wird.

VI.2 Abstimmung innerhalb des gemeinsamen Marktes

Wird im GATT vereinbart, wie der Mindestpreis zu bilden ist, dann können unterschiedliche nationale Einkommensziele mit dem Transferinstrument erreicht werden. Normativ läßt sich ein innergemeinschaftliches Währungsausgleich nicht rechtfertigen, wenn die Vorreiterrolle für eine gemeinsame allgemeine Wirtschaftspolitik entfallen ist. Da technische externe Effekte und Skalenerträge der Ein-

¹ Das Optimalzollargument ist für den Fall einer Viel-Länder-Welt formuliert, in der keine Regierung Vergeltung für ihre Handelspolitik erwartet. Für ein Agrarexportland impliziert das Argument zudem eine Exportsteuer, nicht eine Subvention (Corden 1974).

² Die Verhandlungen lassen sich natürlich auch externalitätstheoretisch rechtfertigen: die Regeln des freien Wirtschaftsverkehrs haben den Charakter internationaler öffentlicher Güter, ohne Absprache werden sie nur unzureichend angeboten (Vgl. V.1.b).

³ Die Überwachung ist erforderlich, weil die Vertragspartner einen Anreiz behalten, einseitig den Mindestpreis anzuheben, solange sich andere an den Vertrag halten. Im Diagramm würde sich beispielsweise die inländische Regierung horizontal vom Kontrakt-punkt fortbewegen, könnte sie sicher sein, daß der ausländische Mindestpreis konstant bleibt.

kommenspolitik nicht auftreten, gibt es auch keinen Anlaß, gemeinschaftlich über die Transfers zu beschließen. Im Gegenteil hätte eine nationale Zuständigkeit den Vorteil, daß die jeweiligen Regierung ihr intra-sektorales Verteilungsziel verfolgen könnte, ohne zu weiteren Instrumenten greifen zu müssen. Beispielsweise könnte sie die Transferzahlungen an immobile Faktoren statt an Personen binden, solange sie Vorsorge trifft, daß nicht zusätzliche Faktoren eingesetzt werden¹.

Die Sicherung der Landwirte gegen Einkommensschwankungen ist im Rom-Vertrag nicht explizit erwähnt, verbirgt sich aber möglicherweise hinter der Preisstabilisierung. Als Instrument der Einkommenssicherung hat die Preisstabilisierung komparative Nachteile gegenüber Kapitalmarktinstrumenten. Festzuhalten ist, daß es sich hier um ein privates Gut handelt. Soll es für die Landwirte subventioniert werden, so bieten sich Lösungen im Rahmen nationaler Einkommenspolitik an. Wie bei allen Sicherungssystemen gibt es Skalenerträge aufgrund des Gesetzes der großen Zahl, doch können diese ebensogut oder besser von den privaten Anbietern der Sicherungsleistungen realisiert werden.

Produktpreisstabilität wird von vielen Regierungen als eigenständiges Ziel verfolgt. Die normative Fundierung ist umstritten, doch läßt sich die internationale Koordination dieses Zieles begründen, wenn es tatsächlich national verfolgt wird. Unbestreitbar treten hier Skalenerträge auf. Nationale Politik würde zudem das öffentliche Gut der Freiheit des innergemeinschaftlichen Güterverkehrs schmälern.

Grenzüberschreitende externe Effekte lassen sich ehestens beim Ziel der Produktivitätssteigerung aufzeigen, soweit es hierbei um die Erzeugung und die Verbreitung von Wissen geht, um die Durchsetzung von Normen zur Erhöhung der Produktqualität und der verminderten Umweltschädigung durch die landwirtschaftliche Produktion. Im intra-sektoralen Strukturwandel treten Skalenerträge auf, doch sind diese nicht internationaler Natur und begründen daher keine internationale Koordination der Strukturpolitik.

¹ Priebe 1984.

