

Krisenbearbeitung aus ökonomischer Perspektive – Externalitäten

Autor: Prof. Dr. Stefan Bayer (Seminarleiter) sowie die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Seminars „Krisenbearbeitung aus ökonomischer Perspektive“ im LGAN 2015.

Einleitung:

In der Öffentlichkeit findet sich sehr häufig ein – bisweilen wenig begründetes – Vorurteil, dass die Ökonomie Wurzel vielen Übels sei. „Sachbücher“ wie beispielsweise das Buch „Terror der Ökonomie“ (Viviane Forrester, 1999) o.ä. greifen dieses scheinbar populäre Argument auf und spitzen es in einzelnen Bereichen zu. Und die Auswirkungen der Banken-, Finanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2008/2009 wird ebenfalls sehr häufig relativ undifferenziert mit einer unstillbaren Gier, oder genereller, dem maßlosen Streben nach individuellen Vorteilen Einzelner „koste es was es wolle“ in Verbindung gebracht.

Das Seminar „Krisenbearbeitung aus ökonomischer Perspektive“ im LGAN 2015 griff diese Fragen und weitere aus der Perspektive der Theorie der externen Effekte auf. Dazu sollen die kursorisch angerissenen Argumente etwas sorgfältiger beleuchtet werden: Inwieweit kann denn die Ökonomie generell ursächlich für störende Entwicklungen sein?

Wir nähern uns dieser Frage, indem wir einen zentralen Aspekt der ökonomischen Theorie – die Theorie der Externalitäten – beschreiben und an ausgewählten Beispielen hinsichtlich ihres Beitrags zu krisenhaften Entwicklungen analysieren.

Nicht überraschen wird es den Leser, wenn unser Fazit deutlich facettenreicher ausfällt als die angedeutete Pauschalkritik der ersten Zeilen dieser Einleitung:

Ökonomie schafft es auf herausragende Weise, Knappheitssituationen effizient zu lösen. Dies setzt aber die Berücksichtigung aller Kosten- und Nutzeneffekte voraus, was in einer vollständigen Wirtschaftsrechnung gelingt. Wird davon abgewichen, werden deutlich weniger effiziente Marktergebnisse realisiert. Dadurch können Probleme entstehen, die im Nachhinein auch unter Zuhilfenahme von Streitkräften bearbeitet werden müssen. Das liegt dann aber grundsätzlich weniger an ökonomischem Verhalten per se, als vielmehr an der Möglichkeit, unsanktioniert derartig agieren zu können. Mit anderen Worten: Es handelt sich somit vor allem um Staats- anstatt um Marktversagen.

Der nachfolgende Beitrag skizziert dazu zunächst die Theorie von Externalitäten, also politische und private Möglichkeiten, diese beim Verursacher anzulasten (zu internalisieren), und wendet dieses Konzept daran anschließend auf vier aktuelle Beispiele an:

- Zunächst wird in Kapitel eins der Konflikt im Südchinesischen Meer untersucht,
- daran anschließend stellt Kapitel zwei auf Externalitäten am Beispiel der Arktis ab.
- Kapitel drei fragt nach Externalitäten im Rüstungsbereich und deren Auswirkungen auf die Verteidigungsfähigkeit speziell in Europa und
- abschließend diskutiert Kapitel vier Externalitäten bei der Migration.

Die vier Kapitel wurden von jeweils einer Arbeitsgruppe im Rahmen meines Seminars „Krisenbearbeitung aus ökonomischer Perspektive“ erarbeitet, innerhalb der Gruppen und in Seminarpräsentationen kontrovers diskutiert und anschließend auf jeweils ca. zwei Seiten zusammengefasst. Eine abschließende Diskussion kann so selbstverständlich nicht erfolgen;

vielmehr soll der vorliegende Beitrag Impulse für weitere Debatten geben, die eingangs aufgeworfene pauschale Ökonomiekritik relativieren und in konstruktive Bahnen lenken.

Die Theorie der externen Effekte

Im Seminar „Krisenbearbeitung aus ökonomischer Perspektive“ beschäftigte sich eine Gruppe von Teilnehmern des LGAN 2015 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

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.

Der vorliegende Beitrag soll bewusst keine wissenschaftliche Publikation darstellen, sondern vielmehr in Form eines Werkstattberichtes anhand von vier Beispielen mögliche Externalitäten beschreiben, diese analysieren, ihre konfliktträchtigen Konsequenzen 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. Konfliktregion Südchinesisches Meer – Internalisierung externer Effekte und Folgerungen für die deutsche Verteidigungspolitik

1.1 Konflikt

Das Südchinesische Meer (SCM), ein Randgewässer des Pazifiks, ist seit Jahrzehnten ein akuter Krisenherd in Südostasien. Es handelt sich im Kern um einen Streit um Ressourcen, die Wahrung nationaler Legitimität sowie geostrategische Interessen. Ein ungleicher Konflikt zwischen der Weltmacht China, die ca. 80% des Meeres für sich beansprucht und sich dabei auf „historische Rechte“ bezieht, und den Anrainern Vietnam, Malaysia, Brunei, den Philippinen und Taiwan, die auf ihre hoheitlichen, nach internationalem Seerecht festgelegten Meeres- und Wirtschaftszonen bestehen.

