Auch EU-Kommissare denken nicht “europäisch”

Kai Gehring, Stephan Schneider
24th June 2016



Die Briten haben entschieden: Grossbritannien soll die Europäische Union verlassen. Dieser Entscheid zwingt die EU, Vertragsänderungen und institutionelle Reformen vorzunehmen. Unsere Analyse zeigt, dass bisher nicht einmal die Kommissare in der Europäischen Kommission wirklich “europäisch” dachten. Das Projekt EU kann nur erfolgreich sein, wenn es sich wieder am alten Ideal der Subsidiarität ausrichtet und demokratischere Entscheidungsprozesse implementiert. Diese müssen unbürokratisch, transparent und möglichst nahe an der Bevölkerung sein, um ein Gleichgewicht zwischen nationalen Interessen und gesamteuropäischen Idealismus zu schaffen.

Das wichtigste in Kürze:

- Die EU möchte sich in Richtung Europäischer Staat entwickeln. Die Europäische Kommission wäre der naheliegende Kandidat für die Rolle der Exekutive im Europäischen Staat.

- Laut Selbstdeklaration der EU-Kommission arbeiten EU-Kommissare komplett

unabhängig und unbeeinflusst durch ihren nationalen und kulturellen Hintergrund.

- Wir zeigen am Beispiel des EU-Agrarbudgets aber, dass dem nicht so ist. Die jeweiligen Heimatländer der Kommissare werden bei der Budgetallokation bevorzugt behandelt. Der Budgetanteil des Heimatlandes steigt während der Amtszeit eines EU-Kommisars sprunghaft um rund ein Prozent des Gesamtbudgets der EU an (entspricht ca. einer halben Milliarde Euro).

- Will die EU auf Dauer erfolgreich sein, muss sie ein Gleichgewicht zwischen nationalen Interessen und gesamteuropäischem Idealismus schaffen. Eventuell kann sie dabei sogar etwas von der Schweiz lernen, z.B. wie sich durch direkt-demokratische und bürgernahe Entscheidungsprozesse trotz sehr heterogener Bevölkerung Stabilität und Prosperität erreichen lassen.

In der bisherigen Reformdiskussion innerhalb der Europäischen Union wollen die Verfechter einer immer engeren Union die EU langfristig zu einem Europäischen Staat mit einer echten eigenen Exekutive ausbauen. Existierende Vorschläge zielten meist darauf ab, die Europäische Kommission in diese Richtung zu entwickeln und sie mit mehr Kompetenzen auszustatten, wie z.B. der Erhebung eigener Steuern.[1] Auch bei der letzten Europawahl im Mai 2014 wurde durch die Aufstellung von Jean-Claude Juncker und Martin Schulz als gesamteuropäische Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten implizit ein Schritt in dieser angestrebten Wandlung der Kommission vollzogen.

