

16/2021

DER EUROPÄISCHE COVID-19-AUFBAUPLAN – GROSSES POTENZIAL ZUR STÄRKUNG DES EUROPÄISCHEN MEHRWERTS

AUF EINEN BLICK

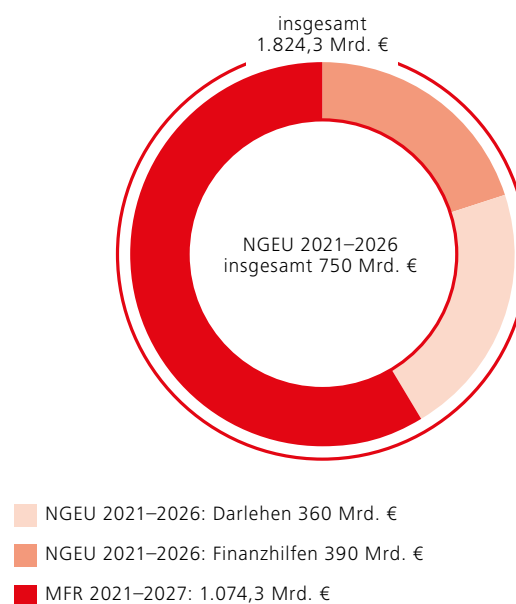
Der Covid-19-Aufbauplan der EU besteht aus dem temporären Aufbaupaket Next Generation EU (NGEU) und dem Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021–2027. Der MFR wurde nur ansatzweise modernisiert. NGEU und vor allem die Aufbau- und Resilienzfazilität (RRF) sind dagegen explizit zukunftsorientiert: 37 Prozent der RRF-Mittel sollen in den Klimaschutz, 20 Prozent in den digitalen Wandel fließen. Die für NGEU aufgenommenen Schulden sollen unter anderem mit einer Digitalsteuer, einem EU-Emissionshandelsbasierten Eigenmittel und einem CO₂-Grenzausgleichsmechanismus getilgt werden. Insgesamt birgt NGEU großes Potenzial, den Zusammenhalt in der EU zu stärken und wichtige Ziele der EU zu unterstützen.¹

EINLEITUNG

Ende 2020 wurde der europäische Covid-19-Aufbauplan im Gesamtumfang von 1.824,3 Milliarden Euro beschlossen. Er umfasst zwei Säulen (vgl. Abbildung 1): Die erste Säule bildet das temporäre europäische Covid-19-Aufbaupaket Next Generation EU (NGEU) von 750 Milliarden Euro, das zwischen 2021 und 2026 implementiert werden soll. Es wird durch die gemeinsame Aufnahme von Schulden durch die EU finanziert und umfasst 390 Milliarden Euro Finanzhilfen sowie 360 Milliarden Euro zinsgünstige Darlehen an die EU-Mitgliedsländer. Die zweite Säule ist der Mehrjährige Finanzrahmen (MFR) 2021–2027 im Umfang von 1.074,3 Milliarden Euro².

Zwar ist das Gesamtvolumen des europäischen Aufbauplans im Vergleich zu den Fiskalpaketen der Mitgliedstaaten (Pekarov 2021) mit etwa 1,7 Prozent des EU-Bruttonationaleinkommens (BNE) relativ gering. Der Aufbauplan weist allerdings bemerkenswerte Elemente auf: die gemeinsame Aufnahme von Schulden in erheblichem Umfang durch die EU-Mitgliedstaaten zur Finanzierung von NGEU, dessen zukunftsorientierte Ausrichtung sowie die geplante Rückzahlung der Schulden für die 390 Milliarden Euro Finanzzuschüsse aus NGEU durch neue EU-Eigenmittelquellen.

Abbildung 1
Europäischer Covid-19-Aufbauplan 2021 bis 2027



Quelle: Consilium – Europäischer Rat.

HÖHE UND STRUKTUR DER AUSGABEN IM MEHRJÄHRIGEN FINANZRAHMEN

Die genannten innovativen Charakteristika des temporären europäischen Aufbaupakets NGEU überdecken in der öffentlichen Wahrnehmung, dass der Gesamtumfang des permanenten MFR mit 1,05 Prozent des BNE trotz steigender europäischer Herausforderungen stagniert, womit die Tendenz langfristig sinkender EU-Budgets fortgesetzt wird: Immerhin hatte der MFR für 1993–1999 1,28 Prozent des EU-BNE betragen;

>

die beiden folgenden MFR für 2000–2006 bzw. für 2007–2013 erreichten 1,11 bzw. 1,15 Prozent des BNE. Der letzte MFR für 2014–2020 belief sich auf 1,16 Prozent bezogen auf das BNE der EU27-Länder bzw. 1,03 Prozent bezogen auf jenes der EU28-Länder.

