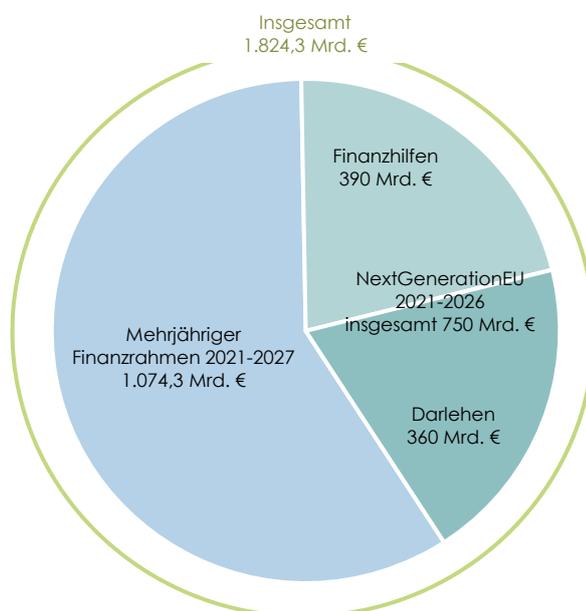


Der europäische COVID-19-Aufbauplan

Julia Bachtrögler-Unger, Margit Schratzenstaller, Franz Sinabell

- Der europäische COVID-19-Aufbauplan hat ein Gesamtvolumen von 1.824,3 Mrd. €. Er umfasst das temporäre Aufbaupaket "NextGenerationEU" (NGEU) im Umfang von 750 Mrd. € und den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) im Umfang von 1.074,3 Mrd. €.
- Die Schwerpunkte im MFR wurden nur moderat angepasst. Ausgabenbereiche, in denen ein höherer europäischer Mehrwert erwartet wird, wurden leicht aufgewertet.
- Dagegen ist NGEU explizit zukunftsorientiert – der Fokus der Ausgaben liegt auf Klimaschutz, Digitalisierung, Bildung und Qualifizierung sowie auf der Abfederung sozialer Härten, die durch Transformationsprozesse entstehen.
- Trotz seines mit 0,6% des EU-Bruttonationaleinkommens relativ geringen Volumens kann NGEU die Transformation des Wirtschaftssystems in Richtung Klimaneutralität und Resilienz wirksam unterstützen.
- Neue Eigenmittel sollen dazu dienen, die zur Finanzierung von NGEU aufgenommenen Schulden zu tilgen. Zudem sollen sie zur Umsetzung wichtiger EU-Vorhaben beitragen.

Europäischer COVID-19-Aufbauplan 2021 bis 2027



"Die EU-Mitgliedsländer sollten die NGEU-Mittel für zusätzliche Projekte nutzen, um damit nationale Investitionen in Klimaschutz, Digitalisierung, Bildung und Qualifizierung zu ergänzen. Die Implementierung der geplanten neuen Eigenmittel sollte vorangetrieben werden."

Der europäische COVID-19-Aufbauplan beinhaltet das temporäre COVID-19-Aufbaupaket "NextGenerationEU" im Umfang von 750 Mrd. € und den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 im Umfang von 1.074,3 Mrd. € (Q: Rat der Europäischen Union, 2020).

Der europäische COVID-19-Aufbauplan

Julia Bachtrögler-Unger, Margit Schratzenstaller, Franz Sinabell

Der europäische COVID-19-Aufbauplan

Der COVID-19-Aufbauplan der EU umfasst das temporäre Aufbaupaket NextGenerationEU (NGEU) im Umfang von 750 Mrd. € – dessen wichtigstes Instrument die Aufbau- und Resilienzfazilität (RRF) mit 672,5 Mrd. € ist – sowie den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021-2027 im Umfang von 1.074,3 Mrd. €. Während die Ausgabenstruktur des MFR nur mäßig modernisiert wurde, sind NGEU und vor allem die RRF explizit zukunftsorientiert: 37% der RRF-Mittel sollen in den Klimaschutz fließen, 20% in den digitalen Wandel. Neue Eigenmittel sollen künftig wichtige europäische Vorhaben unterstützen: Die bestehenden Eigenmittel zur Finanzierung des MFR werden um ein plastikbasiertes Eigenmittel ergänzt. Zur Tilgung der für NGEU aufgenommenen Schulden sollen u. a. eine Digitalsteuer, ein auf dem EU-Emissionshandelssystem basierendes Eigenmittel und ein CO₂-Grenzausgleichsmechanismus beitragen.

JEL-Codes: F55, H12, H23, H70, H87 • **Keywords:** EU-Budget, Mehrjähriger Finanzrahmen, NextGenerationEU, Eigenmittelsystem, EU-Aufbauplan, Krisenbewältigung

Begutachtung: Angela Köppl, Hans Pitlik • **Wissenschaftliche Assistenz:** Andrea Sutrich (andrea.sutrich@wifo.ac.at), Dietmar Weinberger (dietmar.weinberger@wifo.ac.at) • Abgeschlossen am 1. 4. 2021

Kontakt: Julia Bachtrögler-Unger, PhD (julia.bachtroegler-unger@wifo.ac.at), Dr. Margit Schratzenstaller (margit.schatzenstaller@wifo.ac.at), Priv.-Doz. Dipl.-Ing. Dr. Franz Sinabell (franz.sinabell@wifo.ac.at)

The European COVID-19 Recovery Plan

The EU's COVID-19 Recovery Plan includes the 750 billion € NextGenerationEU (NGEU) temporary recovery package – the most important instrument of which is the 672.5 billion € Recovery and Resilience Facility (RRF) – and the 1,074.3 billion € Multiannual Financial Framework (MFF) 2021-2027. While the spending structure of the MFF has only been moderately modernised, the NGEU and especially the RRF are explicitly future-oriented: 37 percent of RRF funds are to be used for climate protection, 20 percent for digital transformation. New own resources are to support important European projects in the future: a plastic-based own resource will be added to the existing own resources used to finance the MFF. A digital tax, an own resource based on the EU Emissions Trading Scheme and a carbon border adjustment mechanism, among others, are to contribute to the repayment of the debt taken on for NGEU.

1. Einleitung

Auch wenn sein Umfang mit 1,7% des BNE der EU 27 begrenzt ist, kann der Aufbauplan wichtige Impulse setzen. Die Dotierung des MFR stagniert – trotz zunehmender Herausforderungen auf europäischer Ebene.

Ende 2020 einigten sich der Europäische Rat und das Europäische Parlament auf einen COVID-19-Aufbauplan im Gesamtvolumen von 1.824,3 Mrd. €, dessen erste Säule das temporäre Aufbaupaket "NextGenerationEU" (NGEU, 750 Mrd. €) ist. Es soll im Zeitraum 2021/2026 implementiert werden und umfasst 390 Mrd. € an nicht rückzahlbaren Finanzhilfen sowie 360 Mrd. € an zinsgünstigen Darlehen an die Mitgliedsländer. Zur Finanzierung nimmt die EU gemeinsame Schulden auf. Die zweite Säule des Aufbauplans ist der Mehrjährige Finanzrahmen (MFR) 2021-2027 im Umfang von 1.074,3 Mrd. €¹⁾ (Abbildung 1).

Auch wenn sein Umfang – etwa 1,7% des Bruttonationaleinkommens (BNE) der EU 27 – im Vergleich zu den Fiskalpaketen der Mit-

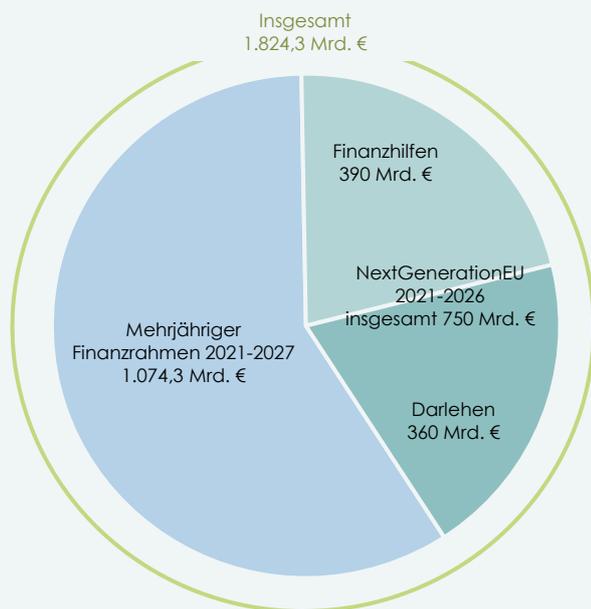
gliedsländer begrenzt ist (Pekanov, 2021, Fuest, 2021), belegt der europäische Aufbauplan die Handlungsfähigkeit der EU in der COVID-19-Krise. Er weist durchaus bemerkenswerte Elemente auf (Schatzenstaller, 2021A), insbesondere die gemeinsame Aufnahme erheblicher Schulden durch die Mitgliedsländer zur Finanzierung von NGEU, die zukunftsorientierte Ausrichtung dieses Paketes sowie die Tatsache, dass die Schulden für die 390 Mrd. € an NGEU-Finanzzuschüssen aus neuen Eigenmitteln zurückgezahlt werden sollen. Allerdings stagniert, trotz zunehmender Herausforderungen auf europäischer Ebene, der Gesamtumfang des MFR bei 1,05% des BIP, womit sich die Tendenz langfristig sinkender EU-Budgets fortsetzt²⁾.