In deren Wahrnehmung ist die Volksrepublik Aggressor und Konflikttreiber. Auch die USA befürchten, durch eine Stärkung Chinas in dieser Region ihre maritime Handlungsfreiheit zu verlieren. Grundsätzlicher Auslöser für Territorialkonflikte über nahezu das gesamte Meer ist das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen, welches 1982 verabschiedet und 1994 in Kraft gesetzt wurde. Dieses erkennt den Küstenstaaten u.a. eine 200 Seemeilen breite Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) zu, in welcher ein Staat das exklusive Recht zur Ausbeutung der natürlichen Ressourcen genießt.

Im Falle des Südchinesischen Meeres bedeutet dies, dass nicht nur sich überlagernde Gebietsansprüche entstehen, sondern im extremen Fall kaum noch Platz für die Hohe See bleibt, welche grundsätzlich allen Staaten gemeinsam zur Verfügung steht. Alle beteiligten Staaten sind zwar bemüht, eine militärische Auseinandersetzung zu vermeiden, dennoch wirkt sich der Konflikt in der gesamten Region nachhaltig auf die Bedrohungsperzeption, die sicherheitspolitische Ausrichtung und die Weiterentwicklung der verschiedenen nationalen Streitkräfte aus.

1.2 Ökonomische Aspekte

Das Südchinesische Meer ist von großer wirtschaftlicher Bedeutung. Rund ein Drittel des gesamten Welthandels wird über die dortigen Schifffahrtswege abgewickelt. 10 Prozent des weltweit gefangenen Fisches kommt aus seinen Gewässern. Es gibt zudem unterseeische Öl- und Gasvorkommen mit großem Potential. Jüngere US-Amerikanische Schätzungen gehen davon aus, dass sich unter dem Meeresgrund 11 - 15 Mrd. Barrel Rohöl und 5380 Bn. m³ Erdgas befinden. Das entspricht etwa der Hälfte der bis heute noch verbliebenen Rohstoffressourcen in der Nordsee. Deutschland ist ein wichtiger Handelspartner Chinas. Beide Länder erwirtschaften ein jährliches Handelsvolumen von über 160 Mrd. Euro.

1.3 What if – China übt militärische Kontrolle über das SCM (Szenarioentwurf)

In einer Szenarioannahme wird davon ausgegangen, dass China sich dazu entschließt, seinen Anspruch im SCM militärisch durchzusetzen. China will sich somit die Rohstoffe Fisch sowie Öl und Gas langfristig sichern, um seine Wirtschaft auch in Zukunft absichern zu können.

Zudem will man den maritimen Raum mit militärischen Mitteln beherrschen, um die langjährigen Rivalen Vietnam und die Philippinen sowie deren Verbündete, die Vereinigten Staaten von Amerika, auf Distanz zu den eigenen Wirtschaftszentren an der Küstenregion und den Marinestützpunkten auf Hainan zu halten.

Im Zuge dieser Maßnahmen wird der internationale Schiffsverkehr kontrolliert und muss sich nach konkreten Vorgaben chinesischer Sicherheitsorgane richten. Die Volksrepublik nutzt dazu eine Vielzahl von Inseln, die zu militärischen Stützpunkten ausgebaut wurden. Gleichzeitig wird durch die Einrichtung einer Air Defence Identification Zone (ADIZ) der internationale Luftverkehr kontrolliert und Luftstreitkräfte anderer Staaten am Passieren des Gebietes gehindert.

China verstößt damit gegen das von der Volkrepublik im Jahr 1982 ratifizierte internationale Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen, da es die Ausschließlichen Wirtschaftszonen aller Anrainerstaaten (200 Seemeilen-Zone vor der Küstenlinie eines Landes) verletzt und sich somit souveräner Hoheitsgebiete anderen Staaten ermächtigt. Für den internationalen Warenverkehr bedeutet dies, dass höhere Transportkosten durch Risikoaufschläge oder Umfahrungen des Gebietes entstehen. Zudem kann es angesichts reglementierter Verkehrsströme zu Lieferengpässen bei Handelspartnern Chinas führen, da Rohstoffe oder Komponenten zur Herstellung von Gütern nicht konstant oder zeitgerecht transportiert werden können. Dies kann u.a. Einfluss auf den internationalen Rohstoff-, Konsumgüter-, aber auch den Fischmarkt haben.

