

Eine langfristige Chance Höhere EU-Ausgaben mögen kurzfristig schaden – später könnten sie Früchte tragen

Justin Valasek

Anders als jede nationale Regierung gegenüber einzelnen Regionen besitzt die Europäische Union keine Autorität gegenüber den Mitgliedsstaaten, um fiskalpolitische Ziele effizient durchzusetzen. Vereinbarungen zur Ausgabenpolitik zum Beispiel sind das Ergebnis von unstrukturierten Verhandlungen zwischen den Mitgliedsstaaten, wobei jedes Land die Möglichkeit hat, sein Veto gegen die Verhandlungsergebnisse einzulegen. Trotz der hitzigen Debatte über die Leistungen der EU gibt es nur wenige theoretische Arbeiten, die sich mit der grundlegenden finanzpolitischen Aufgabe beschäftigen, in einer supranationalen Union, in der (anders als in einem föderalen System) souveräne Staaten miteinander verhandeln, einen Haushalt zu erstellen und Mittel zu verteilen. In unseren Forschungen haben wir eine grundlegende Theorie zu den EU-Finanzverhandlungen entwickelt, die zur Kernfrage der Debatte führt: Kann eine Gruppe souveräner Staaten, die ausschließlich am Eigennutz orientiert sind, angesichts ihrer konkurrierenden Interessen und ohne eine übergeordnete Instanz auf effiziente Weise einen Haushalt erstellen und Mittel verteilen?

Sowohl EU-Politiker wie auch prominente europäische Ökonomen fordern seit längerem eine stärker zentralisierte Ausgabenpolitik auf EU-Ebene. Erst Anfang 2015 hat die EU-Kommission ihre Pläne zur Schaffung eines Europäischen Fonds für strategische Investitionen bekannt gegeben. Dieser Fonds würde privates Kapital und öffentliche Mittel in Höhe von mindestens 315 Milliarden Euro mobilisieren. Die Befürworter einer Erhöhung der EU-Ausgaben verweisen auf die Notwendigkeit, die aktuelle Geldpolitik und den erzwungenen Sparkurs durch eine zentralisierte Förderung von Zusammenhalt und Wachstum in Regionen mit niedrigem Einkommen auszugleichen. Auch die Forschung betont die Vorteile einer Zentralisierung der öffentlichen Ausgaben, die sich aus einer besseren Koordination und der Möglichkeit einer gezielten Mittelzuweisung an die aussichtsreichsten Projekte ergeben.

Skeptiker dagegen verweisen darauf, dass die – auf allen Ebenen spürbare – Wahrnehmung der ineffizienten Verteilung der vorhandenen EU-Mittel eine weitere Erhöhung der Ausgaben verbiete. Ein Hauptkritikpunkt unter Wissenschaftlern und Experten lautet: EU-Mittel fließen in Länder mit hohem Einkommen, um dort Projekte wie etwa Kunstgalerien in Großbritannien zu finanzieren, was kaum zur Förderung der Ziele von Zusammenhalt und Wachstum beitrage. Der Economist schrieb im Jahr 2007: „Der Skandal liegt nicht darin, dass die EU Gelder von reichen Ländern an ärmere Neuzugänge umverteilt, sondern dass sie große Summen direkt an die wohlhabenden Länder zurückfließen lässt.“ Andere äußern die Sorge, dass die EU zu einer „Transferunion“ werde, bei der die vergleichsweise reichen Mitgliedsstaaten über Gebühr zur Kasse gebeten werden.

Ein Beispiel: Stellen wir uns vor, die EU möchte einen Verkehrsknotenpunkt fördern, zum Beispiel einen neuen Hafen. Nutzen und Wirkung des neuen Hafens wären am größten, wenn er in einem zentral gelegenen Mitgliedsstaat angelegt wird, wo er sich leicht an das Landverkehrsnetz der EU anschließen lässt. Viele Mitgliedsstaaten würden es jedoch vorziehen, dass der Hafen stattdessen in ihrem eigenen Land gebaut wird, damit sie direkt von den Arbeitsplätzen profitieren, die der neue Verkehrsknotenpunkt schaffen würde. Dazu kommen Konflikte wegen der Finanzierung: Jedes Land sähe es lieber, wenn die anderen Länder für das Projekt bezahlen. Eine zentrale Autorität würde den Hafen dort bauen,

Summary: We link inefficiencies in EU fiscal spending to the voluntary nature of international unions, which necessitates a bargaining process with national veto power. However, we show that these inefficiencies can be overcome in a union with homogeneous incomes. Therefore, our analysis suggests that increasing spending may be optimal even though it increases inefficiencies in the short run, as long as it promotes income convergence in the long run.