¹⁾ Vgl. zu einem Überblick *Dorn – Fuest* (2021). Der vorliegende Beitrag greift Teile von *Schatzenstaller* (2021A, 2021B) auf.

²⁾ Während der MFR 1993-1999 immerhin 1,28% des BNE der EU 27 betragen hatte, sank dieser Anteil in

den folgenden MFR auf 1,11% (2000-2006) bzw. 1,15% (2007-2013). Für den MFR 2014-2020 betrug er 1,16% (bezogen auf das BNE der EU 27) bzw. 1,03% (bezogen auf das BNE der EU 28).

Abbildung 1: **Europäischer COVID-19-Aufbauplan 2021 bis 2027**



Q: Rat der Europäischen Union (2020).

2. Ausgabenstruktur im Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027

Während NGEU auf Klimaschutz, Digitalisierung und Gesundheit fokussiert und explizit zukunftsorientiert ist (vgl. Kapitel 4), wurde die seit Langem geforderte Modernisierung des MFR (vgl. z. B. *Bachtrögler et al.*, 2019), wodurch Ausgaben mit einem höheren europäischen Mehrwert verstärkt werden sollen, nur zaghafte umgesetzt (Übersicht 1).

Der Anteil der Agrarausgaben an den Gesamtausgaben sinkt gegenüber dem MFR 2014-2020 von knapp 36%³⁾ auf 31%, die Agrarausgaben bilden jedoch auch im MFR 2021-2027 weiterhin die größte Ausgabenposition (vgl. Kapitel 2.1). Auch der Anteil der Ausgaben für Kohäsionspolitik wird nur geringfügig von etwa 34% auf knapp 31% reduziert (vgl. Kapitel 2.2). Der Spielraum für eine budgetäre Aufwertung jener Ausgabenbereiche, in denen insgesamt ein höherer europäischer Mehrwert erwartet werden kann, bleibt daher begrenzt. Der Ausgabenanteil des Forschungsrahmenprogrammes "Horizont Europa" wird von 6% auf 7,1% erhöht, die entsprechenden Ausgaben steigen um rund 10 Mrd. € auf knapp 76 Mrd. €. Die Europäische Kommission hatte in ihrem MFR-

Entwurf vom Mai 2018 für Horizont Europa ein Volumen von 83,5 Mrd. € (oder 7,4% der Gesamtausgaben) vorgeschlagen. Dieser Wert wird nur dann erreicht (bzw. leicht überschritten), wenn die zusätzlichen Mittel aus NGEU (5 Mrd. €) sowie die durch das Europäische Parlament ausverhandelte Aufstockung um 4 Mrd. € berücksichtigt werden. Der Ausgabenanteil der "Connecting Europe Facility" (CEF), die der Finanzierung grenzüberschreitender Infrastruktur in den Bereichen Verkehr, Digitalisierung und Energieversorgung mit potentiell hohem europäischen Mehrwert dient, steigt nur leicht von 1,6% auf 1,7%.

Die MFR-Mittel werden zwar insbesondere in den Bereichen Klimaschutz und Digitalisierung durch NGEU-Mittel ergänzt. Allerdings dürfte der darlehensbasierte Teil der Finanzierung nur teilweise in Anspruch genommen werden, da Mitgliedsländer, die sich zu günstigeren Konditionen verschulden können, nicht auf die NGEU-Darlehen zurückgreifen werden. Eine Nutzung solcher Darlehen könnte zudem negativ behaftet sein (*Cohen-Setton – Vallée*, 2021).

Die seit Langem geforderte Modernisierung des MFR wurde nur zaghafte umgesetzt.

Die Agrarausgaben verloren zwar leicht an Bedeutung, sind aber weiterhin die größte Ausgabenposition im MFR.

³⁾ Stand Juni 2020 gemäß Schätzungen der Kommission (*Europäisches Parlament*, 2020) unter Berücksichtigung des Brexit sowie diverser Anpassungen seit Beschluss des MFR 2014-2020 und einschließlich des Euro-

päischen Entwicklungsfonds; der ursprüngliche Rahmen hatte einen Anteil der Agrarausgaben von 39% vorgesehen.

Übersicht 1: Mehrjährige Finanzrahmen 2014-2020 und 2021-2027 im Vergleich

Verpflichtungen, zu Preisen von 2018, einschließlich Europäischer Entwicklungsfonds

	Mehrjähriger Finanzrahmen 2014-2020 ¹⁾		Mehrjähriger Finanzrahmen 2021-2027						NextGenerationEU		Mehrjähriger Finanzrahmen 2021-2027 und NextGenerationEU		Aufstockung Europäisches Parlament	
	Mrd. €	Anteile in %	Vorschlag Europäische Kommission Mai 2018	Mrd. €	Anteile in %	Vorschlag Europäische Kommission Mai 2020	Mrd. €	Anteile in %	Ratsbeschluss Juli 2020, Einigung November bzw. Dezember 2020	Vorschlag Europäische Kommission Mai 2020	Ratsbeschluss Juli 2020, Einigung November bzw. Dezember 2020	Mrd. €	Anteile in %	Ratsbeschluss Juli 2020, Einigung November bzw. Dezember 2020	November 2020
1. Binnenmarkt, Innovation und Digitales	121,6	11,1	166,3	14,7	140,7	12,8	132,8	12,4	69,8	10,6	143,4	7,9	5,0	
Horizont Europa	65,5	6,0	83,5	7,4	80,9	7,4	75,9	7,1	13,5	5,0	80,9	4,4	4,0	
Internationaler thermonuklearer Versuchsreaktor (ITER)	3,0	0,3	5,4	0,5	5,0	0,5	5,0	0,5	.	.	5,0	0,3	.	
Fonds "InvestEU"	4,3	0,4	13,1	1,2	1,3	0,1	2,8	0,3	30,3	5,6	8,4	0,5	1,0	
Solvenzhilfeninstrument	.	.	.	.	.	.	0,0	0,0	26,0	0,0	0,0	0,0	.
Fazilität "Connecting Europe" (CEF; Transport, Energie, Digitaler Sektor)	17,5	1,6	21,8	1,9	19,9	1,8	18,4	1,7	.	.	18,4	1,0	.	
Programm "Digitales Europa"	0,2	0,0	8,2	0,7	8,2	0,7	6,8	0,6	.	.	6,8	0,4	.	
Europäisches Raumfahrtprogramm	11,0	1,0	14,2	1,3	13,2	1,2	13,2	1,2	.	.	13,2	0,7	.	
2. Zusammenhalt und Werte	391,7	35,8	392,0	34,5	374,5	34,0	377,8	35,2	619,7	721,9	1.099,7	60,3	7,0	
Kohäsionspolitik und "REACT-EU" (Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas)	373,2	34,1	331,9	29,3	323,2	29,4	330,2	30,7	50,0	47,5	377,7	20,7	.	
Aufbau- und Resilienzfazilität	0,1	0,0	.	.	0,8	0,1	0,8	0,1	560,0	672,5	673,3	36,9	.	
Finanzierungskosten NextGenerationEU	.	.	.	.	17,4	1,6	12,9	1,2	.	.	12,9	0,7	.
Erasmus	13,9	1,3	26,4	2,3	24,6	2,2	21,2	2,0	.	.	21,2	1,2	2,2	
Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe "RescEU"	0,9	0,1	1,2	0,1	1,1	0,1	1,1	0,1	2,0	1,9	3,0	0,2	.	
EU-Gesundheitsprogramm	0,4	0,0	.	.	.	.	1,7	0,2	7,7	0,0	1,7	0,1	3,4
Kreatives Europa	1,4	0,1	1,6	0,1	1,5	0,1	1,6	0,1	.	.	1,6	0,1	0,6	
Justiz, Recht, Werte	0,9	0,1	0,8	0,1	0,7	0,1	0,8	0,1	.	.	0,8	0,0	0,8	
3. Natürliche Ressourcen und Umwelt	399,6	36,5	336,6	29,7	357,0	32,5	356,4	33,2	45,0	17,5	373,9	20,5	.	
Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)	388,2	35,5	324,3	28,6	333,3	30,3	336,4	31,3	15,0	7,5	343,9	18,9	.	
Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL)	291,5	26,6	254,2	22,4	258,3	23,5	258,6	24,1	.	.	258,6	14,2	.	
Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raumes (ELER)	96,8	8,8	70,0	6,2	75,0	6,8	77,9	7,3	15,0	7,5	85,4	4,7	.	
Investitionsprogramm für Umwelt-, Natur- und Klimaschutz "LIFE"	3,2	0,3	4,8	0,4	4,8	0,4	4,8	0,4	.	.	4,8	0,3	.	
Fonds für einen gerechten Übergang	0,0	0,0	.	0,0	10,0	0,9	7,5	0,7	30,0	10,0	17,5	1,0	.	