1.4 Internalisierung

Für die Bundesrepublik Deutschland ergeben sich – neben anderen – folgende Handlungsoptionen:

Die Bundesrepublik toleriert das chinesische Vorgehen und trifft binationale Handelsabkommen, damit deutsche Handelsinteressen durch den Konflikt nicht beeinträchtigt werden. Die deutsche Wirtschaft nimmt dabei Mehrkosten für den Transport und die Sicherheit auf sich, die dann möglicherweise auf den Verbraucher über eine Preiserhöhung weitergegeben (überwälzt) werden. Dadurch wird jedoch der Bruch internationalen Rechts toleriert und politische Konflikte zwischen Deutschland, den Anrainern des SCM sowie den USA sind sehr wahrscheinlich.

Alternativ könnte die Bundesrepublik das chinesische Vorgehen nicht akzeptieren und eine internationale „Coalition of the Willing“ auch mit militärischen Mitteln unterstützen, um den Status Quo Ante wieder her zu stellen. Hierbei wären jedoch ein Konflikt mit China und ein Abbruch der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen sehr wahrscheinlich.

1.5 Folgerung für die Bundeswehr

Für die oben angedeutete zweite Option wäre es erforderlich, die Entwicklung von zusätzlichen Fähigkeiten der deutschen Marine zu berücksichtigen. Diese umfassen insbesondere eine Verdichtung des militärischen Lagebildes im SCM, die zusätzliche Verdichtung der Information zum Potential der chinesischen See- und Luftstreitkräfte, eine enge Kooperation mit US Pacific Command / Austausch von Verbindungsoffizieren / Teilnahme an Übungen im

Pazifik sowie die Beschaffung bedrohungsangepasster Sensoren und Effektoren (z.B. weitreichende Seezielflugkörper, Flugabwehrwaffensysteme und EloKa-Systeme).

1.6 Zusammenfassung

Deutschland hat ein hohes Interesse an der Beibehaltung des realen Status Quo im SCM und sollte seine außenpolitischen Ambitionen in Südostasien diesbezüglich ausrichten. Deutschland sollte deswegen ein ressortübergreifendes Krisenzentrum schaffen, um die Bundesregierung frühzeitig über Entwicklung und Folgen solcher Konflikte zu informieren und Handlungsoptionen zu schaffen. Zu oft ist die Politik von den Krisen der letzten zehn Jahre überrascht worden (Arabischer Frühling, Ukraine Krise, Mali, Islamischer Staat). Die Bundeswehr bedarf darüber hinaus einer zusätzlichen Zuweisung von Haushaltsmitteln, um eine perspektivisch ausgerichtete Fähigkeitsentwicklung zur Begegnung potenzieller zukünftiger Konflikte der angedeuteten Art durchführen zu können.

2. Externe Kosten und Konflikte am Beispiel der Arktis

Die Arbeitsgruppe „Arktis“ hat sich mit der Thematik der Öffnung der Schifffahrtsrouten der Nord-Ost-Passage (N-O) und Nordwest-Passage (N-W) durch den Klimawandel und den damit verbundenen Auswirkungen für die Bundesrepublik Deutschland beschäftigt. Dabei ist die AG der Frage nachgegangen, welche externen Kosten in diesem Zusammenhang auf die Bundesrepublik Deutschland zurückfallen können. So wird zunächst ein Überblick über die durch den Klimawandel induzierten Veränderungen im arktischen Raum gegeben und welchen Anteil im Sinne eines Verursachers die Bundesrepublik als CO₂-Produzent daran trägt. Anschließend wird dargestellt, welche Auswirkungen die Klimaveränderung in der Arktis auf Gewinner und Verlierer dieser Entwicklung hat und zwar am Beispiel des Vergleichs der N-O-Passage mit der Süd-Passage durch den Suez-Kanal. Schließlich werden Maßnahmen vorgeschlagen, welche durchgeführt werden können, um die negativen Auswirkungen dieser Entwicklung zu kompensieren.

