

Autoren: Stefan Bayer (Seminarleiter), Wim Becker, René Ladwig, Stephan Moritz, Rolf Baasch, Marc Langelier, Sascha Tobehn, Jochen Köhler, Christian Graeser, Florian Loges, Viktor Cseh-Szakal, Martin Eckner, Till Potinius, Florian Sutter, Dirk-Oliver Ibendahl, Gueric Frotier de la Messeliere, Tobias Kula, Torsten Näther, Bartlomioej Kulas

Im Seminar „Krisenbearbeitung aus ökonomischer Perspektive“ beschäftigte sich eine Gruppe von Teilnehmern des LGAN 2017 in einem Zeitraum von drei Wochen mit der ökonomischen Theorie der externen Effekte und deren Anwendung auf krisenhafte Entwicklungen im internationalen Kontext. Externe Effekte können wie folgt definiert werden: Wenn menschliche Handlungen positive oder negative Auswirkungen auf unbeteiligte Dritte nach sich ziehen, die nicht im Preiskalkül berücksichtigt werden, spricht man von (technologischen) externen Effekten. Negative externe Effekte verursachen externe Kosten, positive externe Effekte führen zu externen Erträgen.¹ Im ersten Fall wird zu viel zu billig, im zweiten zu wenig zu teuer produziert. Beide Situationen sind ineffizient und führen zudem zu Ungerechtigkeiten und damit zu (politischen) Handlungsnotwendigkeiten. Zudem können externe Effekte auch zu zusätzlichen Konflikten führen oder bestehende Konflikte verschärfen, so dass ökonomische Austauschprozesse, die mit Externalitäten verbunden sind, auch aus Krisensicht Relevanz aufweisen.²

Problematisch ist dabei, dass sich die Existenz ökonomischer Kosten politisch nicht wegdefinieren lässt. Und wenn es einzelnen Akteuren gelingt, Kosten, die man durch eigenes Handeln verursacht hat, Dritten anzulasten, verschafft man sich dadurch (zumindest kurzfristig) Vorteile. Die Kehrseite der Medaille sind Nachteile für diejenigen Akteure, die zu Reaktionen gezwungen werden. Ein sehr alter, aber nichtsdestotrotz höchstaktueller ökonomischer Grundsatz fordert deshalb, dass jeder Akteur alle von ihm verursachten Kosten tragen sollte. Man spricht dann von einer vollständigen Wirtschaftsrechnung. Liegen externe Kosten vor, wird die Wirtschaftlichkeitsrechnung unvollständig.

Die ökonomische Theorie der externen Effekte stellt somit auch eine zentrale Ursache für staatliche Eingriffe dar: Liegen sie vor, sollte der Staat eine effiziente Allokation herbeiführen, indem er sicherstellt, dass die Externalitäten beim Verursacher angelastet werden: Man spricht dann von einer Internalisierung der externen Kosten über staatliche Zwangsmaßnahmen. Dies kann mit Hilfe von Steuern erreicht werden. Negative Steuern (also Subventionen) sind ebenfalls denkbar und wären bei externen Erträgen eine denkbare staatliche Maßnahme zur Herstellung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes. Aber auch private Verhandlungen zur Internalisierung sind denkbar – Ronald H. Coase erhielt für seine theoretischen Überlegungen im Jahre 1991 den Nobelpreis für Ökonomie zugesprochen.³

Der vorliegende Beitrag soll bewusst keine wissenschaftliche Publikation darstellen, sondern vielmehr in Form eines Werkstattberichtes anhand von sechs Beispielen mögliche Externalitäten beschreiben, diese analysieren, ihre konfliktträchtigen Konsequenzen

¹ Vgl. Cansier, Dieter und Stefan Bayer (2003): Einführung in die Finanzwissenschaft. Grundfunktionen des Fiskus, München und Wien: Oldenbourg, S. 135-165.

² Vgl. dazu die Ausführungen in Bayer, Stefan (2015): Multidisziplinäre Konfliktbearbeitung. Ein Plädoyer aus ökonomischer Perspektive, in: Gräb-Schmidt, Elisabeth Heesch, Matthias, Lohmann, Friedrich, Schlenke, Dorothee und Christoph Seibert (Hrsg.): Leibhaftes Personsein. Theologische und Interdisziplinäre Perspektiven. Festschrift für Eilert Herms zum 75. Geburtstag, Leipzig: Evangelische Verlagsanstalt, 313-324.

³ Vgl. Cansier/Bayer (2003), a.a.O.

reflektieren und in knappen Zügen potentielle Lösungsmöglichkeiten darstellen und diskutieren. Es werden stets das Externalitätenproblem herausgearbeitet, das Konfliktpotential verdeutlicht und mögliche Lösungen (auch unter Berücksichtigung der Bundeswehr) skizziert.

1. Arktische Seewege und externe Effekte

Den in Kapitel eins angestellten Überlegungen liegt die These zu Grunde, dass die wegen des Klimawandels zunehmend passierbaren Seewege in der Arktis⁴ – Nordwest- und Nordostpassage – negative externe Effekte für die Anrainer herkömmlicher Schifffahrtspassagen wie Ägypten und Panama generieren. Die Analyse wird aus ökonomischer Perspektive unter Anwendung der Theorie der externen Effekte vorgenommen, deren Definition für die weitere Bearbeitung wie folgt lautet: „Wenn menschliche Handlungen positive oder negative Auswirkungen auf unbeteiligte Dritte nach sich ziehen, die nicht im Preiskalkül berücksichtigt werden, spricht man von (technologischen) externen Effekten. Negative externe Effekte verursachen externe Kosten, positive externe Effekte führen zu externen Erträgen“⁵.

Seit Mitte des 19. Jahrhunderts ist – global betrachtet – ein deutlicher Meeresspiegelanstieg, im Vergleich zu den vorherigen zwei Jahrtausenden, zu beobachten. Zwischen 1901 und 2010 stieg der Meeresspiegel um 1,7 Millimeter pro Jahr (19 cm insgesamt), im Zeitraum 1993 bis 2010 waren es durchschnittlich 3,2 mm pro Jahr. Für den Fall, dass sich diese Dynamik fortsetzt, würde der Meeresspiegel von 2010 bis zum Jahr 2050 um 32 cm ansteigen (15 cm davon aus der Schmelze in Arktis und Antarktis, 8 cm aus der Schmelze von Gletschern und Eiskappen, 9 cm aus der thermischen Expansion des Meerwassers⁶). Dabei hat in jüngerer Vergangenheit die Abnahme der Meeresisfläche an Geschwindigkeit zugenommen, so dass natürliche Schwankungen als Grund zunehmend unwahrscheinlich erscheinen und die globale Erwärmung heute als Hauptursache angesehen wird. Sollte diese Entwicklung anhalten, könnte die Arktis bereits im Jahr 2030 im Sommer vier Monate eisfrei sein. Somit könnten Passagen temporär handelsschifffahrtstauglich werden.⁷

1.1 Arktische Seewege und Implikationen

Mit der zunehmenden Erschließung der Nordwest- und Nordostpassage für den Seetransport gewinnt der ‚Hohe Norden‘ neben ökonomischer auch an militärischer Bedeutung⁸, die nicht nur für die Staaten des 1996 gegründeten Arktischen Rates⁹ regionale Instabilität bedeuten

⁴ Als Arktis wird die Region nördlich des Polarkreises auf 66° 33‘ bezeichnet. Sie umfasst die Staaten mit Gebieten nördlich dieses Breitengrades: Dänemark (Grönland), Finnland, Kanada, Norwegen, Russland, Schweden, USA (Quelle: Haftendorn, Helga (2016): Wettrüsten im Ewigen Eis – Eine Gefahr für die internationale Sicherheit? In: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 9 (2016), S. 101-120).

⁵ Bayer, Stefan (2015): Multidisziplinäre Konfliktbearbeitung. Ein Plädoyer aus ökonomischer Perspektive. In: Gräb-Schmidt, Elisabeth / Heesch, Matthias / Lohmann, Friedrich / Schlenke, Dorothee / Seibert, Christoph (Hrsg.): Leibhaftes Personsein. Theologische und interdisziplinäre Perspektiven. Festschrift für Eilert Herms zum 75. Geburtstag. Leipzig, S. 313-324; hier S. 314.

⁶ Vgl. Rignot E. / Velicogna I. / van den Broeke M. R. / Monaghan A. / Lenaerts J. T. M. (2011): Acceleration of the contribution of the Greenland and Antarctic ice sheets to sea level rise; hier S. 4.

⁷ Vgl. Le Mière, Christian / Mazo, Jeffrey (2013): Arctic Opening: Insecurity and Opportunity. The International Institute for Strategic Studies, S. 27.

⁸ Vgl. Haftendorn (2016), S. 102.

⁹ Mitglieder des Arktischen Rates sind Dänemark, Finnland, Island, Kanada, Norwegen, Russland, Schweden, USA (Quelle: https://de.wikipedia.org/wiki/Arktischer_Rat, zuletzt abgerufen am 04.07.2018).

