

Forschungsstudie

Der Europäische Mehrwert des EU Haushalts: Kann die EU den Mitgliedstaaten sparen helfen?*

Brüssel-Gütersloh 2013

Einleitung

Ein kritisches Niveau bei der Staatsverschuldung zwingt viele EU-Mitgliedsstaaten zu einer Politik der Konsolidierung. Die Austeritätspolitik, mit der die Nationalstaaten nun einen Ausweg aus der Schuldenkrise suchen, hat jedoch eine Kehrseite. Einschnitte bei den Sozialtransfers und bei den öffentlichen Dienstleistungen untergraben das Prinzip des Sozialstaats, auf dem das europäische Wirtschaftsmodell aufbaut. Zunehmende soziale Unsicherheit gefährdet wiederum die europäische Integration. Dass die Zustimmung für die EU bei Umfragen immer weiter abnimmt, spricht für sich. Auch Abstriche bei den öffentlichen Investitionen scheinen kein gangbarer Weg zu sein, weil dadurch die letzten Ansätze für Wirtschaftswachstum erstickt werden.

Da immer weniger Geld zur Verfügung steht, sollte es das Gebot der Stunde sein, die Effizienz öffentlicher Ausgaben zu steigern. Eine Möglichkeit, öffentliche Mittel effizienter auszugeben, besteht darin, sie sinnvoll auf die verschiedenen Regierungsebenen zu verteilen. Innerhalb der EU müsste man dazu feststellen, auf welcher Regierungsebene bestimmte Aufgaben am besten erledigt werden können. Entsprechend sollte dann auch die haushaltspolitische Verantwortung entweder in Brüssel oder bei den Mitgliedsstaaten liegen. Ein solches Vorgehen basiert auf der Annahme, dass in bestimmten Bereichen, in denen zum Beispiel Skaleneffekte wirksam werden, „ein Euro auf EU-Ebene mehr Ertrag bringt als auf nationaler oder regionaler Ebene“, wie die EU-Kommission darlegt.

Die Kommission war es auch, die das Konzept des europäischen Mehrwerts in den Vordergrund stellte, als sie ihren Entwurf für den EU-Haushalt 2014 bis 2020 vorlegte. Der Europäischen Kommission zufolge lässt sich der Mehrwert am besten als „Zusatznutzen begreifen, den EU-Interventionen über jenen Nutzen hinaus erbringen, den Mitgliedsstaaten allein erzielt hätten“. Die Argumente der Kommission für eine Reform des EU-Haushalts fielen bei den Mitgliedsstaaten nicht auf fruchtbaren Boden. Während der Haushaltverhandlungen spielte die Frage des europäischen Mehrwerts allenfalls eine untergeordnete Rolle. Stattdessen herrschte das altgewohnte Juste-Retour-Denken vor. Wieder einmal wurde um die Größe des Haushalts und die Verteilung der Gelder gekämpft. Es ging nicht darum, die Haushaltsprinzipien zum Wohl der EU-Bürger zu verbessern.

Alte Hasen in der Politik wird es kaum überraschen, dass sogar in Zeiten der Finanzkrise wenig darüber nachgedacht wurde, wie sich die haushaltspolitische Verantwortung zwischen der EU und ihren Mitgliedsstaaten rationaler aufteilen ließe. Für den erfahrenen und desillusionierten

* Rohübersetzung der Einleitung und Zusammenfassung der auf Englisch verfassten Studie: The European Added Value of the EU Budget: Can the EU Help its Member States to Save Money?*

Beobachter stellt Evidenz-basierte Politik eine *contradictio in adiecto* dar. Leider zeigen zahlreiche Beispiele aus der politischen Wirklichkeit, dass politische und ökonomische Logik einfach nicht zueinanderfinden – zumindest nicht bei Haushaltsverhandlungen. Andererseits scheint es kaum realistisch, dass Politiker sich weiter darum herumdrücken können, ökonomische Realitäten bei ihren Entscheidungen zu berücksichtigen, zumal derzeit weder die Nationalstaaten noch die EU die nötigen öffentlichen Güter bereitstellen können, um ihre Bürger in einer globalisierten Welt zu schützen.