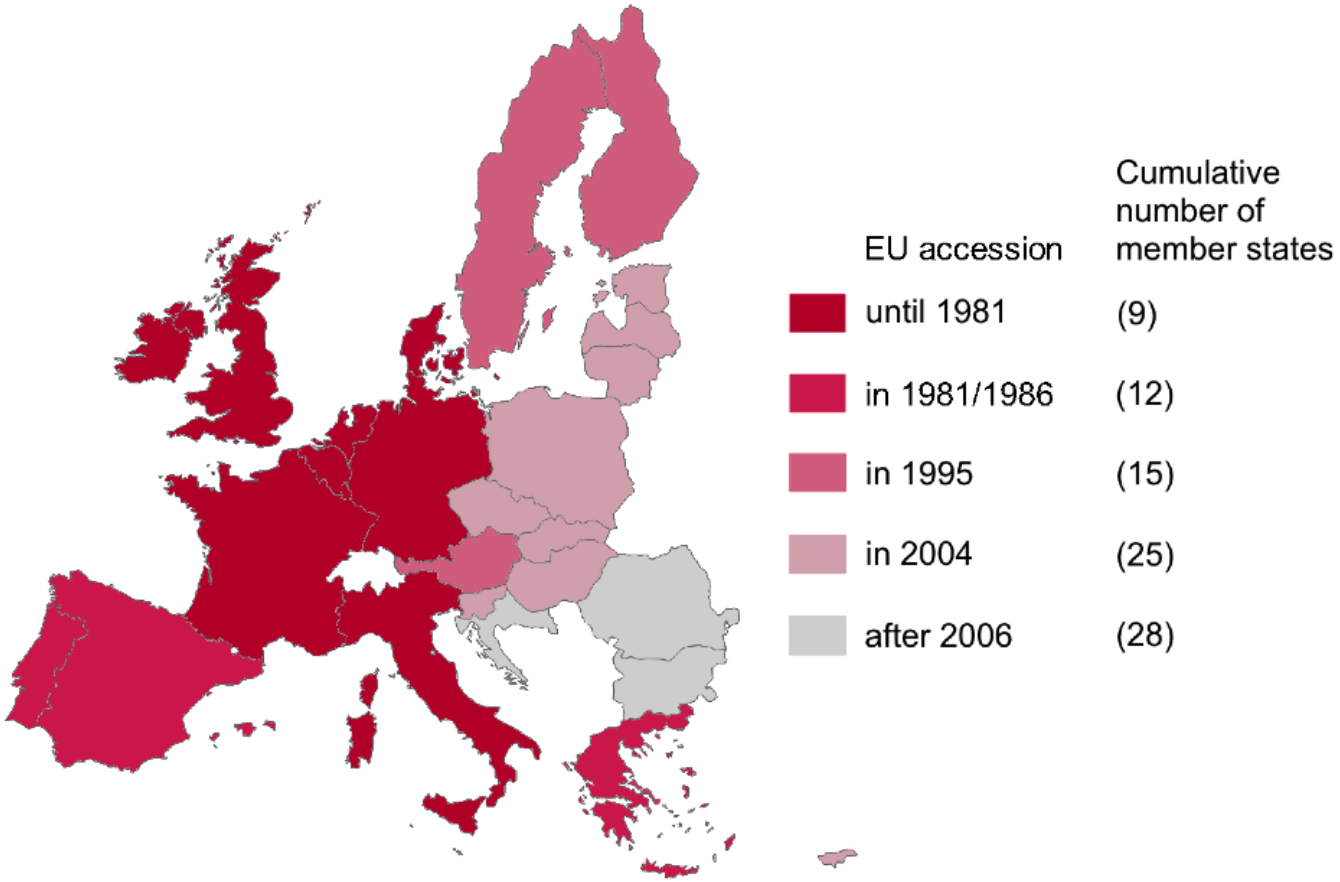
EU möchte mehr Kompetenzen auf supranationaler Ebene

Der Fokus der Reformdebatte lag bisher auf einer weiteren Verlagerung von Kompetenzen. Doch die in einem funktionierenden und wohlfahrtsfördernden institutionellen System wichtige und effektive Kontrolle sowie Rechenschaftspflicht darf dabei nicht vergessen werden. Bevor die EU-Kommission mit weiteren Kompetenzen ausgestattet wird, scheint es ratsam, systematisch zu überprüfen, inwiefern sie ihre eigenen und generell wünschenswerten Standards an ein verantwortungsvolles Arbeiten im gesamteuropäischen Sinne erfüllt. Laut eigener Deklaration vertritt die EU-Kommission „die allgemeinen Interessen der Union“. Sie soll weisungsfrei agieren; d.h. vor allem unbeeinflusst von den Regierungen der einzelnen Mitgliedstaaten. Die EU-Kommissare sollten ihre Arbeit unbeeinflusst durch Interessen ihres Heimatlandes oder ihres kulturellen und nationalen Hintergrunds ausüben.