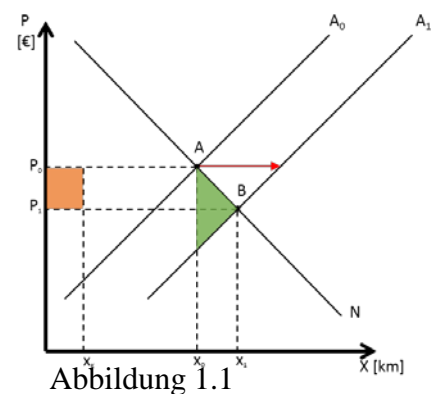
kann.¹⁰ Bezogen auf die ökonomische Dimension sind u.a. der erleichterte Zugang von bislang nicht bzw. schwer abbaubaren Ressourcen und Bodenschätzen sowie die Nutzung arktischer Seewege als „Transport- und Kommunikationssystem“¹¹ zu nennen. Die Nordwestpassage ermöglicht auf der Route von Tokio nach New York (Länge: 14.000 km) eine Streckenersparnis von 4.500 km, die Nordostpassage auf der Route von Tokio nach Hamburg (Länge: 13.000 km) sogar 9.000 km.¹² Die Nordwestpassage steht damit in Konkurrenz zum Seeweg durch den Panamakanal (Länge: 18.500 km), die Nordostpassage zur Suezkanal-Route (Länge: 21.000 km).

Für die Anrainerstaaten dieser bisher durch die internationale (Handels-)Schifffahrt stark genutzten Kanalrouten kann die Erschließung der arktischen Seewege einen Rückgang an Staatseinnahmen über Transitgebühren bedeuten. Panama generiert über den Panamakanal jährlich ca. 12% seiner Staatseinnahmen, Ägypten über den Suezkanal ca. 14%.¹³

Bei einer möglichen internationalen Nutzung der Nordwest- und Nordostpassage – die gem. des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen eher wahrscheinlich ist, als die rein nationale Nutzung durch die Anrainerstaaten Kanada bzw. Russland – entstehen aufgrund des Klimawandels externe Kosten für Panama und Ägypten.¹⁴ Die externen Erträge kommen den internationalen Handelsflotten sowie den Anrainern der arktischen Seewege Kanada und Russland zu Gute. Es ist somit anzunehmen, dass die wirtschaftlich starken Staaten einen positiven Effekt aus dem Klimawandel – den sie wahrscheinlich maßgeblich mit beeinflussen – generieren können und die bereits wirtschaftlich eher schwächeren Staaten mit zuvor nicht bestehenden externen Kosten belastet werden. Dies wiederum könnte Implikationen auf die Stabilität der Staaten Panama und Ägypten haben, was erhebliches Konfliktpotential birgt.

1.2 Internalisierungsmöglichkeiten

Zur Modellierung der externen Kosten für die Kanalstaaten Ägypten und Panama nutzen wir ein selbst entwickeltes Modell zur Gleichgewichtsanalyse auf einem Konkurrenzmarkt. Das Modell bildet das weltweite Angebot (A) an schiffbarer Strecke (X) sowie die weltweite Nachfrage (N) nach schiffbarer Strecke in Abhängigkeit von den Lieferkosten (P) ab (Abb. 1.1). Durch die Öffnung der Seewege in der Arktis verschiebt sich die Angebotskurve nach rechts (A_1). Es bildet sich eine neue Gleichgewichtsmenge (X_1) und ein neuer



¹⁰ Vgl. Etzold, Tobias / Steinicke, Stefan (2015): Regionale Sicherheit und Zusammenarbeit in der Arktis- und Ostseeregion. Destabilisierung als Folge der Krise um die Ukraine. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin (SWP Aktuell 74); hier S. 2f.

¹¹ Haftendorn (2016), S. 102.

¹² Vgl. <https://de.wikipedia.org/wiki/Nordostpassage>, zuletzt abgerufen am 07.02.2018.

¹³ Vgl. Notteboom, Theo / Rodrigue, Jean-Paul (2011): Challenges to and challengers of the Suez Canal. In: Port Technology, 51 (2011), S. 2-4. Im Internet abgerufen unter: https://people.hofstra.edu/jean-paul_rodrigue/downloads/PT51-11_2.pdf, zuletzt am 07.02.2018. Siehe dazu auch: The World Factbook. Im Internet abgerufen unter: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>, zuletzt am 07.02.2018.

¹⁴ Vgl. Lu, Dongqin / Park, Gyei-Kark / Choi, Kyounghoon / Oh, Sangjin (2014): An Economic Analysis of Container Shipping through Canadian Northwest Passage. In: International Journal of e-Navigation and Maritime Economy 1 (2014), S. 60 – 72. Im Internet abgerufen unter: <https://www.sciencedirect.com>, zuletzt am 06.02.2018; hier S. 68. Siehe dazu auch: Umweltbundesamt (2014): Das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen. Im Internet abgerufen unter: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/nachhaltigkeit-strategien-internationales/arktis/rechtlicher-institutioneller-rahmen-der-arktis/das-seerechtsuebereinkommen-der-vereinten-nationen>, zuletzt am 06.02.2018.

Gleichgewichtspreis (P_1). Dabei entsteht ein Wohlfahrtsgewinn (grünes Dreieck). Wir nehmen in diesem Beispiel an, dass die beiden Kanalstaaten Ägypten und Panama zusammen die schiffbare Strecke X_K bereitstellen. Da die Lieferkosten, die auch als Preis für die Lieferung einer Einheit X verstanden werden können, im neuen Gleichgewicht B von P_0 auf P_1 sinkt, müssen Ägypten und Panama in diesem Fall einen Verlust in Höhe der orangen Fläche hinnehmen.

Untersuchungen an dem Modell mit Einführung einer weltweiten Steuer auf die Schifffahrt oder lediglich der Besteuerung der neuen Routen durch die Arktis ergeben, dass die Besteuerung (t) der weltweiten Schifffahrt vermutlich ausreichend große Steuereinnahmen (lila Fläche) generieren würde, um damit die entstandenen externen Kosten (orange Fläche) der Kanalstaaten auszugleichen (Abb. 1.2).

Durch die Steigerung des Preises (P_2) und den Rückgang der schiffbaren Strecke (X_2) entsteht allerdings ein Wohlfahrtsverlust (rotes Dreieck). Eine Besteuerung lediglich der neuen Routen durch die Arktis hingegen erzeugt vermutlich zu geringe Steuereinnahmen, um die externen Kosten der Kanalstaaten auszugleichen (Abb. 1.3).

Es bleibt festzustellen, dass durch die Öffnung der Seewege in der Arktis ein weltweiter Wohlfahrtsgewinn entsteht (Abb. 1.1). Für einzelne Staaten ist dieser Effekt aber mit Kosten durch Einnahmeausfälle verbunden. Ein Versuch diese Kosten durch eine Besteuerung der Seewege und anschließende Umverteilung auszugleichen, ist nur bei einer weltweiten Besteuerung aller Seewege erfolgversprechend. Jedoch entsteht auch hier ein Wohlfahrtsverlust. Zudem ist fraglich, wie solch eine weltweite Umverteilung geregelt werden sollte. Die erfolgversprechendste Möglichkeit zum Ausgleich der externen Kosten der Kanalstaaten scheint damit zu sein, die Staaten und Reedereien, die diesen Wohlfahrtsgewinn hauptsächlich realisieren, zu Ausgleichszahlungen zu verpflichten, ohne auf eine Besteuerung der Seewege, in welcher Art auch immer, zurück zu greifen.

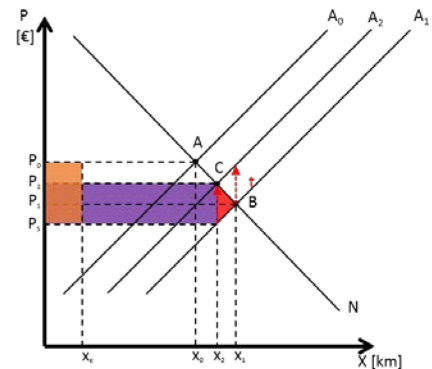


Abbildung 1.2

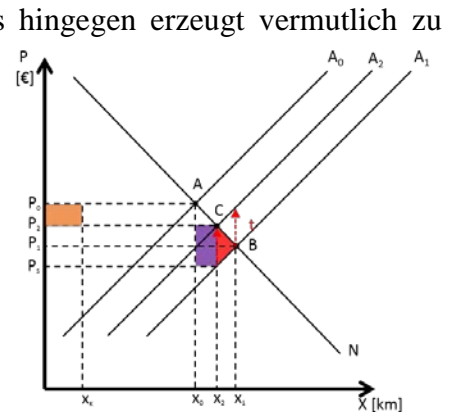


Abbildung 1.3

2. Politisches Rational des Prinzips einer Rahmennation

Die deutsche Sicherheitspolitik wurde im Laufe der Jahre von internen und externen Faktoren beeinflusst, die die heutige Bundeswehr prägen. Dazu gehören neben den anhaltend niedrigen Verteidigungsausgaben und die damit einhergehende Herausbildung „hohler Strukturen“ insbesondere auch der sicherheitspolitische Paradigmenwechsel seit Annexion der Krim 2014.¹⁵ Angesichts aktueller sicherheitspolitischer Herausforderungen, die nicht nur Auswirkungen auf die nationale sondern auch auf die kontinentale Verteidigung durch NATO