Die vorliegende explorative Studie wurde von der Bertelsmann Stiftung initiiert. Unsere Absicht war es, Argumente für eine Berücksichtigung des europäischen Mehrwerts als Entscheidungskriterium zu sammeln, indem wir die Einsparungen und Verluste genau beziffern, die Ausgaben auf EU-Ebene mit sich bringen. Bisher wurde der europäische Mehrwert in Studien hauptsächlich durch qualitative Kriterien definiert. Dadurch verschwamm das Konzept, da es möglich war, einer bestimmten Politik einen europäischen Mehrwert zuzuschreiben oder auch nicht. Unser Ziel war es daher, das Konzept so zu operationalisieren, dass sich der europäische Mehrwert von Ausgaben in den bisher noch nicht untersuchten Feldern Agrarpolitik, Außenpolitik und Verteidigung quantitativ genau erfassen lässt. Mit dieser empirischen Herangehensweise betraten wir von Anfang an Neuland. Doch es schien uns jeder Mühe wert, zum ersten Mal zu beweisen, dass die EU ihren Mitgliedsstaaten tatsächlich sparen helfen kann.

Das Projekt wurde gemeinsam mit dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) durchgeführt, das den konzeptionellen Rahmen entwickelte und auch den Großteil des statistischen Materials auswertete. Unsere Fallstudie zum Mehrwert der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) wäre ohne die Fachkenntnis und den Einsatz von Stephan von Cramon-Taubadel von der Universität Göttingen niemals so weit gediehen. Auch wäre es uns ohne die Mitarbeit von RAND Europe unmöglich gewesen, das Einsparpotential gemeinsamer Landstreitkräfte zu ermitteln. Des Weiteren wurde das Projekt von Anfang an von einer Gruppe von Experten aus Forschung und Politik unterstützt. Ihre Beiträge, ob sie uns nun schriftlich oder bei unseren vier Expertentreffen in Brüssel 2011 und 2012 erreichten, waren von unschätzbarem Wert. Sie halfen uns, unsere Fragestellung zu präzisieren und Erkenntnisse auf hohem Niveau zu gewinnen, die sich auch aus politischer Erfahrung speisen.

Zusammenfassung

Unsere Untersuchung zum europäischen Mehrwert (European added value, EAV) förderte eine Reihe unterschiedlicher Erkenntnisse zutage. Zunächst einmal zeigt sie, dass der sehr beliebte Begriff „europäischer Mehrwert“ genauer verwendet werden sollte. Das Konzept des europäischen Mehrwerts kann nur dann hilfreich sein, wenn es stets im selben Sinne gebraucht wird. Des Weiteren haben unsere Untersuchungen ergeben, dass es zumindest in bestimmten, genau definierten Politikfeldern durchaus möglich ist, den europäischen Mehrwert von Ausgaben zu quantifizieren. Diese quantitative Bestimmung ist zwar schwierig und methodisch anspruchsvoll, aber sie ist machbar und kann politische Debatten bereichern.

Im Rahmen dieser Studie wurden Definitionen und Konzepte entwickelt, die für zukünftige Untersuchungen wegweisend sein können. Zu jedem sinnvollen Forschungsansatz gehört die genaue Beschreibung eines kontrafaktischen Szenarios. Den „Mehrwert“ von EU-Maßnahmen quantitativ zu bestimmen ist nur dann möglich, wenn Kosten oder Nutzen von EU-Ausgaben mit Kosten oder Nutzen nationaler Ausgaben verglichen werden können (also mit dem nationalen Alternativszenario, wie wir es in der Fallstudie zur Gemeinsamen Agrarpolitik darstellen). Auch das Gegenteil trifft zu: Wenn der größte Teil der öffentlichen Ausgaben immer noch von den Nationalstaaten verantwortet wird und der mögliche Nutzen einer stärkeren Beteiligung der EU ausgelotet werden soll, so muss ein kontrafaktisches europäisches Alternativszenario entwickelt werden, mit dem sich die tatsächliche Politik der Nationalstaaten vergleichen lässt (so geschehen in unseren Untersuchungen zu diplomatischen Vertretungen und zur Verteidigung). Unsere Versuche in drei sehr unterschiedlichen Politikfeldern haben gezeigt, dass es sehr schwierig ist, ein nationales oder europäisches Alternativszenario zu entwerfen, und dass hierfür kein einheitliches Verfahren angegeben werden kann. Mögliche Herangehensweisen sind u.a. die ökonometrische Schätzung von Ausgabenmodellen oder das Errechnen von differenzierten Kostenmodellen.