Innerhalb der EU gilt das Prinzip „Ein Land – ein Kommissar“ für die Verteilung der Kommissarressorts. Allerdings versuchen die Mitgliedsstaaten bei der Besetzung der einzelnen Kommissarposten mit grossem Aufwand jeweils „ihrem“ Kandidaten einen möglichst wichtigen und einflussreichen Posten zu sichern. Es scheint darum naheliegend zu fragen, ob es bei diesem Aufwand allein um das Prestige dieses Postens oder doch eher um

eine möglichst effektive Vertretung nationaler Interessen geht.

Abbildung 1: Mitgliedstaaten der Europäischen Union



EU-Kommissare versuchen, nationale Interessen durchzusetzen

Es existieren nämlich genügend Beispiele, in denen einzelne EU-Kommissare bei der Ausübung ihres Amtes die Durchsetzung nationaler Interessen ganz klar im Blick hatten.

Neben mehr oder weniger starkem Patriotismus könnten auch die Verfolgung persönlicher Karriereziele der EU-Kommissare dazu führen, dass sie nationalen Interessen zum Durchbruch verhelfen wollen. Für die EU-Kommissare, die am Ende ihrer Amtszeit stehen, ist es vorteilhaft, sich durch Entscheidungen im Interesse ihres Heimatlandes für eine erneute Nominierung zu empfehlen.

Und für die EU-Kommissare, die mitten in ihrer Politikerkarriere stehen, kann solches Verhalten die Aussicht auf einen späteren wichtigen Posten im Heimatland erhöhen. Ein prominentes Beispiel hierfür war Romano Prodi, der es nach seiner Amtszeit für die EU-Kommission zum italienischen Ministerpräsident brachte. In beiden Fällen bestehen klare Anreize, die Auswirkungen der eigenen Entscheidungen auf das Heimatland zu berücksichtigen.

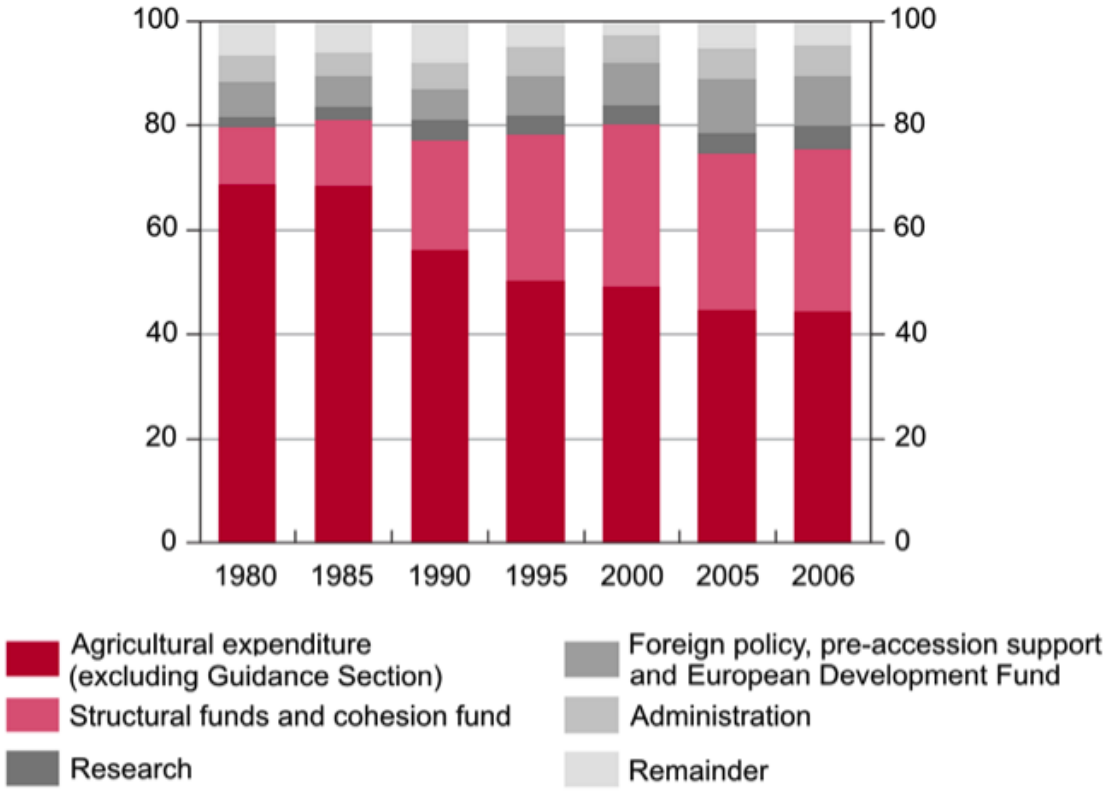
Beispiele von EU-Kommissaren, die nationale Interessen durchsetzten