2.1 Die Arktis als Wirtschaftsraum

Die Arktis, am nördlichen Pol der Erdhalbkugel gelegen, ist neben der Antarktis die einzige Landmasse, die überwiegend mit einer permanenten, ganzjährigen Eisdecke bedeckt ist. Die geschlossene Eisdecke der Arktis erlaubt den Zugang mittels Schifffahrt nur in den arktischen Sommermonaten. Die dadurch entstehende sogenannte Nord-Ost- sowie Nord-West-Passage erlaubt dann den nahezu eisfreien Verkehr zwischen Europa, entlang der russischen Küste bis nach Asien. Im Vergleich zur Südpassage durch den Suez-Kanal entsteht hier eine Streckverkürzung von rund 5000 km, was ungefähr 30% Streckenersparnis bedeutet. Weiterhin entsteht durch die Öffnung der Arktis der Zugang zu weiteren Rohstoffvorkommen, vor allem Gas und Öl, welche ausgebeutet werden können. Insbesondere die Rohstoffvorkommen führen bei den Arktisanrainern (USA, Kanada, Russland, Dänemark, Norwegen) sowie der EU als weiterem Akteur zu Begehrlichkeiten und Auseinandersetzungen bzgl. Grenzverläufen und Gebietsansprüchen.

2.2 Klimawandel und die Auswirkungen auf die Arktis

Im Fortlauf wurde der Beitrag Deutschlands zur Klimaerwärmung mittels CO₂-Ausstoss erörtert. Dieser beläuft sich in einem weltweiten Vergleich zwar als relativ gering, ist jedoch

messbar und im Vergleich der Industrienationen als signifikant zu bewerten (DATEN!!!). Somit trägt Deutschland mit seinem induzierten CO₂-Ausstoß direkt zur Veränderung des Weltklimas wie bspw. dem Abschmelzen der Polkappen und somit auch zur Reduzierung der Eisdecke u.a. in der Arktis bei, was wiederum zu einer Freilegung der Seepassagen führt.

2.3 Gewinner und Verlierer

Zusätzlich generiert der Klimawandel in weiteren Regionen abseits der Arktis Effekte. So führt z.B. das Ausdürren von fruchtbarem Land in Mittelamerika oder Afrika aufgrund von Wassermangel zu einer Belastung für die dort verorteten Länder, Bevölkerungen und Volkswirtschaften, was dann oftmals einen Druck zur Veränderung in diesen Ländern erzeugt. Diese Veränderungen zeigen sich u.U. in gewaltsamen Konflikten, Migrations- und Fluchtbewegungen oder humanitären Katastrophen. Aufgrund der ohnehin angespannten wirtschaftlichen Lage in Ägypten, u.a. durch den massiven Einbruch im Tourismussektor, werden zusätzliche negative Effekte auf diese wirken und z.B. zur Steigerung der Arbeitslosigkeit führen. Damit wirkt der v.a. durch die Industrienationen wie Deutschland induzierte Klimawandel nachteilig auf ohnehin wirtschaftlich schwache Länder und macht diese so zu Verlierern im Zuge des Klimawandels.

Gleichzeitig führt die Erderwärmung und die damit verbundene Freilegung der Passage durch die Arktis zu einer Steigerung der Attraktivität der Arktis-Passagen für den Transport von Gütern von Europa nach Asien und umgekehrt. Davon profitieren insbesondere Volkswirtschaften wie die deutsche, welche besonders auf Export basieren.

Wenn somit die nördliche Transportroute attraktiver wird als die südliche, tritt damit ein weiterer negativer Effekt für die angesprochenen Staaten in den von Klimawandel besonders betroffenen Gebieten ein. In den entlang der Südpassage liegenden Ländern basiert ein Teil der Wirtschaft auf Transitverkehr entlang dieser Route. Als Beispiel sei hier der Suez-Kanal erwähnt, welcher momentan rund 10% des BIP Ägyptens ausmacht. Wenn nun, durch eine Attraktivitätssteigerung der Nordpassage, Ägypten einen Einbruch in den Einnahmen durch den Suez-Kanal von nur einigen Prozentpunkten hinnehmen muss, führt dies in einer ohnehin fragilen Wirtschaftslage zu weiterem Druck auf das Land, welcher sich dann z.B. in einer Verstärkung der Migrationsbewegung u.a. in Richtung Europa und Deutschland äußern könnte. Somit erlegt u.a. Deutschland in diesem Falle Ägypten durch seine Umwelt- und Industriepolitik direkte Kosten durch den Klimawandel auf und profitiert gleichzeitig durch diesen direkt. Diese Kosten fallen jedoch zum Teil wieder auf Deutschland zurück, da die negativen Folgen wie Migration wiederum Kosten verursachen.

2.4 Handlungsmöglichkeiten

Um dieser möglichen Entwicklung vorzubeugen, könnte ein Ansatz sein, die von Deutschland erzeugten externen Kosten im Vorfeld bereits einzupreisen, um so in Zukunft möglicherweise höhere Kosten (auch für Deutschland!) zu vermeiden.

So bestünde die Möglichkeit, mittels Abgaben und Steuern, die den Logistikunternehmen auferlegt werden, die Arktispassagen unwirtschaftlicher zu machen, um somit eine stärkere Frequentierung der Südpassage zu erreichen, damit wiederum in Ländern wie Ägypten die Wirtschaft nicht weiter in Mitleidenschaft gezogen wird. Gleichzeitig könnten die so durch Abgaben generierten Mittel in die Entwicklungshilfe für fragile Staaten fließen, um Effekte des Klimawandels für diese zu minimieren.