Versorgungssicherheit ist zunächst ein privates Gut, das jeder bei wohlintegrierten Kapitalmärkten selbst erwerben kann. Wenn die Regierungen dennoch Sicherheit in Form eines bestimmten Niveaus der laufenden heimischen Produktion anbieten wollen, so müssen sie bestimmte Risikoszenarien darlegen. Versorgungssicherheit kann auch für Dritte angestrebt werden, die keinen Zugang zum Kapitalmarkt haben, und mit denen verbundene Nutzenfunktionen bestehen. Auch bei der Nahrungsmittelhilfe ist aber zu begründen, warum diese Sicherheit in der Form eines bestimmten Niveaus der laufenden heimischen Produktion angeboten werden soll. Schließlich wäre zu prüfen, ob das solcherart spezifizierte Niveau der heimischen Produktion nicht bereits aufgrund der im GATT zu vereinbarenden Mindestpreise erreicht wird.

Das Ziel angemessener Verbraucherpreise läßt sich so verstehen, daß die übrigen Ziele nicht mit unnötigem Kostenaufwand verfolgt werden. Dies ist die Aufforderung der Gründer, die Instrumente optimal einzusetzen. Bescheidener ausgedrückt; keine Instrumente mit komparativen Nachteilen zu wählen.

VII. Schlußbemerkungen

Agrarökonomen und Agrarpolitiker kommen auf unterschiedlichen Wegen zu der Auffassung, daß agrarpolitische Ziele international möglichst abgesprochen werden sollten, um so politische Konflikte und suboptimale Lösungen zu vermeiden. In diesem Aufsatz habe ich versucht, die ökonomischen Argumente zu beleuchten. Notgedrungen mußte ich dabei den Scheinwerfer stärker auf die bislang wenig beachtete Alternative richten, nationale Ziele durch internationalen politischen Wettbewerb abzustimmen. Zu zeigen war, daß auch politische Wettbewerbslösungen stabil sein können, daß der Wettbewerb durch die Integration befördert wird und ihr nicht im Wege steht, daß es ein generelles Argument für gemeinsame allgemeine Wirtschaftspolitik nicht gibt und von der Sektorpolitik daher auch keine integrationspolitischen Vorleistungen zu fordern sind. Die Skizze der normativ

begründeten Kooperationsfelder ist daher (allzu) knapp ausgefallen. Dem aufmerksamen Leser dürfte trotz der gelegentlich engagierten Sprache aufgefallen sein, daß hier ein Forschungsprogramm, nicht ein Ergebnis formuliert wurde. Die normative Analyse der Zielkoordination, dies dürfte deutlich geworden sein, wird in sterilen Fallabhandlungen stecken bleiben, wenn sie nicht mit empirisch relevanter positiver Forschung über die agrarpolitische Willensbildung in Abhängigkeit von den verfügbaren Mechanismen der internationalen Koordination verknüpft wird.