Q: Europäisches Parlament (2020), Schratzenstaller (2021B). Europäischer Entwicklungsfonds wird mit dem Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021-2027 in den MFR integriert ("budgetiert"), vorher außerhalb des MFR. – 1) Ohne Vereinigtes Königreich, einschließlich Europäischer Entwicklungsfonds, unter Berücksichtigung verabschiedeter und anhängiger Berichtigungshaushaltspäne sowie der vorgeschlagenen "Brückenlösung" (vom Europäischen Rat abgelehnt), Umsetzungsstand Mitte 2020, daher vom ursprünglichen MFR-Voranschlag abweichend.

Übersicht 1/Fortsetzung: **Mehrfährige Finanzrahmen 2014-2020 und 2021-2027 im Vergleich**

Verpflichtungen, zu Preisen von 2018, einschließlich Europäischer Entwicklungsfonds

	Mehrfähriger Finanzrahmen 2014-2020 ¹⁾		Mehrfähriger Finanzrahmen 2021-2027				NextGenerationEU		Mehrfähriger Finanzrahmen 2021-2027 und NextGenerationEU		Aufstockung Euro-päisches Parla-ment		
	Mrd. €	Anteile in %	Mrd. €	Anteile in %	Mrd. €	Anteile in %	Mrd. €	Anteile in %	Mrd. €	Anteile in %	Mrd. €	Anteile in %	
4. Migration und Grenzmanagement	8,9	0,8	30,8	2,7	31,1	2,8	22,7	2,1	.	.	22,7	1,2	1,5
Asyl- und Migrationsfonds (AMF)	7,1	0,6	9,2	0,8	11,0	1,0	8,7	0,8	.	.	8,7	0,5	.
Fonds für integriertes Grenzmanagement	2,8	0,3	8,2	0,7	11,0	1,0	5,5	0,5	.	.	5,5	0,3	1,5
Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache	.	.	.	.	.	.	5,1	0,5	.	.	5,1	0,3	.
5. Sicherheit und Verteidigung	4,6	0,4	24,3	2,1	19,4	1,8	13,2	1,2	.	.	13,2	0,7	.
Fonds für interne Sicherheit	1,3	0,1	2,2	0,2	2,2	0,2	1,7	0,2	.	.	1,7	0,1	.
Stilllegung kerntechnischer Anlagen	1,3	0,1	1,0	0,1	1,0	0,1	1,0	0,1	.	.	1,0	0,1	.
Europäischer Verteidigungsfonds	0,6	0,1	11,5	1,0	8,0	0,7	7,0	0,7	.	.	7,0	0,4	.
Militärische Mobilität	0,0	0,0	5,8	0,5	1,5	0,1	1,5	0,1	.	.	1,5	0,1	.
6. Nachbarschaft und Welt	97,1	8,9	108,9	9,6	102,7	9,3	98,4	9,2	15,5	0,0	98,4	5,4	1,5
Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit	73,1	6,7	79,0	7,0	75,5	6,9	70,8	6,6	15,5	0,0	70,8	3,9	1,0
Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	2,1	0,2	2,6	0,2	2,4	0,2	2,4	0,2	.	.	2,4	0,1	.
Überseeische Länder und Gebiete	0,6	0,1	0,4	0,0	0,4	0,0	0,4	0,0	.	.	0,4	0,0	.
Heranführungshilfe	13,2	1,2	12,9	1,1	12,9	1,2	12,6	1,2	.	.	12,6	0,7	.
Humanitäre Hilfe	11,1	1,0	9,8	0,9	9,8	0,9	9,8	0,9	.	.	9,8	0,5	0,5
7. Europäische öffentliche Verwaltung	70,8	6,5	75,6	6,7	74,6	6,8	73,1	6,8	.	.	73,1	4,0	.
Europäische Schulen, Pensionen	14,0	1,3	17,1	1,5	17,1	1,6	17,1	1,6	.	.	17,1	0,9	.
Verwaltungsausgaben der Organe	56,8	5,2	58,5	5,2	57,5	5,2	56,0	5,2	.	.	56,0	3,1	.
Mittel für Verpflichtungen insgesamt	1.094,4	100,0	1.134,6	100,0	1.100,0	100,0	1.074,3	100,0	750,0	750,0	1.824,3	100,0	15,0
In % des BNE	1,03		1,11		1,08		1,05						

Q: *Europäisches Parlament* (2020), *Schratzenthaler* (2021B). Europäischer Entwicklungsfonds wird mit dem Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021-2027 in den MFR integriert ("budgetiert"), vorher außerhalb des MFR. – ¹⁾ Ohne Vereinigtes Königreich, einschließlich Europäischer Entwicklungsfonds, unter Berücksichtigung verabschiedeter und anhängiger Berichtigungshaushaltspläne sowie der vorgeschlagenen "Brückenlösung" (vom Europäischen Rat abgelehnt), Umsetzungsstand Mitte 2020, daher vom ursprünglichen MFR-Voranschlag abweichend.

2.1 Agrarpolitik

Die EU-Kommission präsentierte im Mai 2018 einen Vorschlag zur Ausgestaltung des MFR 2021-2027, der angesichts der divergierenden Einzelinteressen der Mitgliedsländer relativ weitreichend war. Demgemäß sollte der Anteil der Agrarausgaben auf etwa 29%

sinken (*Europäische Kommission*, 2018A). Eng verbunden mit dem Finanzierungsvorschlag war ein Vorschlag zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), deren neue Herausforderungen bereits 2017 umrissen worden waren (*Europäische Kommission*, 2017). Dieser Reformvorschlag sah im Kern eine

Die Ausgabenstruktur der Gemeinsamen Agrarpolitik blieb im MFR 2021-2027 weitgehend unverändert.

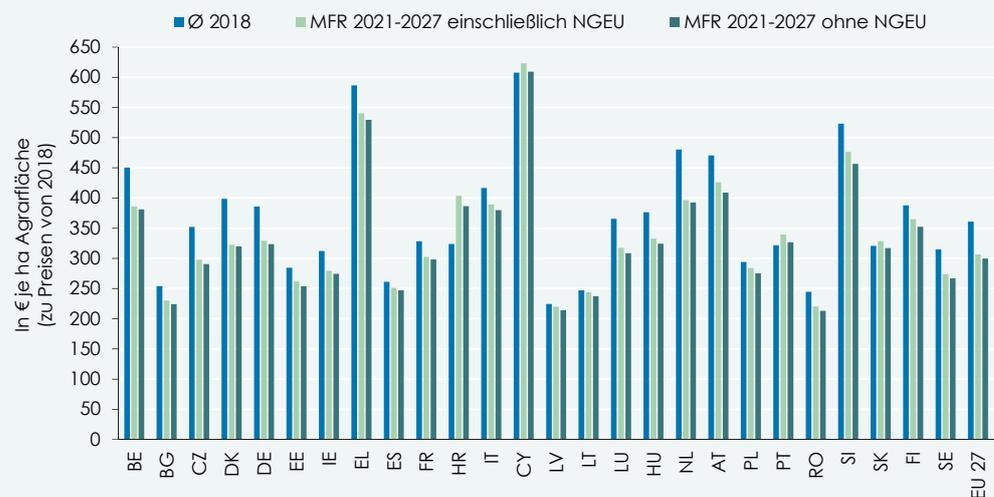
Verschiebung der Zielgewichte und die Übertragung wichtiger Aufgaben auf die Mitgliedsländer vor, wozu die Kommission einen Verordnungsentwurf vorlegte (Europäische Kommission, 2018C). Die Mitgliedsländer entwickeln derzeit unter Einbindung der Öffentlichkeit maßgeschneiderte nationale GAP-Strategiepläne.

Nach den Reformplänen der EU-Kommission sollen neun strategische Ziele verfolgt werden, zu denen neben der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit auch der Klimaschutz und die Unterstützung bei der Anpassung an den Klimawandel, der Ressourcenschutz (Boden, Wasser, Luft) und die Verbesserung der Biodiversität sowie die Stärkung von Digitalisierung und Weiterbildung zählen.

Die im Rat erzielte Einigung über den Agrarhaushalt weicht allerdings von den Vorschlägen der Kommission ab (Europäische Kom-

mission, 2018B, Rat der Europäischen Union, 2020). Wie ein Blick auf den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raumes (ELER) – also die beiden Säulen der GAP – zeigt, blieb die Ausgabenstruktur der Gemeinsamen Agrarpolitik gegenüber der Programmperiode 2014-2020 weitgehend unverändert. Im MFR 2014-2020 waren 308 Mrd. € für marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen (EGFL) und knapp 100 Mrd. € für struktur- und umweltpolitische Maßnahmen (ELER) vorgesehen (Europäischer Rat – Europäisches Parlament, 2013, Europäische Kommission, 2015). Im MFR 2021-2027 beträgt der Anteil der Agrarausgaben 31%, wenn NGEU-Mittel nicht berücksichtigt werden⁴⁾. Das relative Gewicht der Agrarausgaben im EU-Haushalt wurde somit etwas weniger stark reduziert als im ursprünglichen Vorschlag der Kommission.

Abbildung 2: **Agrarzahlungen je Hektar und Jahr**



Q: Eurostat (2020), Europäischer Rat – Europäisches Parlament (2013), Europäische Kommission (2015). Bezugsbasis ist die landwirtschaftliche Nutzfläche. Für Malta (nicht dargestellt) betragen die Zahlungen 2018 1.699 € je ha. Laut Mehrjährigem Finanzrahmen (MFR) 2021-2027 betragen sie jährlich 2.037 € je ha (ohne NextGenerationEU – NGEU) bzw. 2.143 € je ha (einschließlich NextGenerationEU – NGEU).