Erinnert sei hierbei unter anderem an den Einsatz des ehemaligen deutschen Industrie-Kommissars Günter Verheugen zur Absenkung der für die Autoindustrie verpflichtenden Emissionsobergrenzen, die von den eigenen Kollegen aus der Kommission vorgeschlagen wurden. Oder der aktuelle französische Kommissar Pierre Moscovici, der keinen Konflikt zwischen der Überwachung des Fiskalpaktes und der öffentlichkeitswirksamen Unterzeichnung eines Aufrufes der in seiner Heimat regierenden französischen Sozialisten zur Vergemeinschaftung von Schulden sah. Auch die derzeitige tschechische Kommissarin Vera Jourová betonte kurz vor ihrem Amtsantritt, dass sie die Verfolgung tschechischer Interessen in Brüssel als elementaren Bestandteil ihrer Aufgabe sehe – aber selbstverständlich ausschließlich außerhalb ihrer regulären Arbeitszeit.[2]

Zusammenhang zwischen Nationalität EU-Kommissar und Budgetentscheidung

Eine systematische quantitative Untersuchung des Zusammenhanges zwischen Nationalität und Budgetentscheidungen schien bisher nicht möglich. Erstens wird eine messbare Größe benötigt, die sich objektiv vergleichen lässt und wirtschaftlich relevant ist. Zweitens muss diese Maßzahl über einen langen Zeitraum nach Mitgliedsländern unterteilt vorliegen. Beides ist in der EU für die jeweiligen Budgets der Kommissare nicht der Fall. In unserer aktuellen Studie lösen wir diese Problematik, indem wir uns auf die Verteilung des EU-Agrarfonds (Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, EAGFL) konzentrieren, welcher klar den einzelnen Empfängerländern zugeordnet werden kann. Die Ausgaben dieses Fonds machen nicht nur einen Großteil der gesamten EU-Ausgaben aus (s. Abb. 2), sondern sind auch eindeutig in der alleinigen Verantwortung des jeweiligen Landwirtschaftskommissars.

Abbildung 2: Die Ausgabenstruktur der EU (Datenquelle: Europäische Kommission)



Unsere Analyse basiert auf Daten des Europäischen Rechnungshofes und umfasst alle Mitgliedsländer im Zeitraum von 1979 bis 2006 (Schneider 2013). Als abhängige Variable wählen wir aus technischen Gründen den Anteil eines Mitgliedslands am gesamten EU- Budget pro Jahr.[3] Um eine kausale Interpretation unserer Ergebnisse zu ermöglichen, kontrollieren wir unter anderem auf weitere relevante Faktoren in den jeweiligen Heimatländern.