Literaturverzeichnis

- Bryant, R.C., Money and Monetary Policy in Interdependent Nations. The Brookings Institution, Washington 1980.
- Buiter, W.H., "Optimal Foreign Exchange Market Intervention with Rational Expectations" In: J.P. Martin, A. Smith (eds.), Trade and Payments Adjustment under Flexible Exchange Rates, London 1979, S. 1-37.
- Cooper, R.N., The Economics of Interdependence. Economic Policy in the Atlantic Community, New York, Toronto, London 1967.
- Cooper, R.N., "Economic Interdependence and Coordination of Economic Policies". In: R.W. Jones, P.B. Kenen (eds.), Handbook of International Economics, Vol. II, Amsterdam, New York, Oxford 1985, S. 1195-1234.
- Corden, W.M., "The Coordination of Stabilization Policies among Countries" In: A. Ando, R. Herring, R. Marston (eds.), International Aspects of Stabilization Policies, Boston 1977, S. 139-145.
- Corden, W.M., The Logic of the International Monetary Non-system. In: F. Machlup, G. Fels, H. Müller-Groeling, Reflections on a Troubled World Economy. Essays in Honour of Herbert Giersch, London 1983, S. 59-74.
- Dornbusch, R., "Expectations and Exchange Rate Dynamics", Journal of Political Economy, Vol. 84, 1976, S. 1161-1176.
- Fратиanni, M., J. Pattison, "The Economics of International Organizations", Kyklos, Vol. 35, 1982, S. 244-262.
- Frenkel, J.A., C.A. Rodriguez, "Exchange Rate Dynamics and the Overshooting Hypothesis", IMF Staff Papers, Vol. 29, 1982, S. 1-30.
- Frey, B.S., "Public Choice and Global Politics", International Organization, Vol. 38, 1984, S. 199-223.
- Giersch, H., Konjunktur- und Wachstumspolitik in der offenen Wirtschaft. Allgemeine Wirtschaftspolitik, Zweiter Band, Wiesbaden 1977.
- Hamada, K., Macroeconomic Strategy and Coordination under Alternative Exchange Rates. In: R. Dornbusch, J.A. Frenkel (eds.), International Economic Policy, Baltimore, London 1979, S. 292-324.
- Heidhues, T., T.E. Josling, C. Ritson, S. Tangermann, "Common Prices and Europe's Farm Policy", Thames Essay No. 14, London 1974.

- Hesse, H., "Aufgaben und Beschränkungen der nationalen Wirtschaftspolitik in einer außenhandelsorientierten Volkswirtschaft". In: H. Siebert (Hrsg.), Perspektiven der deutschen Wirtschaftspolitik, Stuttgart 1983, S. 123-141.
- Kindleberger, C.P., "Dominance and Leadership in the International Economy. Exploitation, Public Goods, and Free Rides". In: Hommage à Francois Perroux, Grenoble 1978, S. 283-291.
- Kirsch, G. (Hrsg.), Föderalismus, Stuttgart, New York 1977.
- Koester, U., "Notwendigkeiten und Möglichkeiten einer kontrollierten Nationalisierung der Agrarpolitik in der EG", Wirtschaftsdienst, Jg. 61, 1981, S. 71-76.
- Koester, U., "Internationale Aspekte der EG-Agrarpolitik, Agrarwirtschaft, Jg. 33, 1984, S. 236-243.
- Koester, U., P.M. Schmitz, Anmerkungen (zu G. Schmitt und E. Seebohm, Einige grundsätzliche Bemerkungen zur Diskussion um den Grenzausgleich), Agrarwirtschaft, Jg. 29, 1980, S. 11-14.
- Niehans, J., "Monetary and Fiscal Policies in Open Economies under Fixed Exchange Rates. An Optimizing Approach. Journal of Political Economy, Vol. 76, 1968, S. 893-943.
- Polak, J.J., "Coordination of National Economic Policies", Group of Thirty, Occasional Papers, New York 1981
- Priebe, H., "Landwirtschaftspolitik". In: H.v.d. Groeben, E.J. Mestmäcker (Hrsg.), Ziele und Methoden der europäischen Integration, Frankfurt (Main) 1972, S. 148-171.
- Priebe, H., "Ziele und Grundlagen der EG-Agrarpolitik". In: H. Priebe, W. Scheper, W. v. Urff, Agrarpolitik in der EG - Probleme und Perspektiven, Baden-Baden 1984, S. 155-168.
- Putnam, R., "The Western Economic Summits. A Political Interpretation". In: C. Merlini (ed.), Economic Summits and Western Decision Making, London, Canberra 1983, S. 43-88.
- Ritson, C., S. Tangermann, "The Economics and Politics of Monetary Compensatory Amounts", European Review of Agricultural Economics, Vol. 6, 1979, S. 119-164.
- Sachs, J., "International Policy Coordination in a Dynamic Macroeconomic Model", National Bureau of Economic Research, Working Paper, Cambridge, Mass. 1983.
- Sachs, J., G. Oudiz, "Macroeconomic Policy Coordination among the Industrial Economies", Brookings Papers on Economic Activity, 1984, S. 1-64.