Zu den politisch relevanten Ergebnissen unserer Studie gehört die Erkenntnis, dass „mehr Europa“ bei den auswärtigen Einrichtungen und bei der Verteidigung durchaus im Interesse der Steuerzahler liegen könnte. Für diese beiden Bereiche konnten wir nachweisen, dass ein gemeinsames europäisches Vorgehen bedeutende Einsparpotentiale mit sich bringen könnte, und die mögliche Spannbreite der Einsparungen beziffern. In beiden Bereichen muss jedoch dringend die Auswirkung verschiedener Lohnniveaus beachtet werden, wie wir zeigen konnten. Immer dann, wenn bei einem gemeinsamen europäischen Vorgehen das derzeitige Besoldungsniveau von EU-Beamten und –Bediensteten an die Stelle des nationalen Gehaltsniveaus träte, fallen die Einsparmöglichkeiten sehr viel geringer aus oder verschwinden ganz.

Was die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) betrifft, so war es im Rahmen dieser Studie nicht möglich, eine bestimmte Art von Mehrwert nachzuweisen, nämlich dass es durch eine Bündelung der Agrarpolitik bei der EU gelingen könnte, schädliche Subventionswettkämpfe der Mitgliedsstaaten zu begrenzen. Insbesondere haben sich keine Anhaltspunkte dafür ergeben, dass die GAP die öffentlichen Agrarausgaben im Vergleich zum Alternativszenario nationaler Agrarpolitik deutlich erhöht oder gesenkt hat.

Was bedeutet „europäischer Mehrwert“?

Aus ökonomischer Sicht sollten öffentliche Ausgaben auf EU-Ebene idealerweise zwei Kriterien erfüllen. Erstens sollten sie einen positiven Nettonutzen haben, das heißt, ihr Nutzen sollte die Kosten überwiegen. Zweitens sollten sie einen europäischen Mehrwert erbringen, was bedeutet, dass der Nettonutzen von Ausgaben auf EU-Ebene größer als der Nettonutzen von Ausgaben auf nationalstaatlicher Ebene sein sollte. Der europäische Mehrwert ergibt sich also aus einem Vergleich des Nettonutzens von Ausgaben nationaler Regierungen mit dem Nettonutzen vergleichbarer Ausgaben auf europäischer Ebene. Streng genommen lässt sich der Mehrwert so

als Differenz zwischen dem Nettonutzen von Ausgaben auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene verstehen. Dabei muss man berücksichtigen, dass das Ausmaß des Nettonutzens nichts mit der Größe des europäischen Mehrwerts zu tun hat. Zum Beispiel kann es auch dann noch vorteilhaft sein, Ausgaben auf europäischer Ebene zu tätigen, wenn der Nettonutzen negativ ausfällt.

Viele öffentliche Dienstleistungen haben beträchtliche positive Auswirkungen über nationalstaatliche Grenzen hinweg, was es einigen Mitgliedsstaaten erlaubt, in diese Bereiche nicht ausreichend zu investieren. Eins der wichtigsten Politikfelder, auf die dies zutrifft, ist der Ausbau und Erhalt des transeuropäischen Verkehrsnetzes. Zudem kann es für die EU einfacher sein, Skaleneffekte so zu nutzen, dass ein europäischer Mehrwert entsteht. Skaleneffekte ergeben sich, weil öffentliche Dienstleistungen zumindest zu einem gewissem Grad Gemeingüter ohne Rivalität im Konsum darstellen. Geht man davon aus, dass die EU öffentliche Dienstleistungen für eine größere Zahl von Nutznießern zur Verfügung stellt als die nationalen Regierungen, so nehmen die Kosten pro Kopf ab. Zudem erfordern große öffentliche Investitionsvorhaben mit hohen Fixkosten Mittel, die die Finanzkraft einzelner Staaten übersteigen. So gibt es bei einer Reihe öffentlicher Dienstleistungen Schwelleneffekte, deretwegen nur Jurisdiktionen jenseits einer bestimmten Größe sie bereitstellen können. Ist nur die EU hierzu in der Lage, ergibt sich daraus ein europäischer Mehrwert. Solche Schwelleneffekte stellen letztlich eine besondere Form von Skaleneffekten dar. Ein mögliches Beispiel für ein öffentliches Gut, das derartigen Schwelleneffekten unterworfen sein könnte, ist GALILEO, auch wenn es Zweifel daran gibt, dass dieses Projekt einen Nettonutzen hat.