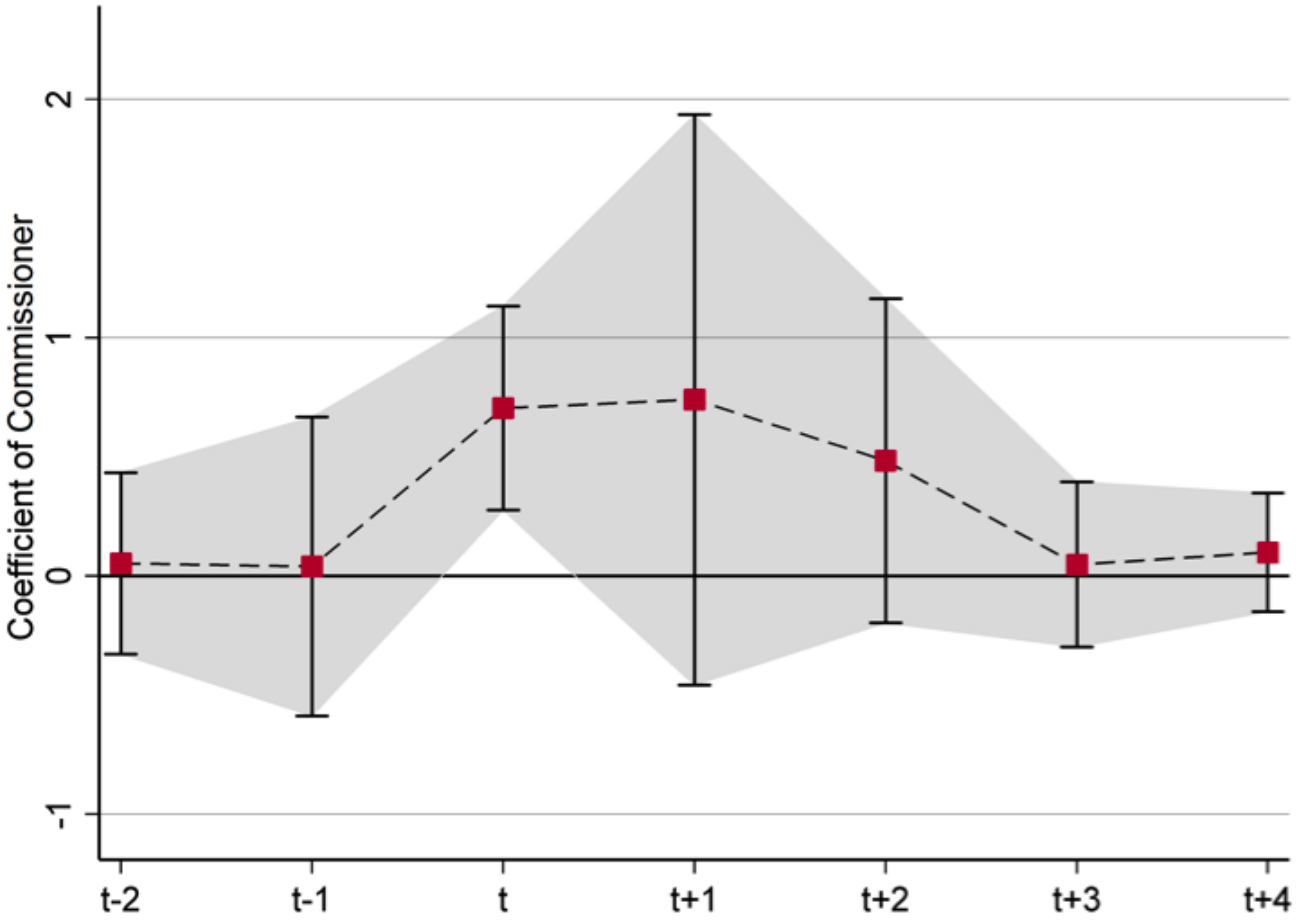
Es ist beispielsweise möglich, dass die Wahrscheinlichkeit den Agrarkommissar zu stellen für Staaten, in denen der Agrarsektor einen Aufschwung erlebt, höher ist. Durch die Berücksichtigung dieses Faktors stellen wir sicher, dass wir einen höheren Budgetanteil nicht fälschlicherweise einer Bevorzugung des Heimatlandes zuschreiben, während er eigentlich durch strukturelle Veränderungen im jeweiligen Land verursacht wird. Außerdem kontrollieren wir auch auf EU Skepsis in der Bevölkerung, bevorstehenden Wahlen, das Wohlstandsniveau, die Arbeitslosigkeit und andere Faktoren, welche eine Budgeterhöhung zugunsten des Heimatlandes verursachen könnten.[4]