Die Verteilung der Mittel auf die beiden Säulen der GAP blieb unverändert; die Dotierung des EGFL ist nach wie vor drei Mal so hoch wie jene des ELER. Die Mitgliedsländer können jedoch Mittel zwischen den beiden Fonds umschichten. Inwieweit es gelungen ist, die unausgewogene Verteilung der Förderungen zwischen den Mitgliedsländern zu reduzieren, lässt sich schwer beantworten. Durch den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU, die Inflation und Veränderungen der Agrarflächen fehlt für entsprechende Berechnungen ein einheitlicher Bezugspunkt. Abbildung 2 zeigt die jährlichen Agrarzahlungen je Hektar zu Preisen von

2018. Daten zu den Agrarflächen wurden der aktuellsten Agrarstrukturerhebung von 2016 entnommen (Eurostat, 2020). Wie ein Vergleich des Jahres 2018 mit dem MFR 2021-2027 mit bzw. ohne NGEU zeigt, werden die Zahlungsrückgänge gegenüber 2018 durch NGEU durchwegs abgemildert. In einzelnen Ländern (Kroatien, Malta, Portugal, Slowakei und Zypern) fallen die Zahlungen je Hektar im MFR 2021-2027 sogar höher aus als 2018. Zwischen den EU-Mitgliedsländern bestehen jedoch weiterhin große Unterschiede.

⁴⁾ Werden die NGEU-Mittel berücksichtigt, so sinkt der Anteil der Agrarausgaben am EU-Haushalt auf 19%.

Da sich die Einigung auf den MFR verzögerte, musste für 2021 und 2022 eine Übergangsfinanzierung für die GAP beschlossen werden (*Europäisches Parlament – Europäischer Rat, 2020*). Die Maßnahmen der seit 2014 etablierten Agrarpolitik (*Hofreither – Sinabell, 2014*) wurden kaum verändert.

Zu Jahresbeginn 2021 legten Österreich und andere Länder erste Elemente der Strategiepläne zur Umsetzung der GAP-Reform vor. Das österreichische Dokument hält u. a. fest, mit welchen Prioritäten die verschiedenen Ziele der Reform verfolgt werden sollen und welcher Handlungsbedarf besteht (*Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus, 2021*). 2020 veröffentlichte die Europäische Kommission die "Farm to Fork"-Strategie (*Europäische Kommission, 2020A*). Die darin genannten Vorgaben sind deutlich ambitionierter als jene des Reformpapiers aus 2018. Damit in Zusammenhang stehen die Biodiversitätsstrategie 2030 (*Europäische Kommission, 2020B*) und die Bewertungen der nationalen Aktionspläne zum Einsatz von Pflanzenschutzmitteln (*Europäische Kommission, 2020C*). Diese Elemente beziehen sich auf den 2019 vorgestellten Green Deal (*Europäische Kommission, 2019*), wodurch die Wirtschaft der EU rascher klimaneutral und nachhaltig werden soll. Die sich für die Landwirtschaft in den Mitgliedsländern ergebenden Herausforderungen wurden 2020 von der Europäischen Kommission ausdrücklich benannt (für Österreich siehe *Europäische Kommission, 2020D*). Ersten Analysen zufolge dürfte eine konsequente Umsetzung der Ziele der EU-Kommission die Agrarproduktion in den Mitgliedsländern extensivieren und das Produktionsvolumen verringern (*Beckmann et al., 2020*). Für Deutschland liegen bereits qualitative Bewertungen vor (*Isermeyer et al., 2020*), für Österreich noch nicht.

2.2 Kohäsionspolitik

Mit 330,2 Mrd. € (zu Preisen 2018) bildet die Kohäsionspolitik weiterhin den zweitgrößten Budgetposten innerhalb des MFR 2021-2027. Davon entfallen 200,4 Mrd. € auf den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), 88,0 Mrd. € auf den Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) und 42,6 Mrd. € auf den Kohäsionsfonds⁵⁾. Laut dem aktuellen Entwurf der entsprechenden Dachverordnung (COM(2018) 375 final)⁶⁾ sollen diese Förderpfeiler gemeinsam mit dem Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds (EMFAF) zur Erreichung der folgenden fünf politischen Ziele beitragen⁷⁾:

- Europa soll – durch Innovation, Digitalisierung, intelligenten wirtschaftlichen Wandel sowie die Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen – intelligenter und damit wettbewerbsfähiger werden.
- Durch eine deutliche Reduktion der CO₂-Emissionen soll Europa umweltfreundlicher ("grüner") werden. Erneuerbare Energien sowie eine faire Energiewende, "grüne" und "blaue" Investitionen in den Umwelt- und Gewässerschutz und die Kreislaufwirtschaft werden gefördert. Entsprechende Maßnahmen sollen den Klimawandel einerseits abschwächen und andererseits die Anpassung daran erleichtern. Zur Erhöhung der Resilienz sollen die Risikoprävention und das Risikomanagement verbessert werden.
- Durch eine Verbesserung der Mobilität sowie der regionalen digitalen Konnektivität soll sich Europa stärker vernetzen.
- Europa soll sozialer werden, indem es die Europäische Säule sozialer Rechte umsetzt und u. a. hochwertige Arbeitsplätze, Bildung und soziale Inklusion fördert.
- Die Bürgernähe soll durch die Förderung einer nachhaltigen und integrierten Entwicklung sämtlicher Regionstypen sowie lokaler Initiativen erhöht werden.

Obwohl zahlreiche Studien belegen, dass Förderungen von (Transport-)Infrastrukturprojekten keine mittelfristigen ökonomischen Effekte auslösen (siehe etwa *Rodríguez-Pose – Fratesi, 2004* oder *Mayerhofer et al., 2020*), flossen auch in der Programmperiode 2014-2020 bedeutende Teile der europäischen Regionalförderungen und insbesondere des Kohäsionsfonds nach wie vor in große Transportinfrastrukturprojekte. Zwar können auch im MFR 2021-2027 Mittel aus dem Kohäsionsfonds neben Umweltprojekten mit besonderem Fokus auf erneuerbare Energieträger (politisches Ziel 2) für die Verbesserung der Konnektivität (Fazilität "Connecting Europe") und den Ausbau der transeuropäischen Netze im Bereich Verkehr (TEN-T; politisches Ziel 3) verwendet werden. Die für den Kohäsionsfonds budgetierten Mittel sind allerdings deutlich geringer als in der Programmperiode 2014-2020 (61,5 Mrd. €)⁸⁾, während die Dotierungen des EFRE und des ESF+ konstant gehalten bzw. erhöht wurden.

Für die Verwendung der Mittel aus dem am höchsten dotierten EFRE sieht der Dachverordnungsentwurf für den MFR 2021-2027 ebenfalls eine stärkere Berücksichtigung des Europäischen "Green Deal" und des Ziels der Klimaneutralität 2050 vor. So müssen in allen Regionen bzw. Mitgliedsländern⁹⁾, unabhängig vom jeweiligen relativen Entwicklungs-

Die Kohäsionspolitik bildet weiterhin den zweitgrößten Budgetposten innerhalb des MFR.

Bei der Verwendung der für die Kohäsionspolitik vorgesehenen Budgetmittel sollen verstärkt die europäischen Umwelt- und Klimaziele berücksichtigt werden.

⁵⁾ <https://www.consilium.europa.eu/de/infographics/mfr2021-2027-ngeu-final/>.

⁶⁾ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/03/03/council-approves-330-billion-cohesion-legislative-package/>.

⁷⁾ https://ec.europa.eu/regional_policy/de/2021/2027/.

⁸⁾ <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview>.

⁹⁾ Der Anforderung der thematischen Konzentration der (EFRE-)Fördermittel kann entweder auf der nationalen oder regionalen Ebene nachgekommen werden, wobei die Wahl in der Partnerschaftsvereinbarung zu spezifizieren ist.

niveau, zumindest 30% der EFRE-Mittel für das politische Ziel eines "grüneren" Europas eingesetzt werden. Zudem haben die Mitgliedsländer zumindest 8% der zugeteilten EFRE-Fördermittel (ohne die Mittel für Projekte im Rahmen der "Europäischen territorialen Zusammenarbeit" sowie für technische Assistenz) für Initiativen einzusetzen, die die nachhaltige städtische Entwicklung befördern.

In den stärker entwickelten Regionen bzw. Mitgliedsländern sollen darüber hinaus zumindest 85% der EFRE-Mittel auf die politischen Ziele 1 (wettbewerbsfähigeres und intelligenteres Europa) und 2 ("grüneres" Europa) konzentriert werden. In Übergangsregionen mit einem BNE zwischen 75% und 100% des EU-Durchschnittes und schwächer entwickelten Regionen (BNE von unter 75%) sind zusätzlich zur 30%-Vorgabe zu Ziel 2 zumindest 40% bzw. 25% der EFRE-Mittel im Bereich Innovation, intelligenter wirtschaftlicher Wandel und IKT (Ziel 1) zu verorten. Diese Vorgaben sind im Vergleich zum MFR 2014-

2020 deutlich strikter. Zusammen mit der geplanten Bereitstellung von Mitteln für interregionale Innovationsinitiativen, die die Entwicklung europäischer Wertschöpfungsketten anstoßen sollen, könnten sie dazu beitragen, den europäischen Mehrwert des EU-Budgets im Bereich der Struktur- und Kohäsionspolitik spürbar zu stärken.