Andere Gründe, warum Ausgaben auf EU-Ebene einen Mehrwert erzielen können, hängen mit der politischen Ökonomie und Fragen der Regierungsführung zusammen. Öffentliche Ausgaben auf EU-Ebene bringen möglicherweise dadurch zusätzlichen Nutzen, dass sie schädliche Konkurrenz unter den nationalen Regierungen begrenzen. Subventionen einzelner Regierungen für bestimmte Industrien oder Wirtschaftszweige können zu einem Subventionswettbewerb führen, bei dem jede Regierung versucht, mehr zu zahlen als andere Mitgliedsstaaten, um Unternehmen anzulocken (ähnlich wie im Fall des Wettbewerbs um niedrige Steuern). Subventionen nur auf europäischer Ebene zu zahlen schafft also einen europäischen Mehrwert, weil der Subventionswettbewerb dadurch wahrscheinlich eingeschränkt wird. Dies mag im Prinzip für die Agrarpolitik gelten. Außerdem handeln nationale Regierungen möglicherweise kurzsichtig, da sie in den Grenzen relativ kurzer Legislaturperioden denken. Dagegen sind politische Strategien und Ausgabenentscheidungen auf europäischer Ebene teilweise von nationalen Wahlzyklen abgekoppelt. Dadurch wiederum kann sich die Verteilung und Zusammensetzung öffentlicher Ausgaben in bestimmten Sektoren stärker an langfristigen Zielen orientieren, z.B. an der Steigerung des Wirtschaftswachstums. Ein europäischer Mehrwert entstünde also durch einen sinnvolleren Einsatz vorhandener Mittel.

Fallstudie 1

Führt die Gemeinsame Agrarpolitik zu einer Beschränkung der Agrarausgaben in der EU?
Über den europäischen Mehrwert in der Agrarpolitik.

Die Analyse zeigt eins sehr deutlich: Insgesamt lässt sich nicht feststellen, dass durch die GAP die öffentlichen Ausgaben für die Landwirtschaft nennenswert höher oder niedriger ausgefallen wären als die Kosten der Agrarpolitik, die die einzelnen Nationalstaaten sonst in unserem Untersuchungszeitraum, den Jahren von 2004 bis 2010, betrieben hätten. Dennoch gibt es einige Hinweise darauf, dass die GAP in jüngster Zeit begonnen hat, die Ausgaben für Agrarpolitik zu begrenzen. Die nationale Agrarpolitik aller einzelnen Staaten hätte 2010 in der Summe etwa 23 Milliarden Euro mehr gekostet als die Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik der EU im selben Jahr. Während das Common-pool-Problem in den frühen Dekaden der GAP die Ausgaben nach oben getrieben haben mag, sorgen nun möglicherweise feste Ausgabengrenzen und die wachsende Bedeutung anderer Politikfelder in der EU dafür, dass die Verantwortlichen in der Agrarpolitik Forderungen nach mehr Schutz und Unterstützung auf nationaler Ebene nicht nachgeben.