Eine halbe Milliarde mehr für das Land, aus dem der Kommissar kommt

Trotzdem finden wir in unserer Hauptspezifikation einen hochsignifikanten positiven Zusammenhang zwischen der Besetzung des Agrarkommissarpostens und dem Budgetanteil. Gut ersichtlich ist der sprunghafte Anstieg nach Dienstantritt der Kommissare in Abbildung 3. Während der Amtszeit eines Kommissars (Abb. 3, alle Jahre im Amt als t bezeichnet) wächst der Budgetanteil signifikant. Der Anteil des Heimatlandes am gesamten EU-Budget steigt dabei um ungefähr einen Prozentpunkt. Umgerechnet auf ein durchschnittlich großes EU-Land und das EU-Budget aus dem Jahre 2006 geht es damit um ca. 500 Millionen Euro. Klar zu erkennen ist auch, dass vor Amtsantritt keinerlei Anzeichen für diesen Anstieg zu erkennen sind. Nach der

Amtszeit des Kommissars bleiben die Anteile in den ersten Folgejahren noch leicht erhöht, nähern sich dann aber wieder ihrem vorherigen Wert an.

Abbildung 3: Effekt des Agrarkommissars auf den Budgetanteil seines Heimatlandes (graue Schattierung: 95% Konfidenzintervall)



Dieser Zusammenhang bleibt auch bestehen, wenn wir ökonometrisch auf unterschiedlich spezifizierte länderspezifische Trends in der abhängigen Variable kontrollieren. Weiterhin wird er nicht durch einzelne Länder in der Stichprobe erklärt: Das Ergebnis bleibt quasi identisch, unabhängig davon, welches der Mitgliedsländer wir aus der Spezifikation ausschließen. Auch wenn wir zusätzlich auf die Veränderungsraten in unseren Kontrollvariablen kontrollieren, ändert sich das Ergebnis nicht. Eine ökonometrische Abschätzung ergibt, dass auch eine bei nicht-experimentellen Studien stets mögliche Verzerrung durch unbeobachtete Variablen unrealistisch hoch sein müsste, um einen derartig großen Effekt erklären zu können.

Zu viele Fehlanreize innerhalb der EU

Zuallererst sollte das jetzige Auswahlverfahren für die Kommissarposten auf den Prüfstand gestellt werden. Aufgrund der stark angewachsenen Zahl der Mitgliedsländer gibt es eine Vielzahl sich oft überlappender oder schlicht unnötiger Posten.[5] Die Kandidaten für diese Posten werden von ihren Heimatländern ausgewählt, bevor überhaupt feststeht, welchen Posten das Land (bzw. die Kandidaten) bekommen werden. Das „Ein Land – ein Kommissar“-Prinzip institutionalisiert die Abhängigkeit der Kommissare von ihrem Heimatland gewissermaßen und setzt zu viele Anreize, entsprechend zu handeln.

Nun wäre es natürlich naiv zu glauben, dieses System ließe sich ohne weiteres ändern. Aber sollte die EU-Kommission eines Tages wirklich mit den Kompetenzen einer nationalstaatlichen Exekutive ausgestattet werden, wäre es verheerend, diese Fehlanreize und Strukturen nicht vorher zu beseitigen. Die Auswahl der EU-Kommissare muss vor allem deren Eignung stärker berücksichtigen. Zudem muss sich die Anzahl der Posten am tatsächlichen Bedarf und einem effizienten Ressortzuschnitt orientieren.

Etwas mehr Schweiz für die EU?