¹⁵ Glatz, Rainer und Zapfe, Martin: „Ambitious Framework Nation: Germany in NATO“ (SWP Comments 35 / September 2017), S. 2

und EU haben, finden sich gleichzeitig zunehmend Führsprecher dafür, dass Deutschland eine zentralere Rolle in der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik einnimmt.¹⁶

In diesem Kontext hat Deutschland das „Framework Nations Concept“ (FNC) eingeführt, um den Mehrforderungen des NATO-Bündnisses an seine Mitgliedstaaten begegnen zu können.¹⁷ FNC operiert dabei auf Grundlage des „NATO Defense Planning Process“ (NDPP). Unter dem Aspekt der Freiwilligkeit haben sich mittlerweile 16 NATO-Mitgliedsstaaten¹⁸ sowie vier europäische Staaten¹⁹ der gemeinsamen Entwicklung von Fähigkeiten in „Clustern“ sowie dem Aufbau multinationaler Truppenkörper („Larger Formations“) unter Führung einer Rahmennation verschrieben.²⁰

Gleichzeitig ermöglicht FNC der Rahmennation Deutschland sein Fähigkeitsspektrum und seine militärischen Strukturen („Breite vor Tiefe“) zu erhalten sowie weiter effizienzsteigernd in das Bündnis zu integrieren. Dabei bringt FNC die internationale Verteidigungsplanung auf eine neue Ebene: Partner können und müssen nun detaillierter, zuverlässiger und koordinierter planen. Durch Verknüpfung des FNC-Ansatzes mit Verteidigungsplanungsprozessen der EU bietet FNC Deutschland dabei eine Chance, in NATO und Europa eine anerkannte Führungsrolle zu übernehmen.²¹

2.1 Ökonomisches Rational der Rahmennation

Die Bündelung von Fähigkeiten durch FNC führt zu einem komplexen Verhältnis von Verantwortungsbereichen, Lastenverteilungen sowie impliziten und expliziten Auswirkungen auf die Sicherheit der Bündnisstaaten. Damit durch FNC erfolgreich sein kann, müssen sich für alle beteiligten Staaten genügend Anreize finden, ihre Fähigkeiten in Cluster bzw. Larger Formations zusammenzuführen.²²

Unter Zugrundelegung bestimmter Annahmen kann dabei das Rational ökonomisch dargestellt werden, weshalb eine Rahmennation Kräftedispositive anderer Staaten finanzieren sollte, wenn diese im Gegenzug in FNC aufgehen. Anhand des Coase-Theorems²³ lässt sich bspw. ableiten, dass sich eine Art Marktgleichgewicht zwischen nationalem Fähigkeitsverzicht von Bündnispartnern (z.B. aufgrund von Austeritätswängen) und den Unterhaltskosten von militärischen Kräftedispositiven (durch die Rahmennation) ergeben kann. Hierbei wird darauf abgestellt, dass Rahmennationen die Unterhaltskosten für Kräftedispositive übernehmen, die durch Partnerstaaten bereitgestellt werden. Das Gleichgewicht ergibt sich aus der Gleichsetzung des entstehenden Grenzschadens bei Außerdienststellung von potentiell FNC-fähigen Truppenteilen und den entsprechenden Unterhaltskosten. Für eine Rahmennation kann es bis zum Erreichen dieses Gleichgewichts von Vorteil sein, Kosten zum Unterhalt der Fähigkeit zu übernehmen, da eine Beteiligung an FNC ansonsten nicht (voll) erreicht würde und Kräfte national bereitgestellt werden müssten. Mithin muss jedoch festgestellt werden, dass

¹⁶ Major, Claudia und Mölling, Christian: „The Framework Nations Concept – Germany’s Contribution to a Capable European Defence“ (SWP Comments 52 / Dezember 2014), S. 4

¹⁷ Vgl. auch NATO, Wales Summit Declaration, Absatz 67

¹⁸ BEL, BGR, CZE, DEU, DNK, EST, HRV, HUN, LTU, LUX, LVA, NLD, NOR, POL, ROU, SVK

¹⁹ AUT, CHE, FIN, SWE

²⁰ Glatz, Rainer und Zapfe, Martin: „Ambitious Framework Nation: Germany in NATO“ (SWP Comments 35 / September 2017), S. 4

²¹ Jugel, Thomas: „Integration und Interoperabilität: Schwerpunkte bundeswehrgemeinsamer Planung.“ (InfoBrief Heer 5 / Dezember 2016), S. 1f.

²² Glatz, Rainer und Zapfe, Martin: „Ambitious Framework Nation: Germany in NATO.“ (SWP Comments 35 / September 2017), S. 7f.

²³ Vgl. Coase, Ronald: „The Problem of Social Cost“ (Journal of Law and Economics 3 / Oktober 1960). S. 1-44

diese Ressourcenallokation auch im theoretischen Optimum nicht zu einer vollständigen Befüllung von Clustern bzw. Lager Formations führen würde.

Gleichzeitig gilt, dass gerade das Erreichen eines hohen Einsatzwertes der ersten aufgestellten Cluster bzw. Lager Formations einen wichtigen Anreiz für eine Nation schaffen kann, sich erstmalig oder verstärkt an FNC zu beteiligen. Obgleich also eine vollständige Befüllung von Clustern bzw. Lager Formations nach Coase nicht möglich erscheint, bleibt es empfehlenswert, schnellstmöglich und mit entsprechender Außenwirkung funktionierende FNC-Kräfte aufzustellen bzw. in diese zu investieren.

2.2 Zusammenfassung, Empfehlung

Politische und ökonomische Argumente sprechen dafür, weshalb sich Staaten freiwillig durch Bereitstellung eigener Fähigkeiten an der gemeinsamen Aufrechterhaltung von Sicherheitsgarantien durch FNC beteiligen sollten. Ihnen gemein ist die Prämisse, dass dem allgemeinen Anreiz widerstanden werden muss FNC lediglich zur Einsparung nationaler Fähigkeiten zu nutzen. Dies würde das Potential von FNC verspielen.

Es zahlt sich dabei insbesondere auch für die Rahmennation aus, in eine Effizienzsteigerung des FNC-Kräfteedispositivs teilnehmender Staaten zu investieren. Hierdurch werden nicht nur eine Erhöhung der Interoperabilität und dadurch eine Nutzenoptimierung des gemeinsamen Kräfteedispositivs (im Sinne eines „Single Set of Forces“) erzielt, sondern im Rahmen von Spill-Over-Effekten gleichzeitig auch Synergien im NATO- und EU-Rahmen erschlossen.²⁴

Oder mit anderen Worten: Für FNC-Staaten muss der Anreiz geschaffen werden, Fähigkeiten im Verbund effizient zu modernisieren und zu integrieren. FNC hat in diesem Kontext das Potential, zu einem unverzichtbaren Instrument kollektiver Verteidigung zu avancieren.

3. Internalisierung externer Effekte durch Waffenexporte am Beispiel der Ertüchtigungsinitiative der Peschmerga im Irak

Vor den Eindrücken des brutalen Vorgehens des IS in Syrien und im Nordirak entschied die Bundesregierung 2014 die Unterstützung der Kurden im Nord-Irak in Form einer Ertüchtigungsinitiative. Ziel dieser Maßnahme: Die Peschmergakämpfer durch Rüstungs- und Ausbildungsunterstützung für den Kampf gegen den IS zu wappnen, um so „weitere Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ zu verhindern. Bereits in ihrer Regierungserklärung 2014 räumte Bundeskanzlerin Merkel Risiken ein, die mit Waffenlieferungen verbunden seien, und lancierte: „Das, was ist, wiegt in diesem Fall schwerer als das, was sein könnte.“ Das was sein könnte, die negativen externen Effekte, treten heute im Rahmen negativer Berichterstattung für die Öffentlichkeit zu Tage. In diesem Thesenpapier stellen wir, ausgehend von Grundüberlegungen zu Rüstungsexporten, zur Diskussion, ob eine Kosten/Nutzen basierte Entscheidung bei Internalisierung all dieser externen Effekte zu einer abweichenden Entscheidung hätte führen können.