Die Maßnahmen zur Erreichung des Ziels der Klimaneutralität bis 2050 werden die europäischen Regionen unterschiedlich stark betreffen. Als Reaktion darauf wurde der sogenannte "Just Transition"-Mechanismus eingeführt. Er soll jene Regionen, die durch den "grünen" Strukturwandel besonders stark gefordert werden, bei der Umstellung ihrer Wirtschaftsstruktur unterstützen. Teil dieses Mechanismus ist der im Bereich der Kohäsionspolitik angesiedelte "Fonds für einen gerechten Übergang", der in Regionen mit einem sehr hohen Anteil an emissionsstarken Industrien negative soziale und ökonomische Auswirkungen von Transformationsprozessen abmildern soll.

3. Reformen im Eigenmittelsystem

Die Einigung auf den europäischen COVID-19-Aufbauplan beinhaltet eine rechtlich verbindliche Roadmap für die schrittweise Einführung neuer Eigenmittel in der MFR-Periode 2021-2027¹⁰). In einem ersten Schritt wurde zum 1. Jänner 2021 ein plastikbasiertes Eigenmittel eingeführt. Sein Beitrag wird (als sogenanntes statistisches Eigenmittel) für jedes Mitgliedsland ermittelt, indem ein Abfuhrsatz von 0,80 € je kg nicht recycelter Verpackungsabfälle aus Kunststoff angewendet wird. Durch einen Korrekturmechanismus soll die Belastung finanzschwacher Mitgliedsländer begrenzt werden. Angesichts eines jahresdurchschnittlichen EU-Budgets von über 170 Mrd. € sind die aus diesem Eigenmittel erzielten jährlichen Einnahmen mit etwa 6 Mrd. € allerdings relativ gering. Da für den MFR 2021-2027 darüber hinaus keine weiteren neuen Eigenmittelquellen vorgesehen sind, bleibt der Beschluss hinter den Vorschlägen der Europäischen Kommission vom Mai 2018 zurück. Diese hatten neben einem plastikbasierten Eigenmittel auch 20% der Auktionserlöse aus dem EU-Emissionshandelssystem (EHS) sowie einen Anteil von 3% an einer Gemeinsamen Konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB) als Eigenmittelquellen vorgesehen, was insgesamt geschätzte Einnahmen von 22 Mrd. € pro Jahr erbringen sollte. Mangels Einigung auf eine harmonisierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage und aufgrund des Widerstandes der Mitgliedsländer gegen eine teilweise Umlenkung der Auktionserlöse aus den EHS-Zertifikaten, die derzeit in die nationalen Haushalte fließen, ist es kurzfristig nicht gelungen, diese beiden

potentiellen Eigenmittelquellen für den MFR zu erschließen. Wünschenswert wäre ein mittelfristiger Fahrplan zur schrittweisen Implementierung weiterer innovativer Eigenmittelquellen zur Finanzierung des MFR. Solche Quellen könnten die derzeitigen Eigenmittel ersetzen oder ergänzen. Diese speisen sich primär aus nationalen Beiträgen der EU-Mitgliedsländer¹¹) und leisten keinerlei Beitrag zur Erreichung wichtiger Ziele der EU (z. B. Klimaschutz, faire Besteuerung, Digitalisierung; *Schratzenstaller et al., 2017*).

Die Tilgung der zur Finanzierung von NGEU aufgenommenen Schulden soll laut aktuellem Fahrplan durch mehrere neue Eigenmittelquellen unterstützt werden. Die Europäische Kommission soll bis Juni 2021 konkrete Vorschläge für Eigenmittel und eine Digitalsteuer vorlegen. Die Eigenmittel beruhen auf einem CO₂-Grenzausgleichsmechanismus sowie einem überarbeiteten und möglicherweise auf die Schiff- und Luftfahrt ausgedehnten EU-Emissionshandelssystem. Der Europäische Rat soll bis Mitte 2022 über eine Einführung dieser Instrumente ab 2023 beraten. Bis Juni 2024 soll die EU-Kommission weitere neue Eigenmittel vorschlagen, die sich auf Finanztransaktionen, den Unternehmenssektor oder eine neue harmonisierte Bemessungsgrundlage für die Körperschaftsteuer beziehen könnten. Über ihre Implementierung soll bis Mitte 2025 beraten werden, ihre Einführung wird ab 2026 angestrebt.

Grundsätzlich ist die Erschließung von neuen Finanzierungsquellen durch Maßnahmen, die auf nationaler Ebene nicht oder nicht

In der MFR-Periode 2021 bis 2027 werden schrittweise neue Eigenmittel eingeführt, die wichtige EU-Politiken unterstützen sollen.

Die Europäische Kommission soll bis Mitte 2021 konkrete Vorschläge für eine Digitalsteuer, für einen CO₂-Grenzausgleichsmechanismus sowie für ein Eigenmittel vorlegen, das auf dem Emissionshandelssystem beruht.

¹⁰) Vgl. zum Folgenden *Schratzenstaller (2021A)*.

¹¹) Vgl. für Details *Schratzenstaller (2020)*.

wirksam umgesetzt werden können und wichtige EU-Vorhaben unterstützen sowie einen Bezug zum Binnenmarkt haben, sinnvoll (Fuest – Pisani-Ferry, 2020, Pisani-Ferry, 2020, Schratzenstaller et al., 2017). Diesen Kriterien genügen im Prinzip alle angedachten Maßnahmen: Sie können das Eigenmittelsystem der EU zukunftsfähiger machen, indem sie seine Nachhaltigkeit und Resilienz erhöhen. Dies gilt vor allem dann, wenn sie gemeinsam im Rahmen einer "Korblösung" eingeführt werden, wie die *High Level Group on Own Resources* (2016) vorschlug. Über die genannten Instrumente hinaus böten sich zur dauerhaften Finanzierung des MFR weitere Maßnahmen an, durch die neue Eigenmittelquellen erschlossen werden könnten, etwa die Einführung von Steuern auf den Flugverkehr (Krenek – Schratzenstaller, 2017) oder eines Zuschlags auf nationale Treibstoffsteuern (Nerudová et al., 2018).

In der interinstitutionellen Vereinbarung werden keine konkreten Einnahmenerwartungen angegeben. Ausgehend von den Einnahmenschätzungen des Kommissionsvorschlags vom Mai 2020 könnten die auf dem Emissionshandels- bzw. dem CO₂-Grenzausgleichssystem beruhenden Eigenmittel sowie die Digitalsteuer zwischen 16 und 25 Mrd. € erbringen. Unter der Annahme, dass die für die Finanzierung von NGEU aufgenommenen Schulden gleichmäßig über den Zeitraum von 2028 bis 2058 zurückgezahlt werden, ergibt sich ein jährlicher Finanzbedarf von durchschnittlich 13 Mrd. € zuzüglich Zinszahlungen¹²⁾. Die im Fahrplan vorgesehenen Eigenmittelquellen würden somit jedenfalls zur Tilgung der gemeinsamen Schulden ausreichen. Einnahmen, die über diesen Bedarf hinausgehen, könnten in die Finanzierung des MFR fließen.

Übersicht 2: Neue Eigenmittel

	Kurzbeschreibung	Potentielle Einnahmen Mrd. € p. a.
Vorschlag der Europäischen Kommission Mai 2018		22
Plastikbasiertes Eigenmittel	0,80 € je kg nicht recycelte Verpackungsabfälle aus Kunststoff	7
Eigenmittel basierend auf dem EU-Emissionshandelssystem	Anteil von 20% an den Auktionserlösen von Emissionshandelszertifikaten im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems	3
Eigenmittel basierend auf einer Gemeinsamen Konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage	Anteil von 3% an einer Gemeinsamen Konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage	12
Vorschlag der Europäischen Kommission Mai 2020		26,3 bis 35,3
Eigenmittel basierend auf dem EU-Emissionshandelssystem	Eigenmittel basierend auf einem überarbeiteten EU-Emissionshandelssystem, das möglicherweise auf Schiff- und Luftfahrt ausgeweitet wird	10
Eigenmittel basierend auf Operationen von Unternehmen im Gemeinsamen Markt		10
CO ₂ -Grenzausgleichsmechanismus	Unterschiedliche Modelle in Diskussion	5 bis 14
Digitalsteuer	Besteuerung digitaler Unternehmen mit einem Umsatz über 750 Mio. €	1,3
Einigung im November bzw. Dezember 2020		.
Plastikbasiertes Eigenmittel	0,80 € je kg nicht recycelte Verpackungsabfälle aus Kunststoff Einführung 1. 1. 2021	6
Eigenmittel basierend auf dem EU-Emissionshandelssystem	Eigenmittel basierend auf einem überarbeiteten EU-Emissionshandelssystem, das möglicherweise auf Schiff- und Luftfahrt ausgeweitet wird Vorschlag bis Mitte 2021 Einführung spätestens 1. 1. 2023	.
CO ₂ -Grenzausgleichsmechanismus	Unterschiedliche Modelle in Diskussion Vorschlag bis Mitte 2021 Einführung spätestens 1. 1. 2023	.
Digitalsteuer	Vorschlag bis Mitte 2021 Einführung spätestens 1. 1. 2023	.
Weitere mögliche neue Eigenmittel	Finanztransaktionssteuer, Eigenmittel basierend auf Unternehmenssteuer oder einer neuen harmonisierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage Vorschlag bis Mitte 2024 Einführung ab 2026	.