Ferner kann auch die bewusste Entscheidung, auf die Arktispassagen zu verzichten, einen Teil einer Strategie darstellen, um die prognostizierten negativen Folgen zu vermeiden.

3. National fokussierte Verteidigungs- und ineffiziente Rüstungspolitik gefährden die zukünftige Verteidigungsfähigkeit Europas

3.1 Besonderheiten der Rüstungsindustrie

Die Rüstungsindustrie weist Besonderheiten im Vergleich zu anderen Wirtschaftszweigen auf. Nationalstaatliche Regierungen treten meist als Kunden, ordnungspolitische Normgeber und strategische Richtungsweiser auf. Die auf freien Märkten und bei vollkommener Konkurrenz wirkenden Kräfte von Angebot und Nachfrage sind auf dem Rüstungsmarkt nur in geringem Maße ausgeprägt. Durch politische Entscheidungen veränderte Konkurrenz- und Marktbedingungen wird die Anzahl der Anbieter, die Qualität und der Preis von Rüstungsprodukten beeinflusst.

Regierungen sind jedoch stark darauf bedacht, nationale Rüstungsindustrien zu erhalten, da sie diese als Instrument nationalstaatlicher Souveränität verstehen. Es ist für politische Machthaber essentiell, die Versorgungssicherheit eigener Streitkräfte gewährleistet zu wissen und die Verteidigungswirtschaft als außenpolitisches Instrument zu nutzen. Dies wird u.a. durch die Regelung der Export- und Kooperationspolitik der Unternehmen erzielt, aber auch um die politische Teilnahme an internationalen Gremien und bestehenden Netzwerken zu legitimieren, die ohne rüstungsindustrielle Basis unzugänglich wären. Politisch bestimmte Exportrichtlinien und Beschränkungen bei der Zusammenarbeit mit anderen Industrienationen können als sicherheitspolitische Maßnahmen verstanden werden, die jedoch negative industriepolitische Auswirkungen auf die Prosperität der nationalen Rüstungsindustrie haben können.

3.2 Externe Effekte bei Beibehaltung des Status quo

Bei stetig sinkenden europäischen Verteidigungsbudgets und damit fallenden Streitkräfte- und Materialumfängen steigen durch nicht erzielbare Skaleneffekte absehbar die Kosten zur Erhaltung nationaler Rüstungsindustrien. Eine europäische Konsolidierung findet nur schwach ausgeprägt statt. Industrielle Überkapazitäten in Europa sind die Folge und langfristig sind Unternehmen im Verteidigungssektor nur überlebensfähig, wenn sie nationalstaatlich gestützt werden, ihre Produkte verteuern und/oder neue Märkte erschließen. Eine restriktive Exportpolitik erschwert jedoch zumindest die letzte Option. Sollte die europäische Rüstungsindustrie aufgrund der dargelegten Entwicklung mittelfristig stark subventioniert werden müssen – volkswirtschaftlich werden knappe Ressourcen immer für konkurrierende Zwecke zugewiesen, so drohen zunächst weitere Kürzungen des Investitionsbudgets für Rüstungsgüter, folgend ein Innovations- und Technologieverlust sowie final die Einstellung der Geschäftstätigkeit einzelner Rüstungsunternehmen. Gleichzeitig entwickeln sich Schwellenländer zu ernsthaften Konkurrenten aufgrund der bereits beschriebenen geschwächten Marktposition.

Alle Akteure im Bereich des Rüstungssektors – Politik, Industrie und Streitkräfte – hätten langfristig ihre Ziele verfehlt. Die Politik könnte sicherheits- wie verteidigungspolitisch nicht mehr souverän agieren. Die Wirtschaft strebt nach ökonomischer Effizienz und wäre zur Aufgabe einer ineffizienten Rüstungsindustrie gezwungen. Die Streitkräfte büßen in ihrer

militärischen Effektivität ein, wenn die Versorgungssicherheit und die industrielle Bewertungskompetenz durch steigende Abhängigkeit von Dritten verloren gehen.

Negative Auswirkungen auf integrative Prozesse einer europäischen Gemeinschaft oder auf die NATO wären die Folge. Nicht zuletzt steuert derzeit nationale, protektionistische Politik auf einen Zustand zu, der die zukünftige Verteidigungsfähigkeit Europas gefährdet.