Um diese Ergebnisse besser einschätzen zu können, muss man noch einige weitere Umstände berücksichtigen. Zunächst einmal unterliegen unsere Simulationen einer gewissen Unsicherheit, und die Konfidenzintervalle der simulierten Ausgaben der EU 21 für nationale Agrarpolitik (NAP) sind breit, was bedeutet, dass die Ausgaben auch wesentlich höher oder niedriger ausfallen könnten. Zweitens weist das Modell, mit dessen Hilfe wir die Ausgaben für die nationale Agrarpolitik (NAP) simulieren, die für Modelle dieser Art typischen Schwächen auf. Insbesondere erklärt es die statistischen Schwankungen bei den Agrarausgaben, die sich im Verlauf mehrerer Jahre und in OECD Ländern außerhalb der EU beobachten lassen, zwar zum großen Teil, aber nicht vollständig. Und sollte es drittens zutreffen, dass die GAP in jüngster Zeit die öffentlichen Agrarausgaben begrenzt, so bedeutet das nicht automatisch, dass die GAP einen europäischen Mehrwert hervorbringt. Es gibt Anzeichen dafür, dass die GAP tatsächlich eine bestimmte Art von europäischem Mehrwert schafft, der ihr manchmal zugeschrieben wird, nämlich ein Maß an politischer Koordination, das politische und ökonomische Verzerrungen vermindert und den Subventionswettbewerb einschränkt. Unsere Studie gibt jedoch keinen Aufschluss darüber, ob die GAP auch andere Formen von europäischem Mehrwert erzeugt. Fürsprecher der GAP würden sicher anführen, sie schaffe auch eine Reihe öffentlicher Güter, die die Agrarpolitik der Nationalstaaten nicht bereitstellen würde. Kritiker können dagegen auf Ineffizienz und eine Vielzahl öffentlicher Lasten verweisen. Sie werden erklären, dass die verwendeten Mittel einen sehr viel größeren europäischen Mehrwert erzeugen würden, wenn sie für andere Bereiche wie Forschung oder Infrastrukturentwicklung zur Verfügung stünden.

Ein Grund für diese fortgesetzte Debatte liegt darin, dass es sehr kompliziert ist, einen europäischen Mehrwert der GAP nachzuweisen. Ob die Ausgaben für die GAP einen europäischen Mehrwert hervorbringen, ist nicht nur eine Frage der Höhe von Nutzen und Kosten (selbst wenn sich beides beziffern ließe). Gäbe es keine Gemeinsame Agrarpolitik der EU, so würden die Mitgliedsstaaten nationale Strategien in der Agrarpolitik verfolgen, die ebenfalls Kosten und Nutzen hätten. Die GAP erzeugt nur dann einen europäischen Mehrwert, wenn ihr Nettonutzen den Nettonutzen nationaler Agrarpolitik übersteigt. Um zu ermitteln, ob die GAP zu einem europäischen Mehrwert führt, muss man also nicht nur ihre Kosten und ihren Nutzen messen. Man muss auch prognostizieren, welche agrarpolitischen Strategien die Mitgliedsstaaten umsetzen würden, und deren Kosten und Nutzeffekte schätzen. Ein solches kontrafaktisches

Alternativszenario zu entwickeln ist eine noch größere Herausforderung als das Beziffern von Kosten und Nutzen der GAP.

Fallstudie 2

Eine Botschaft mit 27 Fahnen – der mögliche Nutzen gemeinsamer Auslandsvertretungen

Unsere Ergebnisse legen nahe, dass hier ein großes Einsparpotential in einer Höhe zwischen 420 Millionen und 1,3 Milliarden Euro jährlich liegt. Dies entspräche zwischen 6 und 19 Prozent der Summe, die derzeit von allen Mitgliedsstaaten für Vertretungen im Ausland ausgegeben wird. Durch gemeinsame Auslandsvertretungen ließe sich also ein bedeutender europäischer Mehrwert erzielen. Dies gilt allerdings nur unter einem Vorbehalt, der mit den unterschiedlicher Gehaltsniveaus in der EU zusammenhängt. Unsere Zahlen für den erzielbaren europäischen Mehrwert basieren auf der Annahme, dass auch bei gemeinsamen diplomatischen Vertretungen für die Beamten und Bediensteten das Gehaltsniveau ihrer jeweiligen Heimatländer gelten würde. Sollten in den Auslandsvertretungen der EU EU-Gehälter gezahlt werden, trifft unsere Prognose nicht mehr zu.