²⁴ Bühler, Erhard: „Die europäisch abgestimmte Fähigkeitsplanung – Instrumente der Streitkräftekooperation wie das Rahmennationenkonzept und Pesco müssen synergetisch eingesetzt werden“ (Die Bundeswehr 2 / Februar 2018), S. 15

3.1 Theoretische Grundlagen

Der Export von Rüstungsgütern ist wie jede andere ökonomische Transaktion eine Handlung, welche zum einen Kosten als auch Nutzen bei verschiedenen Parteien hervorruft. Grundsätzlich sind im Falle DEU drei Akteure zu betrachten. Der Abnehmer, zumeist ein Staat oder eines seiner Sicherheitsorgane, der Produzent, ein in DEU ansässiges und demnach DEU Rechtsnormen unterliegendes Rüstungsunternehmen, sowie die DEU Exekutive als Genehmigungs- und Kontrollorgan. Interessendivergenzen insbesondere zwischen potenziellen Exporteuren und der DEU Exekutive sind inhärenter Bestandteil einer Diskussion über potenzielle Waffenexporte. Rüstungsexporte und deren Steuerung und Kontrolle können somit durchaus auch als ein Instrument der Außen- und Sicherheitspolitik angesehen werden.

Durch den Export und die Nutzung von Rüstungsgütern durch andere Staaten entstehen neben den erwünschten Absichten auch externe Effekte bei unbeteiligten Dritten, welche sich in der Preisbildung nicht wiederfinden. Diese Effekte entstehen vorrangig durch die Nutzungsmöglichkeiten von Rüstungsgütern und ihren Beitrag zur Projektion hoheitlicher Gewalt. Die Nutzung von Rüstungsprodukten generiert zum einen Sicherheit als öffentliches Gut. Zum anderen kommt es durch – nach unseren Maßstäben – nicht legitimer Nutzung von exportierten Rüstungsgütern zu negativen externen Effekten (Eskalation von Konflikten, organisierte Kriminalität usw.). Diese realisieren sich dann durch Rückkopplungen als Kosten zeit- und ortsverzögert in unserer Gesellschaft wieder. Beispiele hierfür sind hier Migrationsbewegungen, Verteuerung von Rohstoffen oder die Verschlechterung diplomatischer Beziehungen.

Die Ausgestaltung der DEU Exportpolitik kann hierbei – neben moralischen und/oder sicherheitspolitischen Aspekten – auch die Aufgabe der Internalisierung und Vermeidung von externen Effekten, insbesondere den negativen Effekten, übernehmen. Hierbei wird weniger auf die Lenkungsfunktion von Exportzöllen im Sinne einer Pigou-Steuer abgezielt. Eine solche Steuer wäre diskriminierungsfrei, da der Erwerb in diesem Fall lediglich der notwendigen Finanzmittel zur Zahlung der zusätzlichen Steuer bedürfe, eine weitere Prüfung des potenziellen Verwendungszwecks jedoch unterbliebe. Vielmehr entsprechen der Genehmigungsprozess und die damit verbunden Verfahren Verhandlungen nach dem Coase-Theorem, wobei durch restriktive Genehmigungspraxis die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von negativen externen Effekten minimiert werden soll. Dabei übernimmt die Bundesregierung quasi die Verhandlungsrolle der Dritten gegenüber dem Käufer und den Produzenten, um entsprechende Bedingungen, zu denen die Transaktion durchgeführt werden soll, zu formulieren und auch vorzuschreiben.

Zusammengefasst kann Rüstungsexportpolitik und -kontrolle steuernd eingesetzt werden, um den Output positiver externer Effekte in Form von Sicherheit als öffentliche Gut, z.B. in einer Region, gezielt zu erhöhen, zum anderen wird aber auch dadurch versucht, die mit einem zumeist missbräuchlichen Konsum verbundenen negativen Effekte gar nicht erst entstehen zu lassen oder einzudämmen.

3.2 Praxisbeispiel: Ertüchtigungsinitiative

Mit der Entscheidung (2014) zur Ertüchtigungsinitiative wurde vom oben beschriebener Mechanismus zur Minimierung und Vermeidung negativer externer Effekte abgewichen, um kurzfristig ein sicherheitspolitisch bedeutenderes Ziel zu erreichen. Im Folgenden gilt es daher zu analysieren, welche negative externe Effekte Dritten, durch den Vertrag zwischen der Bundesregierung und der Autonomen Region Kurdistan respektive der Irakischen Zentralregierung, entstanden sind und in welcher Form diese Internalisiert wurden oder

Internalisiert hätten werden können. Neben anderen Ländern war es auch das primäre Ziel der Bundesregierung, ein weiteres Vordringen des IS und so einen Völkermord an den Jesiden zu verhindern. Die Kurden stellten ihr bis dahin prioritär verfolgtes Ziel, die Abspaltung vom IRAK, hinten und fokussierten ihr Handeln mit Hilfe deutscher Waffen, zum Zweck der Selbstverteidigung, zunächst auf die beidseitig angestrebte Bekämpfung des IS. Tab. 1 zeigt das Analyseergebnis der mit diesem Vertrag in Verbindung stehenden externen Effekte auf die Anrainerstaaten Syrien und Türkei, die kurdischen Kämpfer der YPG in Syrien, die Zentralregierung des Iraks und die internationale Koalition/Gemeinschaft. Hieraus wurden die mittelbaren Auswirkungen auf Deutschland abgeleitet und Möglichkeiten zur Internalisierung aufgezeigt. Zur Beantwortung der einleitend formulierten Fragestellung wurde ein Punktsystem zur Gewichtung dieser Effekte für weitere Kosten-/Nutzenüberlegungen eingeführt.

Wenig überraschend zeigt die Analyse, dass viele der hier identifizierten externen Effekte bereits in der Bundestagsdebatte im Sep. 2014 eingeräumt wurden. Hierzu zählen insbesondere die Effekte die, aus der Irreversibilität der Waffenlieferung und der Ungewissheit der langfristigen Waffennutzung resultieren. Nichtsdestotrotz wurde der Nutzen, mit Hilfe der ertüchtigten Peschmerga den IS zurückzudrängen und einen Völkermord zu verhindern, zum damaligen Zeitpunkt deutlich höher bewertet. Für Kosten/Nutzen-Überlegungen (Tab.3) ist daher ein positiver Nutzen anzusetzen. Diese intendierte Wirkung geht auf der Zeitachse einher mit positiven externen Effekten bei Dritten, da alle am Konflikt beteiligten Opponenten des IS von einer Schwächung profitieren. Diese positiven externen Effekte sind zwar nicht unmittelbar internalisiert worden, allerdings profitieren sowohl die Bundesregierung als auch die Peschmerga indirekt ebenso von den militärischen Erfolgen der anderen Opponenten.

Des Weiteren zeigt die Analyse, dass insbesondere die negativen Effekte erst mittel- bzw. langfristig Wirkung entfalten und erst zeitlich versetzt auf DEU zurückwirken. Mehrere Szenarien sind denkbar: Bsp.1: Die Waffenweitergabe der Peschmerga an die, mit dem NATO-Verbündeten Türkei in Konflikt stehenden, YPG – Kurden (neg. ext. Effekt TUR). Die zunehmende Eskalation und Destabilisierung der Grenzregion SYR - TUR (neg. ext. Effekt SYR/TUR) und daraus resultierenden Flüchtlingsbewegungen (neg. ext. Effekt zivil Bev.) würden sich mittelfristig negativ auf DEU auswirken. Bsp.2: Ähnliches gilt für das Risiko, dass innerirakische Konflikte zwischen nordirakischen Kurden, schiitischen Milizen und der Zentralregierung aufflammen und militärisch mit Hilfe deutscher Waffen ausgetragen werden könnten. Betrachten wir die Punktgewichtung dieser, in Tab.1 erfassten, Auswirkungen auf DEU, führt dies nach unserer Bewertung, ohne weitere Internalisierung auf der Zeitachse zu einer Dominanz negativer Effekte, die im Zuge der ursprünglichen Kosten/Nutzen Überlegung nicht hinreichend Berücksichtigung fand.

Die Herausforderung besteht darin, negative externe Effekte durch die Nutzung von gelieferten Waffen und vor Ort trainierten Fähigkeiten in »Nach-IS-Konflikten« zu verhindern. Die von den nordirakischen Kurden unterzeichnete Endverbleibserklärung kann als Instrument verstanden werden die Eintrittswahrscheinlichkeit dieser negativen Effekte zu reduzieren, da es zumindest formal die Weitergabe verbietet und Rechenschaftsberichte abfordert. Hinsichtlich der künftigen Nutzung durch die Peschmerga selbst hätte diese Erklärung jedoch wesentlich restriktiver ausfallen müssen.

3.3 Handlungsempfehlungen/Fazit

Unseres Erachtens mangelt es hier an der eindeutigen Definition des gewünschten End-States, bei dessen Erreichen im Zuge einer Termination-Phase eine möglichst nachhaltige Exit-Strategie langfristige negative externe Effekte verhindert. Die ausschließlich temporäre

Bereitstellung deutscher Waffen unter Substituierung dieser bei Erreichen des End-States durch Entwicklungszusammenarbeit, könnte in Verbindung mit einer kontinuierlichen Lagefeststellung die nachhaltige Aufrechterhaltung dieses Zustands gewährleisten. Spätestens seit sich der endgültige Sieg über den IS im Irak abzeichnet kommt es darauf an, kurdisch-zentralirakische/sunnitisch-schiitische Dialoge über eine gemeinsame Zukunft zu fördern und mit zivilen Instrumenten voranzutreiben, um so das Eintreten von weiteren externen neg. Effekten der Ertüchtigungsmaßnahme zu vermeiden. Vielleicht kann die Ankündigung der DEU VM zur Erweiterung der Ertüchtigungsmaßnahme auf den gesamten IRAK in diese Richtung interpretiert werden.