Q: Europäische Kommission, WIFO-Zusammenstellung.

¹²⁾ Unter Annahme eines Zinssatzes von 0,5% wären dies zu Beginn etwa 2 Mrd. € p. a.

4. NextGenerationEU im Überblick

Das europäische Aufbaupaket NextGenerationEU (NGEU) weist ein Volumen von 750 Mrd. € auf. Davon entfallen 360 Mrd. € auf zinsgünstige Darlehen und 390 Mrd. € auf Finanzzuschüsse an die Mitgliedsländer (Abbildung 3).

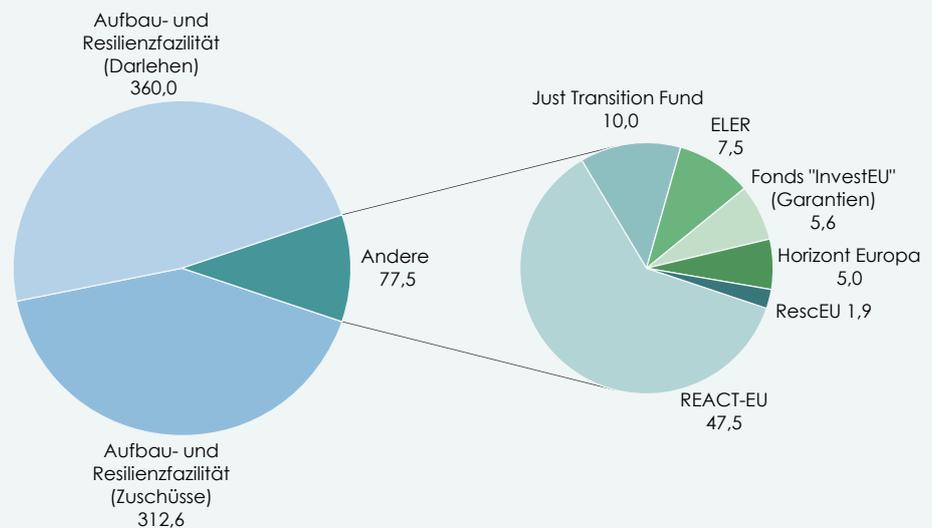
Das wichtigste NGEU-Instrument ist die Aufbau- und Resilienzfazilität mit einem Umfang von 672,5 Mrd. €.

Das wichtigste Instrument innerhalb von NGEU ist die Aufbau- und Resilienzfazilität (RRF) mit einem Umfang von 672,5 Mrd. € (davon 360 Mrd. € an Darlehen und 312,5 Mrd. € an Finanzzuschüssen). Die Mittel sind auf der Grundlage nationaler Aufbau- und Resilienzpläne zu beantragen, in denen ein kohärentes Paket von Projekten, Refor-

men und Investitionen in sechs Politikbereichen geschnürt werden soll. Dazu gehören der ökologische und der digitale Wandel, nachhaltiges und inklusives Wachstum und Beschäftigung, soziale und territoriale Kohäsion, Gesundheit und Resilienz sowie Maßnahmen für die nächste Generation, einschließlich Bildungs- und Qualifikationsmaßnahmen. Eine wichtige Grundlage für die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne bilden die länderspezifischen Empfehlungen von Rat und Kommission, die im Rahmen der Europäischen Semester 2019 und 2020 formuliert wurden.

Abbildung 3: NextGenerationEU im Überblick

Ausgaben in Mrd. €



Q: *Budgetdienst* (2021). Just Transition Fund . . . Fonds für einen gerechten Übergang, ELER . . . Europäischer Entwicklungsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raumes, RescEU . . . Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe, REACT-EU . . . Aufstockung der laufenden Struktur- und Kohäsionsprogramme.

Weitere 10 Mrd. € werden über den Just Transition Fund (Fonds für einen gerechten Übergang) zur Verfügung gestellt. NGEU enthält weiters das REACT-EU-Paket, das nach der RRF am zweithöchsten, aber mit 47,5 Mrd. € deutlich geringer dotiert ist. Diese Mittel werden – je nach Zielsetzung der geplanten Ausgaben – über den EFRE, den ESF+ (etwa im Rahmen der Beschäftigungsinitiative für Jugendliche) oder den "Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen" (FEAD) ausgeschüttet. Angestrebt werden im Rahmen des REACT-EU-Paketes insbesondere der Erhalt bzw. die Schaffung von Arbeitsplätzen, Investitionen in die Gesundheitsversorgung sowie Förderungen für kleine und mittlere Unternehmen, die durch die COVID-19-Krise besonders stark getroffen wurden. Zumindest 30% der durch NGEU geförderten Ausgaben müssen in klimarelevante Maßnahmen und 20% in den digitalen Wandel

fließen. Bei der Aufbau- und Resilienzfazilität beträgt die vorgegebene Quote für Ausgaben für Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel sogar 37%; weitere 20% sind für Projekte zur Förderung des digitalen Wandels vorgesehen.

NGEU weist eine ausgeprägte Umverteilungskomponente auf, da die Zuschüsse deutlich überproportional den wirtschaftlich schwächeren Mitgliedsländern zugutekommen (*Dorn – Fuest, 2021*). Allerdings ist eine Betrachtung der Nettopositionen der Mitgliedsländer in Hinblick auf NGEU noch weniger zielführend als in Hinblick auf den MFR (*Darvas, 2021*). Wie Simulationen nahelegen, können die NGEU-Mittel für alle Mitgliedsländer positive ökonomische Effekte bewirken. Diese hängen allerdings wesentlich vom Verwendungszweck und vom tatsächlichen Mitteleinsatz ab. Das "Impact Assessment" der Europäischen Kommission berücksichtigt

Eine Betrachtung der Nettopositionen der Mitgliedsländer in Hinblick auf NGEU ist nicht zielführend, da bei adäquater Verwendung der Mittel alle Mitgliedsländer von positiven ökonomischen Effekten profitieren.

verschiedene Szenarien, die sich in Bezug auf die Additionalität der aus der RRF gewährten Zuschüsse und Darlehen sowie bezüglich der zeitlichen Verteilung der Mittel unterscheiden. Unter den Annahmen einer bis 2026 reichenden sechsjährigen Absorptionszeit und einer hohen Additionalität – d. h. unter der Voraussetzung, dass alle Zuschüsse und die Hälfte der Darlehen für zusätzliche produktive öffentliche Investitionen verwendet werden – schätzt die Europäische Kommission die kumulierte Wirkung von NGEU bis 2030 auf etwa 13% des jährlichen EU-BIP. Ab 2027 nehmen die Effekte zwar ab, der BIP-Effekt beträgt 2030 aber immer noch +1%. Auch in den wirtschaftsstarken Mitgliedsländern steigt gemäß diesen Simulationen das BIP, wenn auch nur unterdurchschnittlich. Wenngleich die errechneten Effekte vor dem Hintergrund der in der jüngeren empirischen Literatur geschätzten Multiplikatoren relativ hoch erscheinen (Darvas, 2021), dürfte sich NGEU langfristig positiv auf die Wirtschaft aller EU-Mitgliedsländer auswirken, solange das Prinzip der Additionalität erfüllt ist. Wie eine Simulation der EZB ermittelte, könnte der reale Output im Euro-Raum mittelfristig um 1,5% steigen, wenn die NGEU-Mittel für produktive Investitionen verwendet werden (Bańkowski et al., 2021). Auch die Simulationen von Picek (2020) zeigen die Wirkung von NGEU als koordiniertem fiskalischem Impuls in der EU: Werden keine Mitnahmeeffekte, eine Additionalität des Mittelaussetzes und intakte internationale Wertschöpfungsketten unterstellt, so bewirken die durch NGEU ausgelösten expansiven Effekte in den einzelnen EU-Ländern positive Spillover-Effekte in anderen Mitgliedsländern, wodurch dort indirekt die ökonomische Erholung befördert wird. Auch wenn die Größe der ermittelten Effekte relativ optimistisch erscheint, illustrieren die Simulationsergebnisse, dass die ökonomisch schwächeren Mitgliedsländer primär von einem expansiven Effekt profitieren, der durch die Verwendung der EU-Mittel im Inland ausgelöst wird. Für die wirtschaftlich stärkeren Mitgliedsländer, die gemessen am BIP unterdurchschnittlich hohe Zuschüsse erhalten, haben dagegen induzierte Spillover-Effekte einen höheren Anteil am Gesamteffekt.