Außenpolitik ist ein typisches Lehrbuchbeispiel für ein nationales öffentliches Gut in Ländern mit föderaler Struktur. Daher überrascht es nicht, dass die Außenpolitik in den Fokus rückt, wann immer Prinzipien des Fiskalföderalismus auf die EU und ihren Haushalt angewandt werden. So scheint es offensichtlich, dass Europa beträchtliche Einsparungen durch Skaleneffekte erreichen könnte, wenn außenpolitische Aufgaben auf die EU-Ebene übertragen würden. Die Zahl der diplomatischen Vertretungen außerhalb der EU und ihrer Bediensteten ließe sich drastisch reduzieren. Unkoordinierte Aktivitäten der einzelnen Nationalstaaten haben verschiedene unerwünschte Nebeneffekte. So können einzelne Staaten als Trittbrettfahrer von Ausgaben anderer EU-Mitgliedsstaaten profitieren, und es kann zu Engpässen bei internationalen Aktivitäten kommen. Kleinere Länder könnten sich auf die konsularischen Leistungen größerer EU-Staaten verlassen. Plant jedes Land sein eigenes Netz diplomatischer Vertretungen, so kann es in bestimmten Weltgegenden zu einem Mangel an Vertretungen europäischer Staaten oder zu einer unnötigen Dichte kommen. Eine gemeinsame europäische Vorgehensweise würde daher zu einem beträchtlichen europäischen Mehrwert führen. Deshalb ist es nicht verwunderlich, dass die Außenpolitik immer wieder nachdrücklich als naheliegendes Feld für eine Neuordnung der Ausgaben genannt wird. Doch wie so oft ist die Wirklichkeit komplizierter als ein Lehrbuch. Ein offensichtliches Hindernis für eine Übertragung außenpolitischer Befugnisse auf die EU ist die unzweifelhafte Existenz nationaler außenpolitischer Interessen. Die Notwendigkeit, einen Kompromiss zwischen dem erhofften europäischen Mehrwert und den nötigen Abstrichen an der nationalen Souveränität zu finden, stellt für jeden Versuch, den europäischen Mehrwert gemeinsamer ausländischer Vertretungen zu quantifizieren, ein Problem dar. Selbst wenn es gelänge, das Einsparpotential einer weitreichenden Übertragung außenpolitischer Befugnisse auf die europäische Ebene zu berechnen, würde das Ergebnis in der politischen Debatte wohl kaum ernst genommen. Man muss daher bei den Berechnungen sinnvollerweise davon ausgehen, dass auf absehbare Zeit bestimmte Dimensionen der internationalen Beziehungen von den

Nationalstaaten selbst gepflegt werden. Soweit möglich, sollte eine Spannbreite möglicher Einsparungen ermittelt werden, wobei das Sparpotential jeweils vom Grad des Kompetenztransfers auf die europäische Ebene abhängt. In der vorliegenden Fallstudie geht es vor allem um das Unterhalten von internationalen Vertretungen, also von Botschaften und Konsulaten.

Es wäre naiv, nun einfach die gegenwärtigen Kosten für die diplomatischen Vertretungen der EU-Mitgliedsstaaten mit den Kosten eines gemeinsamen diplomatischen Dienstes der EU zu vergleichen. Da die Kosten für diese hypothetische Alternative nicht direkt ermittelt werden können, muss ein komplexeres Szenario gewählt werden. In dieser Studie orientieren wir uns beim Versuch, den europäischen Mehrwert gemeinsamer Vertretungen differenziert zu ermitteln, an zwei Vorgaben:

- 1) Der mögliche europäische Mehrwert wurde sowohl anhand des zu erwartenden Nutzens und anhand der Kosten errechnet. Ein Netzwerk diplomatischer Vertretungen könnte den EU-Bürgern eine lückenlosere Versorgung weltweit anbieten als jeder einzelne Mitgliedsstaat. Gleichzeitig könnte dieser Nutzen zu einem geringeren Preis erzielt werden, da es beachtliche positive Skaleneffekte gäbe.
- 2) Der mögliche europäische Mehrwert wurde für unterschiedliche Szenarien eines gemeinsamen diplomatischen Dienstes ermittelt. Dabei ziehen wir ins Kalkül, dass die EU, anders als eine einzelne große Nation, auch mit einigen kostensteigernden Faktoren konfrontiert wäre. So könnten zusätzliche Kosten durch Sprachbarrieren und bestimmte nationale Interessen entstehen. Anhand der typischen Aufgaben einer diplomatischen Vertretung entwerfen wir Modelle mit unterschiedlichen Transfergraden. Zum Beispiel nehmen wir bei unserer Analyse an, dass es bei den konsularischen Leistungen einfach ist, Skaleneffekte zu nutzen, schwieriger aber bei der Pflege wirtschaftlicher Beziehungen, da hier die einzelnen Nationalstaaten ausgeprägtere eigene Interessen haben.