3.4 Anhang

Partei	pos. Effekt	neg. Effekt	Auswirkungen auf DEU	Maßnahmen Internalisierung	Bilanz DEU
Türkei	Zurückdrängen IS	Erhöhung Bedrohungsperzeption durch Kurden, auch aus Richtung Syrien	Verschlechterung der Beziehungen DEU - TUR	vertragliches Verbot zur Nutzung der Waffen im Autonomiekampf der Kurden, dipl. Zugeständnisse an TUR	minus 2, mittelfristig
Syrien	Zurückdrängen IS	Erstarken YPG, ggf. Grenzkonflikt mit TUR, weitere Destabilisierung der Region	Verstärkung der Flüchtlingsbewegung aus SYR nach DEU	Flüchtlingsabkommen TUR - DEU	minus 3, langfristig
YPG	Zurückdrängen IS, ggf. Zugriff auf die gelieferten Waffen	stärkere Bedrohung durch TUR	Vertrauensverlust in Instrumente DEU Waffenexportkontrolle	Endverbleibserklärung, pol. Diskurs	minus 1, mittelfristig
IRAK	Zurückdrängen IS	Stärkung der kurdischen Opposition, Erhöhung der Gefahr der Abspaltung	Gefahr der Verschlechterung der Beziehungen DEU- IRQ, Gefahr Zusammenbruch des Staates IRQ, Flüchtlingsbewegung IRQ --> DEU	Waffenlieferung erst auf Antrag der Zentralregierung IRQ	minus 3, mittelfristig
Int. Gem.	geringeres eigenes Engagement notw. endig	Gefahr des Bruchs mit NATO-Partner TUR, weitere Destabilisierung der Region	Vertrauensgewinn bei int. Partnern, Kostenersparnis ggü. Eins DEU-Truppen	Burdensharing	plus 2, langfristig

Tab.3.1: Effekt-Analyse und Scoring-Versuch

Zeit	Aktion DEU	Bilanz
kurzfristig	Waffenlieferung an Peschmerga	plus 3
	Zwischensumme kurzfristig	plus 3
Auswirkungen ext. Effekte auf DEU		
mittelfristig	Verschlechterung Beziehungen DEU - TUR	minus 2
	Vertrauensverlust in DEU Waffenexportkontrolle	minus 1
	Gefahr Verschlechterung Beziehungen DEU -IRQ, Gefahr Zusammenbruch IRQ, Flüchtlingsbewegung IRQ --> DEU	minus 3
	Zwischensumme mittelfristig	minus 2
langfristig	Verstärkung Flüchtlingsbewegung SYR --> DEU	minus 3
	Vertrauensgewinn bei int. Partnern	plus 2
	Summe langfristig	minus 3

Tab. 3.2: Scoring basierte Kosten/Nutzen-Analyse

4. BREXIT – Eine Chance für die EU?

In der Entscheidungsfindung für den Brexit wurde eine Kosten-/Nutzenrechnung aus nationaler Sicht Großbritanniens (GB) als Grundlage verwendet. Die Auswirkungen auf die EU wurden nachvollziehbarerweise im Kern dabei nicht berücksichtigt.²⁵ Die Effekte des BREXIT auf die EU können damit gemäß gängiger Definitionen als Externalitäten klassifiziert werden. Im Folgenden werden exemplarisch die positiven Effekte auf die EU dargestellt. Neben den in der Literatur²⁶ dargestellten negativen Auswirkungen hat der BREXIT eben auch oft vergessene positive Auswirkungen.

4.1 Neuordnung der EU-Financen

Hindelang führt zur britischen Sicht auf die EU aus: „Die Sicht der Briten auf die EU war immer schon die einer wirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Abwägung“²⁷. Von Ondarza geht sogar so weit, dass er die Bezeichnung „Teilmitgliedschaft“ verwendet.²⁸ Die heutige EU ist aber keine Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) mit neuem Namen sondern auch eine Werteunion.²⁹ Dies zeigt sich schon in den Artikeln 2 und 3 des Vertrags über die europäische Union, die gemeinsame Werte und Ziele der EU formulieren. Im Gegenzug ist z.B. der britische Beitragsrabatt hier exemplarisch; der Wegfall dieses Rabattes und der daran anschließenden Rabatte für Deutschland, Österreich, den Niederlanden und Schweden liefert aber die Grundlage, ein gerechteres Finanzierungssystem für die EU zu etablieren.

Ein Wegfall des britischen Beitrags zum Finanzrahmen der EU ist damit auch ein Anlass zu einer Neuordnung der Finanzen für die EU, die erst durch diesen externen Zwang stattfinden kann. Höhere Beiträge der Nettozahler oder eine Reduzierung der Transfers z.B. im Agrarsektor werden von den jeweils betroffenen Ländern nicht gerne akzeptiert, durch den Brexit entsteht hier ein Zwang zum Handeln, um den bestehenden und oft kritisierten Status Quo zu ändern, weg von einer durch Geldtransfers befeuerten Transferunion hin zu einer europäischen Integration. Dies wird besonders deutlich in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP).

4.2 Außen- und Sicherheitspolitik

Großbritannien unterstreicht durch seine Entscheidung für den BREXIT die in der Vergangenheit immer wieder deutlich gemachte Einstellung zu einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Für GB hatte das europäische Bündnis, im Kern keinen verteidigungspolitischen Charakter, da der Fokus vor allem auf der Partnerschaft mit den USA gelegt wurde. Das europäische Bündnis war für GB im Schwerpunkt ein Handelsblock. Exemplarisch dafür sind britische Widerstände gegen europäische Initiativen in der Vergangenheit. So wurde ein gemeinsamer Vorschlag von Deutschland, Frankreich und Polen, zur Errichtung eines EU-Militärhauptquartiers, um Militäroperationen der Gemeinschaft zu interoperabilisieren, abgelehnt. Weiterhin wurde durch das Europaparlament versucht eine „Koalition der Willigen“ zur militärischen Kooperation innerhalb der europäischen Staaten zu

²⁵ Vgl.: Berthold Busch et.al. (2017): „Brexit und die Zukunft Europas – eine spieltheoretische Einordnung“

²⁶ Vgl. u.a.: Peter Becker et.al.(2017): „Die Verhandlungen zum Brexit: Finanzielle und wirtschaftliche Auswirkungen“ in ifo Schnelldienst 11/2017, 70. Jahrgang

²⁷ Ebd.

²⁸ Ebd.

²⁹ Vgl.: Andrew Duff (2017): „How Europe sees Brexit“, European Policy Center - http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_7376_howeuropeseesbrexit.pdf?doc_id=1815

bilden. Die notwendige Zustimmung der nicht teilnehmenden Länder wurde durch GB nicht erteilt.³⁰ Der Austritt GBs kann entsprechend einen positiven Effekt auf die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union haben. Die wegfallende blockierende Haltung ermöglicht ein engeres Zusammenarbeiten und eine zielgerichtete Koordination der Sicherheitspolitik der verbleibenden Staaten. Bereits 2016 haben die Außenminister Deutschlands und Frankreichs den BREXIT genutzt, um ein „Europäisches Semester“ einzuführen. EU-Mitglieder sind dabei aufgefordert, sich halbjährlich über die jeweiligen sicherheitspolitischen Pläne und Absichten auszutauschen, um so die Zusammenarbeit zu verbessern. Weiterhin wird der BREXIT genutzt, um bisher geplante Vorhaben erneut zu fokussieren. So sucht die Europäische Union seither nach gemeinsamen Regeln für Waffen- und Sprengstoffhandel, um Terroristen an Anschlägen zu hindern. Auch sollen die europäischen Nachrichtendienste enger vernetzt werden. GBs Haltung war diesbezüglich sehr auf die Verlässlichkeit der USA konzentriert.³¹ Die Bundesministerin der Verteidigung, Dr. von der Leyen bemerkte, basierend auf dem Weißbuch 2016,³² dass durch den BREXIT Kooperationen und Planungen möglich werden, die es so vorher nicht gegeben hat. Konkretisiert wurden diese Bemerkungen am 12. September 2016 durch die Vorstellung einer deutsch-französischen Initiative zur Erneuerung der GSVP hin zu einer umfassenden, realistischen und glaubwürdigen Verteidigung in der EU.³³ Ein umfassender Maßnahmenkatalog wurde initiiert. Beispielsweise wurde auch das bereits angesprochene Vorhaben eines EU-Hauptquartiers als mittelfristiges Ziel formuliert.