3.3 Die Agenda für den Rüstungsmarkt der Zukunft

Sicherheit wird mehr als nationalstaatliche Aufgabe denn als europäische definiert. Daher ist es konsequent, knappe Ressourcen zum Erhalt von Sicherheitsgarantien in erster Linie national zu verwenden. Wird dieses Gut jedoch europäisch definiert, so ließe sich eine europäische Konsolidierung der Verteidigungsindustrie erreichen. Nationale Alleingänge sind dabei auszuschließen, um Trittbrettfahreffekte zu vermeiden. Es gilt daher, die Strategie zur Stärkung einer europäischen verteidigungstechnologischen und –industriellen Basis konsequent voranzubringen und eine europäische Institution mit Befugnissen auszustatten, eine europäische Rüstungsstrategie umzusetzen. Eine gemeinsame europäische Exportpolitik, gezielte Innovations- und Kernkompetenzförderung, Erhalt von Schlüsseltechnologien unter Nutzung von Skaleneffekten können auf lange Sicht der europäischen Integration sowie einer Konsolidierung nationalstaatlicher Haushalte zuträglich sein, die militärische Interoperabilität fördern und die Industrie nachhaltig konkurrenzfähig machen.

Dies bedeutet jedoch, dass Nationalstaaten bereit sein müssten, die ordnungspolitische Normengebung auf eine übergeordnete Ebene zu verlagern. Ein zunächst feststellbarer Souveränitätsverlust wäre zu akzeptieren, sowie vermutlich der Verlust von Arbeitsplätzen im eigenen Land durch die Konsolidierung und Spezialisierung der Rüstungsindustrie. Innenpolitisch ist eine solche Handlung sicherlich schwer umzusetzen, da ein volkswirtschaftlicher Nutzen erst mittelfristig zu verzeichnen wäre. Haushaltsmittel, die durch eine Optimierung des Rüstungsmarktes eingespart werden könnten, sind für andere Bereiche nutzbar. Langfristig bliebe die Sicherheit und Verteidigungsfähigkeit Europas gewahrt und ein europäisches Bündnis gestärkt.

3.4 Ambivalenz politischer Zielsetzung

Lösungen zur Optimierung des Rüstungsmarktes sind seit langem bekannt und werden stetig diskutiert. Politische Ambivalenz zeichnet sich in diesem Falle dadurch aus, dass langfristig die Existenzsicherung und Souveränität des Nationalstaates sowie die europäische Integration als Handlungsmaximen gelten. Kurz- bis mittelfristig ist dem entgegenstehend jedoch das Ziel politischen Machterhalts zu nennen, welches bei der folgerichtigen Konsolidierung und Integration des europäischen Rüstungsmarktes aufgrund innenpolitischer Zerwürfnisse als gefährdet anzusehen wäre. Mittel- bis langfristig unzweifelhaft positiv wirkende Effekte – auch über den Bereich der Verteidigung hinaus – stehen demnach kurzfristig negativen Auswirkungen entgegen. Es spielt für den einzelnen Politiker weniger eine Rolle volkswirtschaftliche Einkommenssteigerung auf längere Sicht zu erzielen, wenn das Risiko des eigenen Machtverlustes aufgrund des Abbaus von Handelsbeschränkungen auf dem europäischen Markt als zu hoch angesehen wird.

Wie dargestellt, verhindern kurzfristige negative Effekte die Umsetzung einer mittel- bis langfristig optimalen Politik. Es gilt deshalb, die Konsequenzen gegenwärtiger Politik, die zu einem Verlust der Verteidigungsfähigkeit Europas führen könnten, der breiten Öffentlichkeit

zu verdeutlichen, so dass kurzfristige Effekte in den Hintergrund treten. Alle betrachteten Akteure müssen aufgefordert sein, hierzu einen Beitrag zu leisten.

4. Migration als Externalität

Im Rahmen des Seminars sollte untersucht werden, wie sich Externalitäten am Beispiel von Migrationsbewegungen auswirken und betrachten lassen. Dazu wurde zunächst als Hinleitung zum Thema der Begriff der Migration und deren Ursachen erörtert und der Zusammenhang zur Betrachtung von Externalitäten hergestellt. Mögliche politische Steuerungsansätze wurden sodann analysiert. Folgerungen der ergriffenen Maßnahmen für einen ökonomisch sinnvollen Umgang mit den Auswirkungen der Flüchtlingskrise sowie die Überlegung, ob externe Effekte überhaupt internalisierbar sind, schließen unsere Betrachtungen ab.