Fallstudie 3

Der fiskalische Mehrwert gemeinsamer europäischer Landstreitkräfte

Die Analyse zeigt, dass ein bedeutender Mehrwert durch die Schaffung kleinerer und besser koordinierter europäischer Landstreitkräfte erzielt werden könnte. Schätzungen zufolge liegt das Einsparpotential zwischen drei und neun Milliarden Euro jährlich. Unserem „mittleren Szenario“ zufolge würden die 27 Mitgliedsstaaten der EU in Zukunft über ein gemeinsames Heer von 600 000 Soldaten verfügen. Heute sind es dagegen 890 000. Das Szenario geht also von einer beträchtlichen, aber realistischen Reduzierung der Truppenstärke um etwa ein Drittel aus, und zwar in Analogie zur Anpassung der Truppenstärke der Britischen Armee von 110 000 Soldaten im Jahr 2011 auf 82 000 im Jahr 2020, die eine Verringerung um fast 30 Prozent darstellt. Würden die EU-Mitgliedsstaaten ihre Landstreitkräfte auf 600 000 Soldaten verringern, könnten sie etwa 6,5 Milliarden Euro jährlich sparen. Simulationen mit unterschiedlichen Besoldungsniveaus haben

jedoch gezeigt, dass es dabei keine Angleichung der Besoldung nach oben geben darf. Wäre dies der Fall, würden die Kosten alsbald nicht sinken, sondern steigen. Schreibt man die gegenwärtige Besoldungsstruktur fort, so stellt das Einsparpotential von 6,5 Milliarden Euro eine eher konservative Schätzung dar, denn wir haben nicht versucht, weitere wahrscheinliche Einsparungen in anderen Bereichen zu beziffern, die sich aus einer Reduzierung der Truppenstärke ergeben würden. Es erscheint realistisch anzunehmen, dass Ausgaben für Gebäude, Ausbildung und Material ebenfalls zurückgehen würden. Weitere Einsparungen bei den Personalkosten, die ebenfalls noch nicht in unsere Berechnung eingegangen sind, ergäben sich durch geringere Pensionszahlungen und Versorgungsleistungen. Zudem gehen wir in der vorliegenden Untersuchung nur von einer Konsolidierung der regulären Truppen auf niedrigerem Niveau aus. Reduzierungen bei Gendarmerien und Wehrpflichtigen, die gemeinsam noch einmal 570 000 Menschen ausmachen, wurden nicht angenommen.

In gefestigten Nationalstaaten gilt Verteidigung unzweifelhaft als Aufgabe der Zentralregierung. In Staaten mit föderaler Struktur wie den USA, Kanada, der Schweiz und Deutschland ist diese alleinige Verantwortung der Zentralregierung für das Militär nicht nur historisch begründet. Ein überzeugendes Argument liegt auch in der Effizienz, denn Verteidigungsorgane auf subnationaler Ebene wären unnötig teuer und weniger leistungsfähig. Außerdem würden Trittbrettfahrerprobleme die einzelnen Bundesstaaten eher davon abhalten, effiziente Verteidigungsorgane zu finanzieren.

Es gibt daher gute Gründe, für die Zukunft die Möglichkeit einer europäischen Verteidigungspolitik zu erwägen. Eine gemeinsame Verteidigungspolitik würde einen erheblichen europäischen Mehrwert erzeugen, indem sie dasselbe Maß an Sicherheit zu geringeren Kosten gewährleisten oder die Qualität und das (globale) Gewicht der europäischen Verteidigung sogar steigern würde, ohne die öffentlichen Kassen stärker zu belasten. Natürlich stehen nationale Empfindlichkeiten einer zentralisierten europäischen Verteidigung entgegen. Für viele Staaten ist ihre autonome Befehlsgewalt über ein eigenes Heer und eine eigene Luftwaffe und Marine immer noch ein Symbol nationaler Souveränität. Unter den gegenwärtigen Bedingungen einer unvollständigen Integration der europäischen Verteidigung ist dieses Symbol jedoch teuer geworden, und die weltweite Wirksamkeit europäischer Verteidigungsbemühungen leidet darunter.