Unterstützt wurde das Vorhaben durch einen gemeinsamen Brief einzelner ausgewählter europäischer Staaten, nämlich Italien, Spanien, Frankreich und Deutschland, an alle anderen EU-Mitgliedstaaten zur Verdeutlichung des Faktes, dass mit einer stärkeren militärischen Integration Europas die Bildung einer militärisch eigenständigen und handlungsfähigen EU forciert und damit den hybriden Bedrohungsszenarien präventiv entgegengewirkt werden soll.³⁴ Der BREXIT wirkt sich letztendlich nicht nur auf die politischen Handlungsmöglichkeiten zur Weiterentwicklung der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik aus, auch die künftige jeweilige sicherheits- und verteidigungspolitische Rolle der EU-Mitgliedstaaten und ihre Zusammenarbeit ist durch die Entscheidung beeinflusst. Die Rolle Deutschlands und Frankreichs wird durch den BREXIT automatisch beeinflusst. Aufgrund der politischen Bedeutung und auch der militärischen Fähigkeiten werden beide Staaten eine zentralere Rolle in Europa einnehmen.³⁵ Basierend auf der Definition der Externalitäten und deren Effekte auf Dritte lässt sich festhalten, dass der Ausstieg Großbritanniens aus der Europäischen Union einen positiven Effekt auf die Entwicklung einer europäischen Verteidigungspolitik hat. In den laufenden Verhandlungen des BREXIT kann

³⁰ Vgl. Ziedler (2016): <https://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.die-wirkungen-des-brexit-auf-die-sicherheitspolitik-weniger-abwehrbereit.b034ff52-cb2f-432d-9823-b9e0c5e4b0fe.html>

³¹ Vgl. Friederichs (2016): <http://www.zeit.de/politik/2016-08/grossbritannien-sicherheitspolitik-brexit-eu/komplettansicht>

³² Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr. Hrsg.: Bundesregierung, 13. Juli 2016.

³³ Vgl. Erneuerung der GSVP – hin zu einer umfassenden, realistischen und glaubwürdigen Verteidigung in der EU. Deutsch-französische Verteidigungsinitiative vom 12. September 2016. Abrufbar unter: <https://www.bmvg.de/resource/resource/MzEzNTM4MmUzMzMyMmUzMtM1MzMyZTM2MzIz-MDMwMzAzMDMwMzAzMDY5NzQzMzMDMxMzZkOTY2NjcyMDIwMjAyMDIw/Initiative%20DEU%20VM%20-%20FRA%20VM%20C3%9Cbbersetzung.pdf>

³⁴ Vgl. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy. Juni 2016. Abrufbar unter: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/EUGS.pdf>

³⁵ Vgl. <https://www.bundestag.de/blob/502256/2573fcdc712d418e76294b4146463748/wd-2-020-17-pdf-data.pdf>

dieser Fakt herangezogen werden, um GB die Chance zu geben, durch eine Beteiligung im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik diesen Effekt selbst zu nutzen, um den positiven externen Effekt für sich verbuchen zu können.

4.3 Integration

Duff (Duff 2017) geht soweit, GB als „common foe“ der verbleibenden 27 Mitgliedsstaaten der EU zu bezeichnen, der diese näher zusammenbringen wird. Welfens spricht von einer Neo-EU als mögliche Lösung.³⁶ Ziel ist es hier, die politische Integration der EU mit einem starken europäischen Parlament und u.a. einer europäischen sozialen Marktwirtschaft. Der damit einhergehende Transfer von Souveränität von den Nationalstaaten zur EU wird verständlicherweise auf Widerstände stoßen, die drohende Destabilisierung der EU kann allerdings, zumindest für die nicht nur finanziell pro-europäisch eingestellten Länder, ein wichtiger Faktor sein, um diesen Schritt zu gehen. Verstärkt wird dies durch die Folgen des BREXIT für GB. Laut einer Studie der britischen Regierung wird das Realeinkommen durch den BREXIT in GB um 3-10% absinken, die notwendige Folge sind Steuererhöhungen in GB. Wenn dies eintritt, wird dies für zukünftige austrittswillige Länder ein starker Faktor sein, der für einen Verbleib in der EU spricht, wenn sogar ein wirtschaftlich starkes Land wie GB durch einen Austritt unter den Folgen leidet.³⁷

4.4. Internalisierung der Effekte

Um einen möglichst fairen BREXIT zu gestalten gilt es, diese Externalitäten zu internalisieren. Naheliegend liegt hier eine Berücksichtigung der Effekte in den Verhandlungen gemäß dem Coase-Theorem. Dieser Ansatz liefert auch eine Erklärung für die harte Verhandlungsposition von GB in den Austrittsverhandlungen. Aber auch eine Internalisierung der Effekte durch eine Fusion der Beteiligten ist möglich. Dies klingt erst einmal nach einem Widerspruch zum BREXIT und ist es, zumindest für GB, auch. Aus Sicht der EU hat diese Lösung jedoch verschiedene Vorteile. Viele der negativen Effekte (u.a. Verkleinerung der Wirtschaftskraft und des Binnenmarktes der EU) werden dadurch verhindert. Die positiven Effekte, vor allem auch eine Abschreckung für andere austrittswillige Staaten, treten jedoch durch einen Exit vom BREXIT ein. In folgenden Entscheidungen der EU wäre die Position GBs deutlich geschwächt, so dass die frühere Blockade einer tiefergehenden Integration weniger erfolgreich wäre. Im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik Europas bieten die aufgezeigten positiven Effekte die Möglichkeit der Internalisierung durch Verhandlungen. Die Außen- und Sicherheitspolitik der EU bekommt durch den BREXIT die Chance sich neu zu orientieren und zu entwickeln. GB kann genau davon profitieren und zumindest mittelfristig inhaltlich überzeugt werden, sich eben doch in diesem Bereich wieder zu beteiligen und so auch die sicherheitspolitische Situation Europas durch wirtschaftliche Stärke noch weiter zu verbessern. In den Verhandlungen zu den Austrittsmodalitäten GBs kann diese Option bereits frühzeitig aufgezeigt werden.

4.5 Fazit

Die wirtschaftlichen Folgen des BREXIT sind vielfältig. Es wäre jedoch kurzsichtig, in den Verhandlungen über den Austritt alleine die bestehenden Verbindlichkeiten von GB gegenüber der EU aufzurechnen und auf zukünftigen Rechten für EU-Bürger und Freihandel zu pochen.

³⁶ Vgl. Paul J.J. Welfens (2017): „BREXIT aus Versehen -Europäische Union zwischen Desintegration und neuer EU“, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2017

³⁷ vgl. Welfens 2017

Es gibt vielfältige Externalitäten, exemplarisch wurden positive Aspekte für die EU dargestellt. Diese gilt es zusammen mit den negativen Aspekten in den Verhandlungen gemäß des Coase-Theorems zu berücksichtigen, um einen sowohl für die EU als auch GB fairen BREXIT zu ermöglichen. Allerdings wird dies durch die Tatsache, dass es sich um mögliche Auswirkungen, deren Eintritt nicht sicher ist, und deren monetäre Werte nicht einfach zu beziffern sind, erschwert.

5. Externe Effekte der gesteuerten Migration von Kanada nach Jamaika

Kanada hat eines der selektivsten Einwanderungsgesetze der Welt, das punktebasiert hochqualifizierte Kräfte bevorzugt und damit zu einer Einwanderungsbewegung nach Kanada führt, die insbesondere die hochgebildeten Kräfte aus Entwicklungsländern anspricht. Diese Regelung ist dazu geeignet den Bedarf an Fachkräften auf dem kanadischen Arbeitsmarkt zu decken, verursacht jedoch eine Abwanderung ebenjener Kräfte aus den Ursprungsländern, die wiederum im Zusammenhang mit zahlreichen weiteren, nicht intendierten Effekten stehen. Die diesem Papier zugrundeliegende Fragestellung lautet: Lässt sich das kanadische Einwanderungsgesetz und die damit verbundene Einwanderung hochqualifizierter Kräfte treffend mit dem Konzept von Externalitäten aus der Ökonomie beschreiben und lassen sich dabei Aussagen für die Politikberatung ableiten? Um dieser Fragestellung einen begrenzenden Rahmen zu geben stellt dieses Papier auf die Migration zwischen Jamaika und Kanada ab.

5.1 Effekte der Migration hochqualifizierter Kräfte

Die Effekte der Migration sind zahlreich und wirken positiv und negativ auf die Ursprungsländer. Als negative Auswirkungen von Braindrain werden vor allem angesehen: Humankapitalverlust, Personalknappheit, Verlust von volkswirtschaftlichen Investitionen wie Bildungsinvestitionen, Verlust von Steuerzahlungen, Schwächung der Institutionen und Innovationskraft und damit Schwächung öffentlicher und demokratischer Prozesse.³⁸

Dem gegenüber werden folgende positive Effekte der Migration gesehen: Rücküberweisungen, Bildungsanreize, Transfer von Wissen und Technologie und wirtschaftliche Zusammenarbeit mit der Diaspora.

Sämtliche Effekte wirken bei genauerer Betrachtung aber nicht eindeutig und ausschließlich positiv oder negativ, sondern sowohl förderlich als auch nachteilig auf die Emigrationsländer. Als Beispiel wird in Abschnitt 5.2 der Effekt der Rücküberweisungen genauer untersucht.