4.1 Migration als Externalität

Zunächst war eine Erörterung von Grundlagen unter der Fragestellung, wie sich die Migration von Menschen am Beispiel der Flüchtlingskrise ökonomisch betrachten und bewerten lässt, durchzuführen. Dabei wurde festgestellt, dass in Ergänzung zur Definition von Migration als Wanderungsbewegungen von Menschen zwischen Staaten oder administrativen Untereinheiten der Begriff der Flucht im Rahmen der Flüchtlingskrise als Teilmenge von Migrationsbewegungen verstanden werden kann. Vor dem Hintergrund der Überlegungen zu Externalitäten und entsprechenden Internalisierungsmaßnahmen war weiterhin eine Betrachtung des Prozesses notwendig, um herauszustellen, welche Ursachen zugrunde liegen und darauf aufbauend, Auswirkungen, welche diese Bewegungen haben, bewerten zu können. Dazu wurden Push- und Pull-Faktoren der Migrationstheorie nach Lee (1972) betrachtet, welche später erneut Relevanz unter der Betrachtung der Flüchtlingsrouten erfahren. Berücksichtigung fanden die Kategorien (Sozio-)Ökonomie, Gesellschaft, Demographie, Politik und Ökologie.

Für den konkreten Fall der Flüchtlingskrise (exemplarisch am Beispiel der Routen von Afrika nach Europa) wurde der Zusammenhang dieser Faktoren am Modell besprochen. Dabei führen die Push- & Pull-Faktoren zu einer überproportional großen bzw. irregulären Migration, was Folgen sowohl in den Herkunfts- als auch in Transitländern nach sich zieht, die die Situation i.d.R. noch verschlimmern und mittels gewisser Maßnahmen seitens der EU bekämpft werden sollen. Nicht zuletzt haben die Bewegungen Folgen für die EU selbst, sowohl in den Ankunftsändern der Flüchtlinge als auch den anderen EU-Mitgliedstaaten (seien sie nun Zielländer oder nicht), die zu politischen, aber eben auch ökonomischen Auswirkungen führen. Ein Beispiel für die teilweise Verursachung von Migration auch aus Europa heraus stellen europäische Exporte von Hühnerteilen nach Afrika dar.⁴ Handelspolitik und Konsumverhalten in der EU führen in diesem Beispiel zu Externalitäten der Geflügelproduktion in Europa, die Effekte bei zunächst unbeteiligten Ländern erzeugen und nicht unbedingt durch Maßnahmen, die auf den direkten Export wirken, internalisiert werden können (Änderungen bei Agrarsubvention, Exportzölle etc.). Die Komplexität der Zusammenhänge macht es erforderlich, dass man sich mit den ökonomischen Folgen für Europa bzw. die Bundesrepublik intensiver auseinandersetzen muss, bevor man sich über langfristig angelegte Internalisierungsmaßnahmen Gedanken machen kann.

⁴ Vgl. Rudloff, Bettina und Evita Schmiege (2016): Wieder Hühnchen mit der EU zu rupfen? Umstrittene Geflügelexporte nach Afrika: Nachhaltige Handelspolitik als Aufgabe für die G20, SWP-Aktuell 81, Berlin.

4.2 Flüchtlingsströme in die EU

Gemäß der Anzahl an Asylerstanträge in Deutschland 2015 gehören zu den TOP TEN der Herkunftsländer: Syrien, Albanien, Kosovo, Afghanistan, Irak, Serbien, Eritrea und Nigeria. Um nach Europa gelangen zu können, müssen die Migranten aus diesen Ländern durch sogenannte Transitländer reisen. Das Land Niger steht dabei in einem besonderen Fokus. Die in der Sahelzone gelegene Stadt Agadez gilt als ein Hauptumschlagpunkt für Menschenschmuggel. Schleusungskriminalität hat sich in den Transitländern zu einem sehr lukrativen Geschäftsmodell entwickelt. Mit diesen Geldern werden unter anderem organisierte Kriminalität und Terrorismus in Libyen finanziert. Die durch deutsches Handeln entstandene Externalität der Migration verstärkt somit kriminelles Handeln auf dem afrikanischen Kontinent.

Die Hauptmigrationsrouten in die EU führen über das Mittelmeer. Im Jahr 2016 lag die Anzahl der illegalen Grenzüberschritte über das zentrale Mittelmeer bei über 173.000. Davon kamen die meisten aus Nigeria und Eritrea. Das Asylland Nummer eins in der EU ist eindeutig Deutschland. 2016 beantragten über 700.000 Menschen erstmals Asyl in Deutschland. Um diesen Migrationsfluss einzudämmen, wurde u.a. die EU NAVFOR MED Operation SOPHIA ins Leben gerufen. Deren Auftrag ist die

„Bekämpfung des Menschenschmuggels- und der Menschenhandelsnetze und der Bekämpfung von Schleusern und deren Infrastruktur im südlichen zentralen Mittelmeer zwischen einerseits der italienischen und andererseits der tunesischen und libyschen Küste. Seit dem Eintritt in ihre dritte Phase im Mai 2016 zielt die Mission auch auf den Aufbau einer wirksamen Libyschen Küstenwache.“

Praktisch findet vor der libyschen Küste Seenotrettung statt, wodurch das Geschäftsmodell des Menschenschmuggels unterstützt wird. Somit entsteht ein Kaskadeneffekt, der die Migration in die EU weiter verstärkt. Eine Frage, die sich dabei stellt, ist: Sollte die EU die Missionen im Mittelmeer einstellen, um das Geld für andere Zwecke verwenden zu können, auch wenn dadurch die Zahl der ertrunkenen Flüchtlinge im Mittelmeer steigen würde?