Darüber hinaus dürften alle Mitgliedsländer bereits vor Implementierung von NGEU ökonomisch von dessen Verabschiedung profitieren haben (Darvas, 2021, Fuest, 2021). Die Einigung auf NGEU stärkte das Vertrauen in

die EU, dämpfte auch für die hoch verschuldeten Mitgliedsländer das Zinsniveau und verhinderte damit möglicherweise fiskalisch unhaltbare Situationen. Durch die Einigung sanken das Risiko einer Destabilisierung des Euro-Raumes und die Wahrscheinlichkeit einer Verschärfung der Wirtschaftskrise in Ländern mit hoher Ausgangverschuldung. Denn diese Länder könnten durch die Aussicht auf künftige NGEU-Mittel dazu veranlasst werden, umfangreichere schuldenfinanzierte Fiskalpakete zu verabschieden, als sie das ohne NGEU getan hätten.

Allerdings wird der ökonomische Impuls durch NGEU das maximale Gesamtvolumen von 750 Mrd. € voraussichtlich nicht erreichen. Cohen-Setton – Vallée (2021) gehen von einer begrenzten Inanspruchnahme der EU-Kredite aus. Dadurch dürfte das potentielle Gesamtvolumen an zinsgünstigen Krediten von 360 Mrd. € deutlich unterschritten werden und somit der Effekt von NGEU entsprechend geringer ausfallen. Zudem werden grenzüberschreitende Projekte mit hohem europäischem Mehrwert im Rahmen der RRF voraussichtlich eine geringe Rolle spielen. Die Aufbau- und Resilienzpläne werden vielmehr auf nationale Projekte fokussieren (Andersen, 2021). Daher sollte zumindest für Länder mit höherem fiskalischem Spielraum – etwa Deutschland und Österreich – die Additionalität der RRF-Einreichungen gewährleistet werden. Werden aus der RRF dagegen vorrangig Projekte und Reformen finanziert, die ohnehin durchgeführt worden wären, so wird der erhoffte konjunkturelle und längerfristig strukturelle Impuls ausbleiben. Wie erwähnt sollen die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne gemäß den Umsetzungsrichtlinien der RRF insbesondere jene Reformen und Investitionen berücksichtigen, die in den länderspezifischen Empfehlungen von Rat und Kommission für 2019 und 2020 enthalten sind. Zielführender erscheint es allerdings, Investitionsprojekte insbesondere in den Bereichen, Klimaschutz und Digitalisierung in komplementäre Reformen einzubetten, also eine noch engere Konditionalität zugrunde zu legen, anstatt diese spezifischen Investitionspläne an breit angelegte Reformvorhaben – etwa im Bereich der Pensionssysteme – zu knüpfen (Pisani-Ferry, 2020). Im Falle Österreichs gehört dazu eine ökologische Steuerreform, die schon seit längerer Zeit vorgeschlagen und auch in den länderspezifischen Empfehlungen 2019 angesprochen wurde.

Alle Mitgliedsländer dürften bereits vor Implementierung von NGEU ökonomisch von dessen Verabschiedung profitieren haben.

Zumindest für Länder mit höherem fiskalischem Spielraum sollte die Additionalität der RRF-Projekte gewährleistet werden.

5. Verankerung des Querschnittzieles Klimaschutz

Vor dem Hintergrund der ambitionierten Klimaziele der EU sowie des Green Deal der Europäischen Kommission spielen Nachhaltigkeits- und Umweltschutzaspekte im

europäischen Aufbauplan eine wichtige Rolle¹³⁾. Der Vorschlag der Kommission vom Mai 2018 hatte eine Erhöhung der Klima-

30% der NGEU- und 37% der RRF-Mittel sollen in den Klimaschutz fließen.

¹³⁾ Vgl. zum Folgenden ausführlicher Schratzenstaller (2021A).

mainstreaming-Vorgabe¹⁴) von 20% im MFR 2014-2020 auf 25% im MFR 2021-2027 vorgesehen. Unter Berücksichtigung des Just Transition Fund wären die im MFR geplanten Klimaschutzausgaben somit von etwa 210 Mrd. € auf gut 290 Mrd. € angestiegen. Im Zuge der Einigung auf den europäischen Aufbauplan wurde die Klimamainstreaming-Vorgabe auf 30% erhöht, wodurch im MFR 2021-2027 gut 322 Mrd. € für den Klimaschutz zur Verfügung stehen. Weitere 225 Mrd. € kommen aus NGEU¹⁵). Somit wurden im europäischen COVID-19-Aufbauplan 2021-2027 insgesamt knapp 550 Mrd. € dem Klimaschutz gewidmet. Im Vergleich zu den ursprünglichen Plänen von Mai 2018 wurden die Mittel somit beinahe verdoppelt.

Zu den "grünen" Elementen im europäischen Aufbauplan gehören auch neue "grüne" Eigenmittel.

Allerdings sind einige Relativierungen angebracht. Erstens ist, wie erwähnt, keineswegs gesichert, dass die darlehensbasierten NGEU-Mittel in vollem Umfang abgerufen werden. Zweitens legen Analysen des *Europäischen Rechnungshofs* (2020) nahe, dass der Beitrag der Agrarausgaben zur Erreichung der Klimaschutzziele bisher systematisch überschätzt wurde. Drittens werden mögliche klimaschädigende Effekte der EU-Ausgaben nicht berücksichtigt. Viertens sollen die NGEU-Mittel bis 2023 gebunden und bis 2026 verausgabt werden; danach werden die Ausgaben für den Klimaschutz wieder auf das im MFR vorgesehene Niveau zurückfallen. Laut *Europäischer Kommission*

(2020D) wären bis 2030 jährlich Investitionen von 220 Mrd. € erforderlich, um die Klima- und Energieziele der EU zu erreichen. Durch die kürzlich beschlossene Erhöhung des Reduktionszieles auf 50% bis 55% nimmt der Investitionsbedarf weiter zu. Vor diesem Hintergrund hätten die Klimamainstreaming-Vorgabe und damit der potentielle Beitrag des MFR zur Erreichung der EU-Klimaschutzziele durchaus ambitionierter ausfallen können. Umso wichtiger ist es, die Klimamainstreaming-Vorgabe im MFR und in NGEU quantitativ und qualitativ wirksam umzusetzen, um zumindest das gegebene Klimaschutz-Potential zu realisieren.

Zu den "grünen" Elementen im europäischen Aufbauplan gehören auch innovative "grüne" Eigenmittelquellen. Einige der geplanten neuen Eigenmittel versprechen positive klima- bzw. umweltpolitische Lenkungseffekte. Dies gilt für das plastikbasierte Eigenmittel sowie für Einnahmen aus der Versteigerung von Emissionszertifikaten und aus dem CO₂-Grenzausgleichsmechanismus. Aus Klimaschutzüberlegungen wäre allerdings eine raschere Einführung dieser "grünen" Eigenmittelquellen und ihre Nutzung zur Mitfinanzierung des MFR sinnvoll. Daneben sollten weitere "grüne" Eigenmittelquellen erschlossen werden, etwa, wie erwähnt, über die Besteuerung des Flugverkehrs oder durch die Einführung eines Zuschlags auf nationale Treibstoffsteuern.

6. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

NextGenerationEU birgt großes Potential, den Zusammenhalt in der EU zu stärken und die Erreichung wichtiger Ziele zu unterstützen. Die Umsetzung dieses Aufbaupaketes dürfte allerdings zu einer Bewährungsprobe für die Gemeinschaft werden. Zwei Bereiche sind in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung: Erstens die mit den NGEU-Mitteln getätigten Ausgaben und zweitens die Rückzahlung der gemeinsamen Schulden durch innovative Eigenmittel. Österreich sollte die RRF-Mittel insbesondere dazu nutzen, um rezente nachhaltigkeitsorientierte Maßnahmen aufzustocken oder zu ergänzen – etwa Investitionen in den öffentlichen Verkehr, die Gebäudesanierung, klimafreundliche Heizsysteme, den Breitbandausbau, die Digitalisierung im Schulbereich sowie verschiedene Arbeitsmarkt- und Qualifizierungsoffensiven. In all diesen Bereichen besteht ein über die nationalen Programme hinausgehender Investitionsbedarf, zu dessen Deckung die Mittel aus der RRF einen wichtigen Beitrag leisten können. Österreich

hat nach aktuellen Schätzungen Anspruch auf Zuschüsse von 3,46 Mrd. € aus der RRF; je nach Tiefe des Wirtschaftseinbruchs könnten es sogar über 4 Mrd. € sein (*Budgetdienst*, 2021), die im Zeitraum 2021 bis 2026 verausgabt werden können. Auch sind gemäß den Umsetzungsrichtlinien der RRF die beantragten Projekte in komplementäre Reformen einzubetten, vor allem in jene, die Rat und Kommission in ihren jüngeren länderspezifischen Empfehlungen eingemahnt haben. Für Österreich sind das etwa eine ökologische Steuerreform oder Maßnahmen zur Unterstützung der Vollzeitbeschäftigung von Frauen. Die Herausforderung, innovative Eigenmittel zu implementieren, wird auch im MFR 2021-2027 der EU erstmals eine Rolle spielen. Während der MFR etwa für Horizont Europa oder CEF einen geringeren finanziellen Spielraum vorsieht als der ursprüngliche Vorschlag der Kommission, enthält er dennoch Elemente, die bei wirksamer Umsetzung den europäischen Mehrwert des EU-Budgets erhöhen können.

¹⁴) Die Klimamainstreaming-Vorgabe, wonach ein bestimmter Teil der Mittel in den Klimaschutz fließen muss, gilt für die Gesamtausgaben. Für die einzelnen Programme bzw. Ausgabenkategorien gelten unterschiedliche Zielwerte, die von der Gesamtvorgabe abweichen können.