5.2 Migration zwischen Jamaika und Kanada

Nach dem aktuellen Stand der Forschung hat Emigration grundsätzlich mehr positive als negative Auswirkungen für die Volkswirtschaften des jeweiligen Ursprungs- und des Ziellandes, Kanada betreibt aber eine stark qualifikationsabhängige Auswahl der geförderten bzw. zugelassenen Zuwanderung und verzerrt so die in Abbildung 1 und 2 dargestellten Effekte. Aus Jamaika wandern auch junge, eher gering qualifizierte Kräfte aus, aber in hohem Maß v.a. gut ausgebildete Jamaikaner bis zu einem Alter von 35 Jahren. Die Karibik ist von Abwanderung hochqualifizierter besonders betroffen, 85% der Jamaikaner mit Hochschulabschluss verlassen ihr Land³⁹. Kanada ist nach den USA und Großbritannien das

³⁸ Langthaler und Hornoff, Braindrain und seine Auswirkungen, Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung, S. 12

³⁹ Docquier, F., and A. Marfouk, 2005, "International Migration by Educational Attainment (1990–2000)". (Washington DC: World Bank).

drittichtigste Zielland jamaikanischer Emigration. Migrationsbewegungen sind begleitet von teils hohen Rücküberweisungen. Sie stellen den offensichtlichsten positiven Effekt dar, für Jamaika machen sie einen Anteil am BIP von über 17 % (2016) aus⁴⁰. Die Rücküberweisungen stellen v.a. private Erträge dar, die die Armut lindern und die Kaufkraft erhöhen, wirken aber nicht als strukturelle Investition, da Jamaika auf Rücküberweisungen keine Steuern erhebt. Sie können auch teilweise kontraproduktiv wirken, wenn Ausbildung nur deshalb unterstützt wird, um eine spätere Auswanderung zu erleichtern.

Beim Versuch, die Effekte der gesteuerten Migration Kanadas in der klassischen Angebots-Nachfrage-Graphen darzustellen, ergeben sich zunächst Probleme, da kein klassischer Markt existiert, auf dem Produkte zu einem bestimmten Preis angeboten werden.

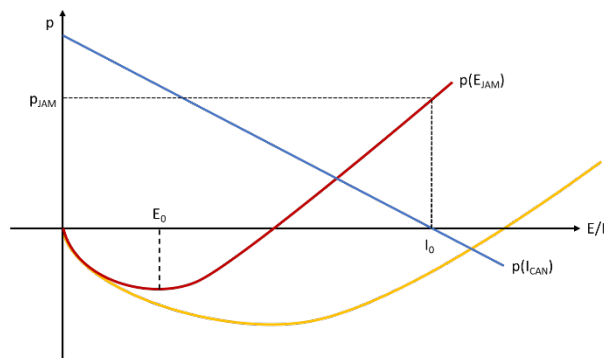


Abb. 5.1: Kosten und Erträge der Migration

Daher wurden zunächst die Kosten der Emigration aus Jamaika betrachtet. Wie oben dargestellt, sind die Effekte der Emigration extrem vielfältig und können sowohl positiv als auch negativ sein. Aus den vorliegenden Daten ergibt sich die Vermutung, dass es einen Punkt der optimalen Emigration gibt, bei dem die positiven Effekte, die Kosten erheblich überwiegen. Für ungesteuerte Migration (orange) liegt der Punkt optimaler Emigration vermutlich erheblich höher als

allein für „high skilled migration“ (rot). Mit steigender Emigration übersteigen jedoch die Kosten den Nutzen. Aus kanadischer Sicht, senkt die gesteuerte Einwanderung Kosten des Fachkräftemangels, bis zur Sättigung des Arbeitsmarktes (Abb. 5.1)

Aus dieser Vorbetrachtung lässt sich die Migration wie folgt modellieren: Kanada fragt hochausgebildete Arbeitskräfte nach, deren Integration gleichbleibende (soziale) Kosten verursacht, bis der Bedarf gedeckt ist, da die Angebotskurve keine Steigung aufweist. Unter Berücksichtigung der Kosten der Emigration gem. Abb. 5.1 ergeben sich jedoch externe Kosten (rot), unter deren Berücksichtigung sich ein neues Marktgleichgewicht einstellen könnte, da die Vorteile viel früher von den steigenden Kosten (die in Jamaika entstehen) ausgeglichen werden (Abb. 5.2).

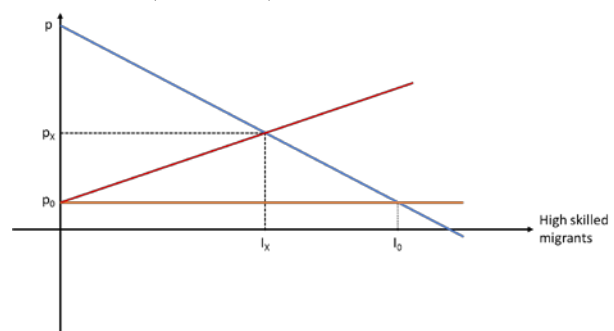


Abb. 5.2: externe Kosten der "skilled migration"

5.3 Empfehlungen

Um die oben aufgezeigten, von den Herkunftsländern zu tragenden Kosten auszugleichen, erscheint eine Pigou-Steuer, die Kanada für Immigranten abführt, wenig zielführend. Im Rahmen des Coase-Theorems bietet sich jedoch die Entwicklungszusammenarbeit als geeignetes Instrument an. Die Effekte der Emigration sind extrem vielfältig und damit nicht einfach handhabbar. Im Falle Kanadas lassen sich diese Effekte jedoch auf eine Ursache reduzieren: die Abwanderung von Hochqualifizierten. Damit erscheint es ökonomisch sinnvoll

⁴⁰ Abgerufen bei <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/699945/umfrage/anteil-der-rueckueberweisungen-inflow-am-bruttoinlandsprodukt-jamaikas/> (Quelle: Weltbank)

in den Herkunftsländern v.a. in Bereichen zu investieren, die diesen Effekt mildern. Durch den Ausbau des gesamten Bildungssektors können gleichzeitig der Bedarf Kanadas besser gedeckt und die Schäden für die Entwicklung Jamaikas durch den Verlust von Humankapital gemildert werden. Langfristig ergäben sich durch ein entwickeltes Jamaika auch für Kanada neue Märkte. Tatsächlich liegt die kanadische Entwicklungshilfe 2016 mit 0,26% BIP deutlich unterhalb des UN-Ziels (0,7% BIP). In Jamaika investiert Kanada erheblich weniger als USA oder die EU (!), obwohl Hauptziel der Emigranten. Deutschland investiert 8% seines Entwicklungsbudgets in Bildungsprojekte, Kanada jedoch nur 5%, der Anteil in Jamaika konnte nicht bestimmt werden⁴¹.

Die oben gezeigten Effekte können nur qualitativ modelliert werden und beruhen auf Daten, die nicht durchgehend aktuell sind und die Annahmen nicht hinreichend belegen. Hier müssen für eine solide Politikberatung weitere belastbare Erhebungen durchgeführt werden. Dennoch können die vielfältigen Effekte der Migration mit dem Konzept von Externalitäten treffend beschrieben werden. Aus dieser Analyse lassen sich praktische Handlungsempfehlungen ableiten, die zu einem Wohlfahrtsgewinn in Herkunfts- und Zielländern führen können, da sie – Stand heute – so noch nicht umgesetzt werden.

6. Externalitäten bei der Intervention in Syrien

Der Syrische Bürgerkrieg hat seine Anfänge im arabischen Frühling 2011⁴². Bereits während der Proteste wurden die Regierungsgegner und die Regierung durch zahlreiche externe Kräfte, die eigene Ziele verfolgten, unterstützt. Diese lassen sich in 4 Cluster zusammenfassen:

1. Verbündete der Syrischen Regierung (Russland, Iran, Ägypten)
2. Türkei, Saudi-Arabien und Golfemirate
3. Westliche Mitglieder der Anti-IS-Koalition (USA, Frankreich, Deutschland)
4. Islamische Staat

Im vorliegenden Paper wird sich auf die externen Akteure (USA, RUS und TUR) konzentriert, weil einerseits der Islamische Staat kein Land oder Akteur ist, der im Rahmen der völkerrechtlichen Regelungen agiert, und andererseits die jeweiligen Partner der hier betrachteten Leitnationen nicht signifikant in ihren Zielen dieser Länder abweichen. Die weiteren externen Akteure und das Erstarken von ISIS werden daher nicht weiter betrachtet. Nachfolgend wird untersucht, wie externe Kosten durch die Intervention in Syrien in Deutschland entstehen und wie diese Internalisiert werden könne.

Die Ziele der Akteure lassen sich in erster Näherung wie folgt zusammenfassen.⁴³ Für die USA geht es vor allem um eine Demokratisierung Syriens, die Anwendung des Prinzips zur Responsibility to Protect (R2P) zur Verhinderung des Einsatzes von Giftgas sowie um eine Stabilisierung der Region. Russland beabsichtigt eine Restaurierung der Machtverhältnisse vor dem arabischen Frühling und erhofft sich weiterhin den dauerhaften direkten Zugang zum Mittelmeer. Für die Türkei ist die Etablierung einer Sicherheitszone an der Grenze zu Syrien und eine Schwächung der Kurden zur Verhinderung eines eigenen kurdischen Staates von zentraler Bedeutung.