Nun da sich die Mitgliedsstaaten der EU den Zwängen der Austeritätspolitik ausgesetzt sehen, versucht man mit neuem Elan, die Effizienz der europäischen Verteidigung zu verbessern. Bei vielen derartigen Bemühungen steht die gemeinsame Beschaffung und Nutzung von technischem Gerät im Vordergrund. Dadurch sollen Größen- und Verbundvorteile genutzt werden. Vergleichsweise wenig ist bisher untersucht worden, wie sich die Ineffizienz, die mit der Truppenstärke zusammenhängt, abbauen ließe und welcher Nutzen daraus erwüchse. Wir wollten diese Lücke schließen, indem wir den möglichen Mehrwert einer Reform der Truppenkapazität für einen klar umgrenzten militärischen Bereich untersuchen: für die europäischen Landstreitkräfte. Die vorliegende Studie enthält Schätzungen für eine Spannbreite möglicher Einsparungen und die mögliche Größenordnung des europäischen Mehrwerts, der sich durch gemeinsame EU-Landstreitkräften ergäbe.

Dadurch können wir auch die Opportunitätskosten beziffern, die eine Fortsetzung der gegenwärtigen nationalen Verteidigungspolitik mit sich bringt.

Die Studie ermittelt eine Spannbreite geschätzter Einsparpotentiale, die sich durch eine stärkere Integration der Landstreitkräfte ergäben. Dabei gehen wir in zwei Schritten vor:

- 1) Wir schätzen die Truppenstärke, die nötig ist, damit Europa das in Helsinki vereinbarte Headline Goal 2010 erreicht. In dieser Vereinbarung erklären sich die Mitgliedsstaaten in unterschiedlichem Maß dazu bereit, Kapazitäten für die militärischen Aufgaben zu schaffen, die 1992 in der Petersberg-Erklärung festgelegt wurden. Wir vergleichen die geschätzte Zahl der hierzu benötigten Soldaten mit der tatsächlichen Truppenstärke in Europa. Eine Herausforderung besteht bei dieser Betrachtungsweise darin, dass es nicht die eine „richtige“ Truppenstärke für Europa gibt. Eine größere Zahl von Soldaten bedeutet vielleicht auch größere militärische Einsatzmöglichkeiten, allerdings zu höheren Kosten. In unserer Analyse versuchen wir zu ermitteln, was es kostet, eine größere Truppenstärke aufrecht zu erhalten als nötig ist, um ein bestimmtes (und politisch vereinbartes) Maß an „Nutzen“, also militärischer Einsatzbereitschaft, zu gewährleisten. In diesem ersten Schritt untersuchen wir auch mögliche Skaleneffekte, die eine große, integrierte Armee bietet. Solche Einsparungen können sich aus einem günstigeren Verhältnis von militärischem Apparat und aktiven, einsatzbereiten Kräften ergeben.
- 2) Wir ermitteln die Kosten für eine (kleinere) Zahl von Soldaten, die in stärker koordinierten europäischen Landstreitkräften gebraucht würden. Unsere Analyse berücksichtigt detaillierte Informationen über das Besoldungsniveau in verschiedenen nationalen Armeen und spielt verschiedene Annahmen hinsichtlich der Besoldungsstruktur eines europäischen Heeres durch, die sich von den Besoldungsstrukturen der gegenwärtig koexistierenden nationalen Armeen unterscheiden würde. Wir konnten öffentlich zugängliche Zahlen zur Besoldung aus sechs Mitgliedsstaaten mit unterschiedlichem Einkommensniveau sammeln. Diese Daten sind eine solide Grundlage, um die Besoldungsniveaus in den übrigen Ländern zu beziffern. Durch diese differenzierte Herangehensweise zieht die Analyse Faktoren mit gegensätzlicher Wirkung ins Kalkül. So werden sowohl mögliche Einsparungen durch eine geringere Zahl von Soldaten als auch mögliche Kostensteigerungen durch eine Angleichung der Besoldung oberhalb des gegenwärtigen Durchschnitts berücksichtigt.