Die Präferenzen innerhalb der EU sind stark heterogenen. Darum könnte für eine mögliche Kommissionsregierung an Stelle des üblichen Mehrheitsprinzips auch über das Prinzip einer Konkordanzregierung nachgedacht werden. Ein gewisser Grad an nationaler Interessenvertretung ist grundsätzlich nie auszuschließen und in gewissem Maße, beispielsweise bei direkt gewählten Abgeordneten, auch erwünscht. Verzerrungen wie die von uns dokumentierten finden sich auch auf anderen Ebenen in vielen Ländern Europas, genauso in den USA. Das wiederum führt uns zu der weitergehenden Frage, welche Strukturen und Reformen empfehlenswert sind in einer EU, in der die nationale Herkunft in absehbarer Zeit weiterhin eine Rolle spielen wird.

> «Wir sind der Überzeugung, dass die finale Entscheidung, welche Integrationsschritte wünschenswert sind, einer demokratischen Entscheidung der europäischen Völker bedarf.»
>
> Kai Gehring, Stephan Schneider

Ökonomische Studien wie die unsere können dabei zur objektiven Beurteilung und Transparenz beitragen. Ebenso lassen sich aus der ökonomischen Theorie wichtige Handlungsempfehlungen für die Sinnhaftigkeit weiterer Integrationsschritte ableiten. Bei der Entscheidung, ob die Zentralisierung eines bestimmten Politikfelds wünschenswert ist, ist die Existenz zweier Faktoren von entscheidender Bedeutung: Externalitäten und Skaleneffekte.

Externalitäten bedeuten hierbei, dass eine Entscheidung in einem Mitgliedsstaat auch signifikante Auswirkungen auf die anderen Mitglieder hat, welche bei der lokalen Entscheidungsfindung nur unzureichend berücksichtigt werden. Skaleneffekte existieren, wenn der Preis für die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes pro Einheit sinkt, je mehr davon produziert wird. In diesen Fällen kann es sinnvoll sein, eine Entscheidung zu zentralisieren, um die für Gesamteuropa optimale Entscheidung zu fällen.

Solche Fälle finden sich z.B. im Bereich der Wettbewerbs-, Energie-, und Verteidigungspolitik. Bei der Verteidigungspolitik profitiert jeder Mitgliedsstaat von einer erhöhten Sicherheit, gleichzeitig besteht aber die Gefahr, dass einzelne Mitgliedsstaaten „free-riden“ und sich für ihre Sicherheit auf den Anstrengungen der anderen ausruhen. Von einer gemeinsamen europäischen Armee könnten alle Europäer profitieren, da sie ein öffentliches Gut darstellt.

Zu beachten ist, dass durch eine Zentralisierung von Politikbereichen ohne

Externalitäten oder Skaleneffekte keine wohlfahrtsfördernden Entwicklungen zu erwarten ist, da durch diese Zentralisierung auch politische und ökonomische Kosten entstehen. Erstens sind die jeweiligen Akteure für eine effiziente Entscheidungsfindung in vielen Fällen entscheidend auf private Informationen lokaler Akteure angewiesen, welche die zentrale Instanz nicht unbedingt vollständig erlangen oder überprüfen kann (siehe Dreher et al., 2015).[6] Zweitens entstehen bei einer Zentralisierung zusätzliche Kosten durch die Heterogenität der Wählerpräferenzen in den Mitgliedsstaaten. Eine europäische Entscheidungsfindung auf der Basis von Mehrheitsentscheidungen würde naturgemäß die Interessen der Minderheit überstimmen.

Konkret würde dies bedeuten, dass auch ein großer Staat wie Deutschland in verschiedenen Bereichen überstimmt werden könnte. Der Atomaustieg und die damit verbundene Belastung der Stromnetze in den Nachbarstaaten? Wohl nicht mehrheitsfähig. Die aktuelle Flüchtlingspolitik? Die entstehenden Mehrheiten in einer hypothetischen Abstimmung lassen sich leicht erahnen. Umstrittene Militäreinsätze? Ja, auch das. Eine echte europäische Armee wäre nur funktionsfähig, wenn kein Mitgliedstaat gegen die Mehrheit der anderen einfach seine Soldaten aus gemeinsamen Einheiten abziehen könnte.