4.3 Ökonomische Auswirkungen auf Deutschland

Das favorisierte Ziel vieler Migranten ist die Bundesrepublik Deutschland. In der politischen und öffentlichen Diskussion werden und wurden dabei die humanitäre Verpflichtung und das ökonomische Rational Deutschlands bzgl. der Zuwanderung teilweise unzulässig miteinander verknüpft. Um die ökonomischen Auswirkungen von Migranten auf die deutsche Volkswirtschaft zu untersuchen, wurde daher zunächst eine Begriffsbestimmung, d.h. die Unterscheidung zwischen direkter Zuwanderung in den Arbeitsmarkt (z.B. EU-Freizügigkeit, Blue Card etc.) sowie den verschiedenen Schutzstatus (Flüchtling gem. Genfer Konvention, Asylant, subsidiärer Schutz, Duldung) erläutert, welche sich unmittelbar auf eine mögliche Beteiligung am ersten Arbeitsmarkt auswirken.

Das deutsche Interesse ist es, dass die Externalität Migration einen volkswirtschaftlichen Nutzen erbringt, d.h. die Überführung der humanitären Verpflichtung in ein ökonomisches Rational. Der statistische Migrant kostet den deutschen Staat zunächst ca. 19.000€ im Jahr, gleichzeitig wird durch die vielfach notwendigen Investitionen und Erhöhung der Staatsausgaben zunächst ein kurzfristiger schuldenfinanzierter Konjunkturimpuls gesetzt. Die längerfristigen ökonomischen Auswirkungen und Chancen für eine Integration in den Arbeitsmarkt lassen sich anhand der Qualifikation bzw. der notwendigen

negative externe Effekte auszugleichen. Dies ist gleichfalls nur dann eine klassische Internalisierungsmaßnahme, falls der Kompensator auch der Verursacher der Externalität ist.

Die ursprüngliche Internalisierungsmaßnahme ist jedoch die Kostenallokation bei Verursachern der Externalitäten, sofern diese eindeutig bestimmbar sind. Neben der grundsätzlichen Erörterung möglicher Kostenreduktionen der Migration für die Gesellschaft wurden im Rahmen dieser Arbeit auch bereits existierende Internalisierungsmodelle beziehungsweise aktuelle Vorschläge der politischen Entscheidungsträger betrachtet.

Die Analyse erfolgte sowohl am Wohlfahrtsstaat als auch an verschiedenen Entwicklungshilfeprojekten als Beispiele für bereits etablierte Internalisierungen. Die Analyse der Vorschläge für zukünftige Internalisierungen, verschiedener politischer Akteure erfolgte durch Abschätzungen möglicher erwünschter und unerwünschter Auswirkungen. Im Rahmen dieser Analyse wurde die Anpassung (Differenzierung) der Sozialpolitik, die Einschränkung von Subventionen, die Reduktion von Importbeschränkungen, die Etablierung von Migrationsabkommen sowohl mit Ursprungsländern als auch mit Transitstaaten, die Einführung von exterritorialen Transitzentren und die Stärkung der Rückkehrförderung betrachtet. Bei allen Vorschlägen traten sowohl intendierte als auch nicht intendierte Effekte zu Tage.

Grundsätzlich ist eine Abschätzung, welche Art von Effekten dominieren wird, im Vorfeld äußerst schwierig. Auch festigte sich im Rahmen der Analyse dieser Vorschläge die Erkenntnis, dass aufgrund des überkomplexen Handlungsumfeldes und vieler Unbekannten eine realistische und vollständige Abschätzung von Kosten und Nutzen im Vorfeld extrem schwierig ist. Bei jeder Art von Ergreifung und politischer Umsetzung der identifizierten Maßnahmen wäre somit ein dauerhaftes Monitoring zu empfehlen, um frühzeitig auf nichtintendierte Effekte reagieren zu können und die jeweiligen Maßnahmen zu verstärken oder abzuschwächen. Einfache Lösungen empfehlen sich für diese komplexe Art der Problemstellung daher nicht.

5. Schlussbemerkungen

Die ökonomische Theorie der externen Effekte eignet sich in allen vier - 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 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.