Kurz gefasst: Unsere Forschung verknüpft die ineffiziente Verteilung der vorhandenen EU-Mittel mit dem freiwilligen Charakter internationaler Vereinigungen, der einen Verhandlungsprozess mit einem nationalen Vetorecht erfordert. Diese Ineffizienz könnte in einer Union mit homogenen Einkommen überwunden werden. Die Analyse zeigt, dass eine Erhöhung der EU-Ausgaben optimal wäre, denn auch wenn auf kurze Sicht die Ineffizienzen in der Haushaltsverteilung steigen, könnte auf lange Sicht eine Einkommensangleichung gefördert werden.

wo sein Nutzen für die gesamte Union am größten ist. Anders in der EU: Hier verhandeln Vertreter der einzelnen Mitgliedsstaaten über die Allokation von Mitteln an die verschiedenen EU-Projekte.

Ursache der ineffizienten Mittelvergabe ist die freiwillige Mitgliedschaft der Staaten in der Europäischen Union. Die Verhandlungsmacht jedes Landes hängt von dessen Beitrag zum gemeinsamen Haushalt ab. Die Folge: Wenn Länder glaubhaft mit einem Haushaltsveto drohen können, beeinflussen ihre Beiträge zum EU-Haushalt die tatsächliche Verteilung der Verhandlungsmacht über die Mittelvergabe – ein Zusammenhang, der zu ineffizienten Ergebnissen führen kann und insbesondere die exorbitanten Ausgaben für Projekte erklärt, die den wohlhabenden Ländern am Herzen liegen.

Überraschender ist da schon, dass Verhandlungen in bestimmten Fällen dennoch zu effizienten Ergebnissen führen, wie wir in unseren Forschungen nachweisen. Ein Haushalt wird erstens dann effizient erstellt und verteilt, wenn die beteiligten Länder hinsichtlich ihres Einkommens gleich sind und alle Projekte einen gleich hohen Wert für alle Mitgliedsstaaten haben, denn die Verhandlungspositionen symmetrischer Akteure sind dann exakt gleich. Effiziente Ergebnisse werden zweitens auch dann erreicht, wenn der EU-Haushalt im Vergleich zur Höhe des nationalen Konsums klein und die Einkommensniveaus vergleichbar sind.

Das ist sehr aufschlussreich. Wie das Effizienzergebnis für einen überschaubaren Unionshaushalt und vergleichbare Einkommensniveaus zeigt, könnte die EU möglicherweise in ihren Anfangsjahren auch durch unstrukturierte Verhandlungen zu effizienten Ergebnissen gekommen sein. Die letzten Erweiterungsrunden in der EU haben jedoch zu einem hohen Maß an Einkommensungleichheit zwischen den Mitgliedsstaaten geführt. In dieser Konstellation führt unstrukturiertes Verhandeln dann zu Ineffizienz, weil zu viele Mittel an Länder mit hohem Einkommen vergeben werden.

Eine weitere wichtige Erkenntnis unserer Analysen lautet, dass Umverteilung in dem Sinne, dass manche Länder Nettozahler und manche Nettoempfänger sind, ein unvermeidliches Ergebnis von unstrukturierten Verhandlungen sind, selbst wenn alle Länder nur an ihrem Eigennutz interessiert sind. In unserem Modell kann eine Union aus Nettozahlern und Nettoempfängern bestehen und dennoch an der freiwilligen Mitgliedschaft festhalten. Das hat zwei Gründe: Zum einen ermöglichen zentralisierte Ausgaben auf der Unionsebene den Mitgliedern Zugang zu Koordinationsvorteilen, die kein Land allein ausschöpfen kann. Deshalb nehmen souveräne Staaten freiwillig daran teil. Zum anderen ist die Vergabe von Haushaltsmitteln bestimmt durch die Beiträge, die jedes Land zum Haushalt leistet, und die relative Effizienz seiner verschiedenen Projekte. Länder, die Zugang zu effizienten Projekten haben, erhalten deshalb am Ende mehr Haushaltsmittel zugeteilt, als sie selbst in den gemeinsamen Topf eingezahlt haben.

Die Verknüpfung von Ineffizienz mit den zugrunde liegenden Verhandlungsstrukturen ermöglicht auch Erkenntnisse darüber, wie Institutionen gestaltet sein müssten, um effizienter zu funktionieren. Die EU wuchs von ursprünglich sechs Ländern auf heute 28 Mitglieder und hat auf vielen Kompetenzfeldern den Übergang von der Einstimmigkeit zu qualifizierten Mehrheitsbeschlüssen vollzogen. Mehrheitsbeschlüsse auch in fiskalischen Fragen können wohlfördernd sein, weil sie den Zusammenhang zwischen Beiträgen und Zuweisungen aufbrechen, zumindest für die Länder, die in der Minderheit sind. In unseren Forschungen zeigen wir, dass Mehrheitsbeschlüsse über öffentliche Ausgaben die Effizienz steigern können. Voraussetzung ist, dass Länder mit Projekten, die einen hohen Wert für die gesamte EU haben (das heißt der Spillover-Effekt auf alle Mitglieder hoch ist), auf endogene Weise Teil der Mehrheitskoalition werden, was im Gleichgewicht geschieht, solange die Haushaltsbeiträge der Mitgliedsstaaten mit effizienten Projekten ebenfalls relativ gering sind. Mehrheitsentscheidungen können eine angemessene Einrichtung sein, wenn Einkommen und potenzielle Spillover-Effekte negativ korreliert sind.