Diese Überlegungen zeigen, dass es keiner einseitigen Schwarz-Weiß-Diskussion um ein generelles Mehr oder Weniger an Integration bedarf. Vielmehr sollten für jeden einzelnen Politikbereich die positiven Wohlfahrtseffekte mit den entstehenden Kosten abgeglichen werden, um dann zielgerichtete, bereichsspezifische Entscheidungen unter Beteiligung der Bürger zu treffen.

Tatsächlich könnte die Umsetzung des Brexit dazu sogar etwas Positives beitragen, indem sie die Chance für notwendige Vertragsveränderungen eröffnet. Denn die Europäische Union kann auf Dauer nur erfolgreich sein, wenn sie ein Gleichgewicht zwischen nationalen Interessen und gesamteuropäischem Idealismus schafft, das gleichermaßen Raum für regionale Vielfalt als auch Projekte im Sinne der gemeinsamen europäischen Idee bietet.

Referenzen:

- Dreher, Axel, Kai Gehring, Christos Kotsogiannis und Silvia Marchesi. “Information transmission within federal fiscal architectures: Theory and evidence.”, *University of Zurich CIS Working Paper* No. 85 (2015). Download hier: www.kai-gehring.net

- Gehring, Kai und Stephan Schneider. “Towards the Greater Good? EU Commissioners’ Nationality and Budget Allocation in the European Union”, *University and ETH Zurich CIS Working Paper No. 86* (2016). Download hier: www.kai-gehring.net

- Schneider, Christina J. “Globalizing Electoral Politics: Political Competence and Distributional Bargaining in the European Union.”, *World Politics*, 65(3), 452–490 (2013)

[1] http://www.zeit.de/2011/28/EU-Steuer-Pro-Contra, http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2013/05/reform-des-eigenmittelsystems-der-eu/, http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/haushalt-deutschland-wehrt-sich-gegen-eu-steuer-17192.html

[2] Das wörtliche Zitat ist auf *Radio Praha* unter http://www.radio.cz/en/section/curraffrs/minister-vera-jourova-nominated-for-czech-eu-commissioner zu finden.

[3] Neuere Daten sind inzwischen verfügbar, jedoch wurde der EAGFL 2007 durch zwei neue Fonds ersetzt und die Daten in veränderter Weise publiziert. Um bessere Vergleichbarkeit zu gewährleisten, haben wir uns daher dafür entschieden, die Beobachtungsperiode nicht weiter auszudehnen. Anteile eignen sich besser für die Analyse, da sich auch das Gesamtbudget im Zeitablauf verändert und damit natürlich auch die absoluten Beträge, die jedes Mitgliedsland erhält.

[4] Zusätzlich kontrollieren wir auf unbeobachtete zeitkonstante Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten durch länderfixe Effekt und auf gemeinsame Schocks, welche alle Staaten gleichermaßen betreffen, durch zeitfixe Effekte.

[5] So gibt es beispielsweise ein Ressort für für „Digitale Wirtschaft und Gesellschaft“, aber auch „Digitaler Binnenmarkt“ sowie „Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU“. Generell übersteigt die Anzahl und Aufteilung alle vergleichbaren nationalstaatlichen Strukturen.

[6] Diese Informationsunterschiede und die mangelnde Qualität der ausgetauschten Informationen zwischen zentraler und lokaler Instanz können zu schlechteren oder verzerrten Politikentscheidungen führen. Als Beispiel sei hier der massenhafte Missbrauch von EU Fördergeldern in einzelnen Mitgliedsstaaten genannt, unter anderem verursacht durch die Schwierigkeit, den echten lokalen Bedarf zu ermitteln und die Verwendung effektiv zu kontrollieren.

Titelbild: Flickr