¹⁵) Auch innerhalb von NGEU gelten für die einzelnen Programme unterschiedliche Vorgaben: So müssen beispielsweise 37% der RRF in den Klimaschutz fließen, die Ausgaben aus dem Just Transition Fund haben dagegen zu 100% klimarelevant zu sein.

7. Literaturhinweise

- Andersen, T. M., "Economic Policy Responses to the Coronavirus Crisis – Stabilization and Insurance", CESifo Forum, 2021, 22(1), S. 14-19.
- Bachtrögler, J., Köppl, A., Pekanov, A., Schratzenstaller, M., Sinabell, F., "Das EU-Budget 2021-2027 – Optionen für eine Stärkung des europäischen Mehrwerts", WIFO Working Paper, 2019, (592).
- Bańkowski, K., Ferdinandusse, M., Hauptmeier, S., Jacquino, P., Valenta, V., "The macroeconomic impact of the Next Generation EU instrument on the euro area", European Central Bank, Occasional Paper Series, 2021, (255).
- Beckman, J., Ivanic, M., Jelliffe, J., Baquedano, F., Scott, S., "Economic and Food Security Impacts of Agricultural Input Reduction Under the European Union Green Deal's Farm to Fork and Biodiversity Strategies", United States Department of Agriculture – Economic Research Service, Economic Brief, 2020, (30).
- Budgetdienst, Europäisches Semester 2021 und Aufbau und Resilienzfähigkeit, Wien, 2021.
- Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus, Entwurf für die Bedarfsanalyse. Arbeitspapier zur Erstellung des Österreichischen GAP-Strategieplans, Wien, 2021.
- Cohen-Setton, J., Vallée, S., "Measuring the European Fiscal Stance after Covid-19 from National and European Budget Plans", CESifo Forum, 2021, 22(1), S. 6-35.
- Darvas, Z., "The Nonsense of NextGenerationEU Net Balance Calculations", Bruegel Policy Contribution, 2021, (3).
- Dorn, F., Fuest, C., "Next Generation EU: Gibt es eine wirtschaftliche Begründung?", ifo-Schnelldienst, 2021, 74(2), S. 3-8.
- Europäische Kommission, The Future of Food and Farming, COM(2017) 713 final, Brüssel, 2017.
- Europäische Kommission (2018A), A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2018) 321 final, Brüssel, 2018.
- Europäische Kommission (2018B), Proposal for a Council Regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027, COM(2018) 322 final, Brüssel, 2018.
- Europäische Kommission (2018C), Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates, COM(2018) 392 final 2018/0216(COD), Brüssel, 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0392&from=EN> (abgerufen am 13. 3. 2021).
- Europäische Kommission, The European Green Deal, COM(2019) 640 final, Brüssel, 2019.
- Europäische Kommission (2020A), A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system, COM(2020) 381 final, Brüssel, 2020.
- Europäische Kommission (2020B), EU Biodiversity Strategy for 2030. Bringing nature back into our lives, COM(2020) 380 final, Brüssel, 2020.
- Europäische Kommission (2020C), Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the experience gained by Member States on the implementation of national targets established in their National Action Plans and on progress in the implementation of Directive 2009/128/EC on the sustainable use of pesticides, COM(2020) 204 final, Brüssel, 2020.
- Europäische Kommission (2020D), Empfehlungen der Kommission für den GAP-Strategieplan Österreichs, SWD(2020) 367 final, Brüssel, 2020.
- Europäische Kommission, Delegierte Verordnung (EU) 2015/791 der Kommission, 2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015R0791&from=en> (abgerufen am 13. 3. 2021).
- Europäische Kommission, Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft, COM(2017) 713 final, Brüssel, 2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0713&from=DE> (abgerufen am 13. 3. 2021).
- Europäisches Parlament, Draft European Council conclusions of 10 July 2020 – preliminary analysis of figures, 2020, <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20200715RES83407/20200715RES83407.pdf>.
- Europäisches Parlament, Europäischer Rat, Regulation (EU) 2020/2220, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32020R2220> (abgerufen am 12. 3. 2021).
- Europäischer Rat und Europäisches Parlament, Verordnung (EU) Nr. 1307/2013, 2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A32013R1307> (abgerufen am 13. 3. 2021).
- Europäischer Rechnungshof, Verfolgung der Klimaschutzausgaben im EU-Haushalt, Luxemburg, 2020.
- Eurostat, Agriculture, Forestry and Fishery statistics – 2020 edition, Publications Office of the European Union, Luxemburg, 2020.
- Fuest, C., "The NGEU Economic Recovery Fund", CESifo Forum, 2021, 22(1), S. 3-8.
- Fuest, C., Pisani-Ferry, J., "Financing the European Union: New Context, New Responses", Bruegel Policy Contribution, 2020, (16).

- High Level Group on Own Resources, Future Financing of the EU: Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources, Brüssel, 2016.
- Hofreither, M., Sinabell, F., "Die Gemeinsame Agrarpolitik 2014 bis 2020", WIFO-Monatsberichte, 2014, 87(3), S. 213-222, <https://monatsberichte.wifo.ac.at/47173>.
- Isermeyer, F., Nieberg, H., Banse, M., Bolte, A., Christoph, I., Dauber, J., de Witte, T., Dehler, M., Döring, R., Elsasser, P., Fock, H., Focken, U., Freund, F., Goti, L., Heidecke, C., Kempf, A., Koch, G., Kraus, G., Krause, A., Kroiher, F., Lasner, T., Lüdtker, J., Olbrich, A., Osterburg, B., Pelikan, J., Probst, W. N., Rahmann, G., Reiser, S., Rock, J., Röder, N., Rüter, S., Sanders, J., Stelzenmüller, V., Zimmermann, Ch., Auswirkungen aktueller Politikstrategien (Green Deal, Farm-to-Fork, Biodiversitätsstrategie 2030; Aktionsprogramm Insektenschutz) auf Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei, Johann Heinrich von Thünen-Institut, Braunschweig, 2020.
- Krenek, A., Schratzenstaller, M., "Sustainability-oriented tax-based own resources for the European Union: a European carbon-based flight ticket tax", *Empirica*, 2017, 44(4), S. 665-686.
- Mayerhofer, P., Bachtrögler-Unger, J., Nowotny, K., Streicher, G., "Ökonomische Wirkung von Interventionen der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds in Österreich seit 1995", WIFO-Monatsberichte, 2021, 94(2), S. 139-150, <https://monatsberichte.wifo.ac.at/66922>.
- Nerudová, D., Dobranschi, M., Solilová, V., Schratzenstaller, M., "Sustainability-oriented Future EU Funding: A Fuel Tax Surcharge", FairTax Working Paper Series, 2018, (21), <http://umu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1270205/FULLTEXT01.pdf>.
- Pekanov, A., "Europäische Wirtschaftspolitik in der COVID-19-Krise. Zwischen Rettungspaketen und Konjunkturbelebungsmaßnahmen", WIFO-Monatsberichte, 2021, 94(3), S. 193-203, <https://monatsberichte.wifo.ac.at/67037>.
- Picek, O., "Spillover Effects from Next Generation EU", *Intereconomics*, 2020, 55(5), S. 325-331.
- Pisani-Ferry, J., "European Union recovery funds: strings attached, but not tied up in knots", *Bruegel Policy Contribution*, 2020, (9).
- Rat der Europäischen Union, Infografik – EU-Haushalt 2021-2027 und Aufbauplan, Brüssel, 2020, <https://www.consilium.europa.eu/de/infographics/recovery-plan-mff-2021-2027/> (abgerufen am 30. 3. 2021).
- Rat der Europäischen Union, Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 des Rates vom 17. Dezember 2020 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021 bis 2027, Brüssel, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020R2093&from=EN> (abgerufen am 13. 3. 2021).
- Rodríguez-Pose, A., Fratesi, U., "Between Development and Social Policies: The Impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions", *Regional Studies*, 2004, 38(1), S. 97-113.
- Schatzenstaller, M., "Reformbedarf und Reformoptionen für das EU-Budget aus österreichischer Perspektive", WIFO-Monatsberichte, 2020, 93(3), S. 177-191, <https://monatsberichte.wifo.ac.at/65833>.
- Schatzenstaller, M. (2021A), "Corona-Aufbauplan – großes Potenzial zur Stärkung des Zusammenhalts in der EU", ifo-Schnelldienst, 2021, 74(2), S. 12-16, <https://www.ifo.de/publikationen/2021/zeitschrift-einzelheft/ifo-schnelldienst-022021>.
- Schatzenstaller, M. (2021B), "Stagnierender Mehrjähriger Finanzrahmen trotz zunehmender Herausforderungen", *Wirtschaftsdienst*, 2021, 101(2), S. 82-87.
- Schatzenstaller, M., Krenek, A., "Tax-Based Own Resources to Finance the EU Budget", *Intereconomics*, 2019, 54(3), S. 171-177.
- Schatzenstaller, M., Krenek, A., Nerudová, D., Dobranschi, M., "EU Taxes for the EU Budget in the Light of Sustainability Orientation – A Survey", *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 2017, 237(3), S. 163-189.