Im Zusammenhang mit der Einführung effizienterer Institutionen ist es wichtig, darauf hinzuweisen, dass unstrukturierte Verhandlungen ein „absorbierender“, also nicht mehr veränderbarer Zustand sind: Die Mitgliedsstaaten werden niemals einstimmig den Wechsel zu einer alternativen Institution beschließen. Aus diesem Grund ist die Debatte um alternative Einrichtungen besonders relevant, wenn es um neue Institutionen zur Erhöhung der Ausgaben auf EU-Ebene geht, wie etwa den neuen Europäischen Fonds für strategische Investitionen: Wenn zu Beginn unstrukturierte Verhandlungen eingesetzt werden, obwohl ein Mehrheitsbeschluss wünschenswert und anfänglich auch umsetzbar wäre, vergibt die EU eine Chance zur Einführung einer effizienteren Institution.

Ein weiterer Faktor, der die Effizienz der Mittelvergabe beeinflusst, ist die Größe der Union. Wir zeigen, dass die Erträge aus Projekten mit hohen Spillover-Effekten steigen, je mehr Länder Teil der Union werden, weil sich dadurch die Mittelverteilung in Richtung des effizienten Ergebnisses verschiebt. Dies belegen empirische Befunde, nach denen die Fördergelder der EU-Strukturfonds erfolgreicher zum Wachstum beigetragen haben, nachdem die Union von 15 auf 25 Mitglieder erweitert wurde. Dieser Kanal taugt jedoch nur bedingt zur Verringerung von Ineffizienz, da die Zahl potenzieller Neuzugänge begrenzt ist und neue Mitglieder zu einer stärkeren Heterogenität innerhalb der EU beitragen könnten, was wiederum die Vorteile der Größenerweiterung konterkariert.

Die hier beleuchteten Ineffizienzen beschreiben lediglich einen statischen Zustand, bei dem Einkommensungleichheiten unveränderlich sind. Wenn es aber darum geht zu beurteilen, welche Ausgabenpolitik auf der EU-Ebene insgesamt wünschenswert wäre, müssen auch dynamische Aspekte berücksichtigt werden. Wir haben gezeigt, dass Ineffizienz bei den EU-Ausgaben entscheidend durch die Heterogenität der Einkommensniveaus bedingt ist: In einer Union von Ländern mit homogenen Einkommen sind die öffentlichen Ausgaben völlig effizient, selbst wenn es zwischen diesen Ländern Unterschiede im Hinblick auf ihre relative Effizienz bei den öffentlichen Ausgaben gibt. Aus diesem Grund wird mehr Konvergenz – eines der Hauptziele der EU-Ausgabenpolitik – die Ineffizienz bei den Staatsausgaben auf supranationaler Ebene verringern.

Dies impliziert: Wenn der Einsatz von EU-Mitteln das Wachstum in Mitgliedsstaaten mit relativ niedrigen Einkommen fördert (was empirisch nicht eindeutig belegt ist), könnte ein größerer zentraler Haushalt, selbst wenn er zunächst nicht effizient ausgegeben wird, dennoch in dynamischer Hinsicht effizient sein. Denn in einem dynamischen Zusammenhang betrachtet, könnte ein höherer EU-Haushalt zwar kurzfristig die Ineffizienz bei den Ausgaben noch erhöhen, dafür aber gleichzeitig den Prozess der Einkommensangleichung beschleunigen und es den EU-Mitgliedern somit langfristig ermöglichen, die Vorteile einer zentralisierten Ausgabenpolitik voll auszuschöpfen.

Literatur

Simon, Jenny/Valasek, Justin Mattias: *Efficient Fiscal Spending by Supranational Unions*. WZB Discussion Paper, SP II 2012–305. Berlin: WZB 2012.

The Economist: „Money-go-round: Why the European Union Is Spending Billions in Rich Countries“. July 26th 2007. Online: <http://www.economist.com/node/9556349> (Stand 20.05.2015).



Justin Valasek ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Ökonomik des Wandels. Wie sich korrupte Institutionen reformieren lassen, war das Thema seines Forschungsaufenthalts an der Columbia University im Frühjahr 2015. (Foto: Martina Sander)

justin.valasek@wzb.eu