- Schmitt, G., "Warum die Agrarpolitik ist, wie sie ist, und nicht, wie sie sein sollte", Agrarwirtschaft, Jg. 33, 1984(a), S. 129-136.
- Schmitt, G., "Eine Lösung der Agrarprobleme in der Europäischen Gemeinschaft durch eine "Renationalisierung" der Agrarpolitik?", Göttinger Schriften zur Agrarökonomie, H. 57, 1984(b), S. 1-45.
- Schmitt, G. "Ideologien, Interessenverbände, Bürokratie und ökonomische Theorie der Agrarpolitik", Agrarwirtschaft, Jg. 34, 1985, S. 10-19.
- Schmitt, G., S. Tangermann, "Zur Auswirkung der Agrarpreisstützung auf die landwirtschaftlichen Einkommen. In: W. Grosskopf, M. Köhne, Einkommen in der Landwirtschaft. Entstehung, Verteilung, Verwendung und Beeinflussung, Münster Hilstrup 1984, S. 759-793.
- Schmitt, G., E. Seeböhm, "Einige grundsätzliche Bemerkungen zur Diskussion um den Grenzausgleich", Agrarwirtschaft, Jg. 28, 1979, S. 245-254.
- Schmitt, G., E. Seeböhm, H. von Witzke, "Erwiderung: Des Kaisers neue Kleider oder: Grenzausgleich und kein Ende der Diskussion?", Agrarwirtschaft, Jg. 29, 1980, S. 14-21.
- Sohmen, E., Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, Tübingen 1976.
- Tangermann, S., "Anmerkungen (zu G. Schmitt und E. Seeböhm, Einige grundsätzliche Bemerkungen zur Diskussion um den Grenzausgleich)", Agrarwirtschaft, Jg. 29, 1980, S. 9-11.
- Tangermann, S., "Hat die Reform der Agrarpolitik Aussichten auf Erfolg?", Agrarwirtschaft, Jg. 33, 1984, S. 229-236.
- Thoroé, C., "Renationalisierung der Einkommenspolitik - Ein integrationsfeindlicher Weg zur Reform der gemeinsamen Agrarpolitik?", Loccumer Protokolle, 5/1980, S. 32-49.
- Thoroé, C., "Common Budgeting in an Enlarged Community". In: J.B. Donges et al., The Second Enlargement of the European Community, Kieler Studien 171, Tübingen 1982, S. 211-229.
- Thoroé, C., "'Renationalisierung" der gemeinsamen Agrarpolitik: Irrweg oder Ausweg?", Göttinger Schriften zur Agrarökonomie, H. 57, 1984, S. 46-57.
- Tumlir, J., "Strong and Weak Elements in the Concept of European Integration". In: F. Machlup, G. Fels, H. Müller-Groeling, Reflections on a Troubled World Economy. Essays in Honour of Herbert Giersch. London 1983, S. 29-56.

- Vaubel, R., Strategies for Currency Unification. The Economics of Currency Competition and the Case for a European Parallel Currency. Kieler Studien 156, Tübingen 1978.
- Vaubel, R., Internationale Absprachen oder Wettbewerb in der Konjunkturpolitik. Walter Encken Institut. Tübingen 1980.
- Vaubel, R., "Coordination or Competition among National Macroeconomic Policies? In: F. Machlup, G. Fels, H. Müller-Groeling, Reflections on a Troubled World Economy. Essays in Honour of Herbert Giersch. London 1983, S.3-28.
- Vaubel, R., "Von der normativen zu einer positiven Theorie der internationalen Organisationen!" Vortrag, Tagung des Vereins für Socialpolitik "Probleme und Perspektiven der weltwirtschaftlichen Entwicklung", Travemünde, 17.-19.9.1984.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Orientierungskriterien für landwirtschaftliche Preis- und Einkommenspolitik, Berichte über Landwirtschaft, Bd. 50, 1972, S. 793-808.