⁴¹ Alle Angaben zu ODA-Quote: OECD-Statistiken, www.oecd.org,

Entwicklungshilfe für Jamaika: <http://www2.compareyourcountry.org/aid-statistics?cr=625&lg=de&page=11>.

⁴² Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2017), WD 2 - 3000 – 043/17.

⁴³ ebenda

6.1 Intervention als wirtschaftliche Problemstellung

Betrachtet man die Intervention der drei Parteien als wirtschaftliches Problem mit dem Produkt Einfluss in Syrien, ergeben sich die intervenierenden Parteien als Kunden und die internen Parteien Syriens als Anbieter des Produkts.

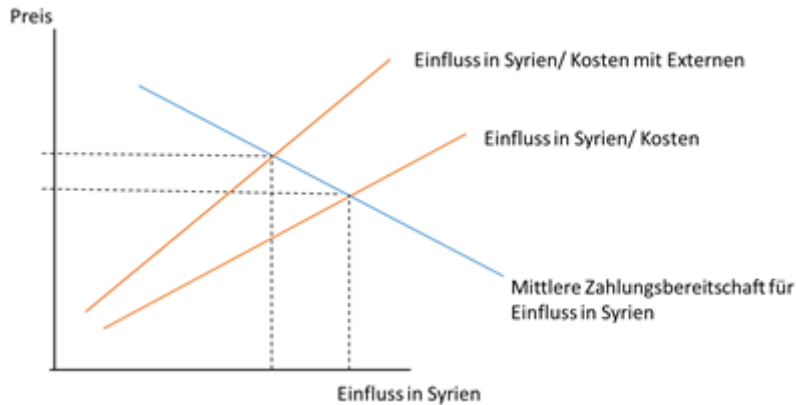


Abbildung 6.1

Als Kriterien für den Einfluss des jeweiligen Akteurs lassen sich zahlreiche Faktoren identifizieren.

- gesellschaftlich (Demonstrationen, Berichterstattung, Anzahl NGOs)
- politisch (bi- und multilaterale Abkommen, stationierte Truppen)
- wirtschaftlich (Handelsvolumen, Zugang zu Rohstoffen, Projekte (Ölpipeline))
- geografisch (geostrategische Lage, kontrollierte Gebiete der syrischen Partner) welche Informationen werden hier geliefert und wie werden diese genutzt?

6.2 Externe Effekte in Deutschland

Grundsätzlich wird von der Hypothese ausgegangen, dass die Intervention mit verschiedenen, teilweise konkurrierenden Zielen, eine Verschärfung der Flüchtlingsbewegungen hervorruft.⁴⁴ Der Anstieg der Flüchtlingsbewegung sorgt für externe Effekte in den Ländern, welche Flüchtlinge aufnehmen. Dabei kommt es zur zeitlichen und räumlichen Verschiebung von Kosten der Intervention. Grundsätzlich betreffen die externen Effekte die Länder in vier Kategorien:

- *gesellschaftlich* (Einfluss auf Bildung, Gesundheitssystem, Demografie)
- *politisch* (Flüchtlingsrettung Ägäis, Nationalismus/Populismus, Verteilung)
- *privatwirtschaftlich* (Flüchtlinge als Arbeitskräfte, Konsum, Infrastruktur)
- *staatshaushalterisch* (ungeplante Mehrausgaben, Flüchtling als Steuerzahler)

Dadurch wird deutlich, dass die externen Effekte auf alle Bereiche des Zusammenlebens Einfluss haben und die externen Effekte nur im Rahmen einer ganzheitlichen Betrachtung ermittelt werden können.

6.3 Internalisierung der externen Effekte

Bei den Verursachern der externen Kosten müssen diese internalisiert werden, um eine korrekte/vollständige Bepreisung des Einflusses zu ermöglichen.

⁴⁴ vgl. Everett S. Lee (1966) A Theory of Migration in Demography, Volume 3, Issue 1, S. 47–57

Mittelgenerierung:

- *Pigou-Abgabe:* Zur Internalisierung der externen Kosten kann eine Abgabe auf Waffen, Munition und militärisches Gerät erhoben werden. Die Erhebung ist vom gewählten Verteilungsmechanismus (s.u.) abhängig. Während der Flüchtlingsfond eine Zahlung der Pigou-Abgabe bereits bei der Produktion ermöglicht, ist beim Verursacherprinzip eine Abgabe auf eingesetzte Mittel im Konflikt zu erheben. Die Gelder könnten durch die UN verwaltet und verteilt werden. Die Aufwendungen der Flüchtlingsbewegung als ein Bestandteil der Verursacher für externe Effekte könnte dann durch diese Abgabe refinanziert werden.
- *Coase-Theorem:* Die Kosten der Flüchtlingskrise werden hierbei durch Verhandlung ermittelt. Dabei ist das Verhandlungsergebnis von der jeweiligen Position und der gegenseitigen Abhängigkeit abhängig. Es verhandeln dabei die intervenierenden Parteien und die Staaten, bei denen externe Kosten entstehen miteinander.

Verteilungsmechanismen:

- Flüchtlingsfonds: Hierbei werden die externen Kosten betrachtet. Hat ein Akteur Erträge durch externe Effekte zahlt er in den Fonds ein. Muss er hingegen Mittel aufwenden, erhält er einen Ausgleich aus dem Fonds. Dabei können auch die intervenierenden Parteien zu Einzahlungen herangezogen werden, um im Fall, dass nur externe Aufwendungen entstehen, einen Ausgleich herbeiführen zu können.
- Verursacherprinzip: Bei diesem Konzept zahlen die Intervenierenden einen Ausgleich an die Länder in denen sie externe Aufwendungen verursachen. Entstehen externe Erträge werden die Zahlung vom Profiteur an die Intervenierenden geleistet.

Während in Deutschland kurzfristig große Aufwendungen für die Flüchtlinge entstehen und somit Ausgleichszahlungen von den externen Akteuren in Richtung Deutschland fällt, wären, profitiert Deutschland langfristig von der Integration der syrischen Flüchtlinge⁴⁵ durch Erträge. Damit kehrt sich zumindest für Deutschland die Zahlungsrichtung um.

6.4 Zusammenfassung/Ausblick

Das bearbeitete Problem zeigt deutlich, dass Externalitäten eine geeignete Möglichkeit zur interdisziplinären Konfliktforschung sind. Die Abhängigkeit deren Quantifizierung bedingt unterschiedliche Richtungen der Kompensation. Dieser Quantifizierung ist eine stärkere Gewichtung beizumessen, um die Konfliktbewältigung durch deren Internalisierung zu unterstützen. Entstehen bei einem Beteiligten starke positive externe Effekte, ist unbedingt einen Ausgleich dieser Kosten herbeizuführen um ein Profitieren von der Konfliktverschärfung zu verhindern.

7. Schlussbemerkungen

Die ökonomische Theorie der externen Effekte eignet sich in allen sechs – bisweilen auch für die Bundesrepublik relevanten – Anwendungsbeispielen als theoretisches Konstrukt sehr gut, um Analysen möglicher Krisenverläufe anzustellen und Lösungsmöglichkeiten bereits heute im Rahmen von strategischen Debatten auf nationaler und internationaler Ebene zu berücksichtigen. Diese reichen von der im ökonomischen Raum dominierenden – weil

⁴⁵ vgl. Brühl, Volker (2016): Die Kosten der Flüchtlingskrise in Deutschland, Frankfurt am Main

kostengünstigen – Krisenprävention über die Intervention bis hin zur Krisennachsorge. Zudem wird deutlich, dass weltweite Konflikte bisweilen auch aufgrund des Verhaltens von Menschen aus der Bundesrepublik heraus entstehen oder zumindest weiter angefacht werden, so dass aus ökonomischer Effizienz und aus Verantwortungsbewusstsein gegenüber der generellen Gültigkeit des Schutzes der Menschenwürde ein Handeln der Bundesrepublik stets strategisch und konstruktiv mitzudenken ist.

Nochmals sei aber darauf hingewiesen, dass die ausgewählten Fälle selbstverständlich nur in Ausschnitten analysiert werden konnten und deshalb auch nur einen ersten Hinweis auf die Notwendigkeit einer umfassenden Krisenstrategie rechtfertigen. Gleichwohl steht diese Rechtfertigung auf durchaus robustem Fundament. Weitere, diese Impulse vertiefende Überlegungen sind aus Sicht der Verfasser erwünscht und leisten einen zentralen Bestandteil bei der Erarbeitung einer umfassenden strategischen Ausrichtung für eine friedlichere Welt; weniger ambitioniert führen diese strategischen Überlegungen zur Erarbeitung einer Sicherheits- und einer daraus abgeleiteten Militärstrategie.