Die seit Langem geforderte Modernisierung des MFR (vgl. z. B. Bachtrögl et al. 2019), um damit stärker auf Ausgaben mit einem höheren europäischen Mehrwert zu fokussieren, wurde nur ansatzweise umgesetzt. Der Anteil der Agrarausgaben an den Gesamtausgaben geht gegenüber 2014–2020 von knapp 36 Prozent auf 31 Prozent zurück, diese bleiben aber die größte Ausgabenposition. Auch der Anteil der Kohäsionsausgaben wird nur geringfügig von etwa 34 Prozent auf knapp 31 Prozent verringert. Damit wird nur wenig Spielraum für eine bessere Mittelausstattung der Ausgabenbereiche mit einem insgesamt zu erwartenden höheren europäischen Mehrwert gewonnen. Entsprechend wird der Ausgabenanteil des Forschungsrahmenprogramms „Horizon Europe“ nur relativ moderat von 6 Prozent auf 7,1 Prozent erhöht. Noch moderater ist die Zunahme des Ausgabenanteils der „Connecting Europe Facility“, aus der grenzüberschreitende Infrastruktur in den Bereichen Verkehr, Digitalisierung und Energieversorgung mit einem potenziell hohen europäischen Mehrwert finanziert wird: Er steigt von 1,6 Prozent auf 1,7 Prozent. Der Anteil für Ausgaben für humanitäre Hilfe geht sogar leicht zurück, von 1 Prozent auf 0,9 Prozent der Gesamtausgaben.

REFORMEN IM EIGENMITTELSYSTEM

Ein großer Reformschritt ist der in der interinstitutionellen Vereinbarung zum europäischen Aufbauplan enthaltene rechtlich verbindliche Fahrplan für die schrittweise Einführung neuer EU-Eigenmittel in der MFR-Periode 2021–2027.

Zum 1.1.2021 wurde zunächst ein plastikbasiertes Eigenmittel implementiert, wobei die Einnahmen mit gut 6 Milliarden Euro jährlich allerdings nur einen kleinen Beitrag zur Finanzierung des MFR leisten können. Darüber hinaus sind für den MFR keine weiteren neuen Eigenmittelquellen mehr vorgesehen: Trotz der strukturellen Defizite des Eigenmittelsystems zur Finanzierung des MFR, das keinen Beitrag zu wichtigen Zielen und Politiken der EU (Klimaschutz, faire Besteuerung, Digitalisierung etc., vgl. Schratzenstaller et al. 2017) leistet.

Bei der Rückzahlung der zur Finanzierung von NGEU aufgenommenen Schulden sollen laut dem vereinbarten Fahrplan mehrere neue Eigenmittelquellen helfen. Die EU-Kommission soll bis Juni 2021 konkrete Vorschläge für Eigenmittel, die auf einem CO₂-Grenzausgleich sowie einem überarbeiteten und möglicherweise auf Schiff- und Luftfahrt erweiterten EU-Emissionshandelssystem (EHS) beruhen, sowie für eine Digitalsteuer vorlegen, über deren Einführung ab 2023 der Europäische Rat bis Mitte 2022 beraten soll. Bis Juni 2024 soll ein Vorschlag für weitere neue Eigenmittel folgen, deren Einführung ab 2026 angestrebt wird und die sich auf Finanztransaktionen, den Unternehmenssektor oder eine neue harmonisierte Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage beziehen könnten.

Grundsätzlich ist die seit Langem diskutierte Erschließung neuer Finanzierungsquellen, die auf nationaler Ebene nicht oder nicht effektiv genutzt werden können, wichtige EU-Politiken unterstützen und einen Bezug zum EU-Binnenmarkt haben, zielführend (HLGOR 2016; Fuest/Pisani-Ferry 2020; Pisani-Ferry

2020; Schratzenstaller et al. 2017). Sämtliche der anvisierten neuen Eigenmittelquellen können prinzipiell einen Beitrag zu einem zukunftsfähigeren, d. h. nachhaltigkeitsorientierteren EU-Eigenmittelsystem leisten; vor allem dann, wenn sie gemeinsam im Rahmen einer „Korblösung“, wie von der High Level Group on Own Resources (2016) vorgeschlagen, eingeführt werden. Über die im Fahrplan vereinbarten Optionen hinaus stünden weitere Kandidaten für neue Eigenmittel zur Verfügung, die dauerhaft den MFR mitfinanzieren könnten: etwa Steuern auf den Flugverkehr (Krenek/Schratzenstaller 2017) oder ein Zuschlag auf nationale Treibstoffsteuern (Schratzenstaller et al. 2017).

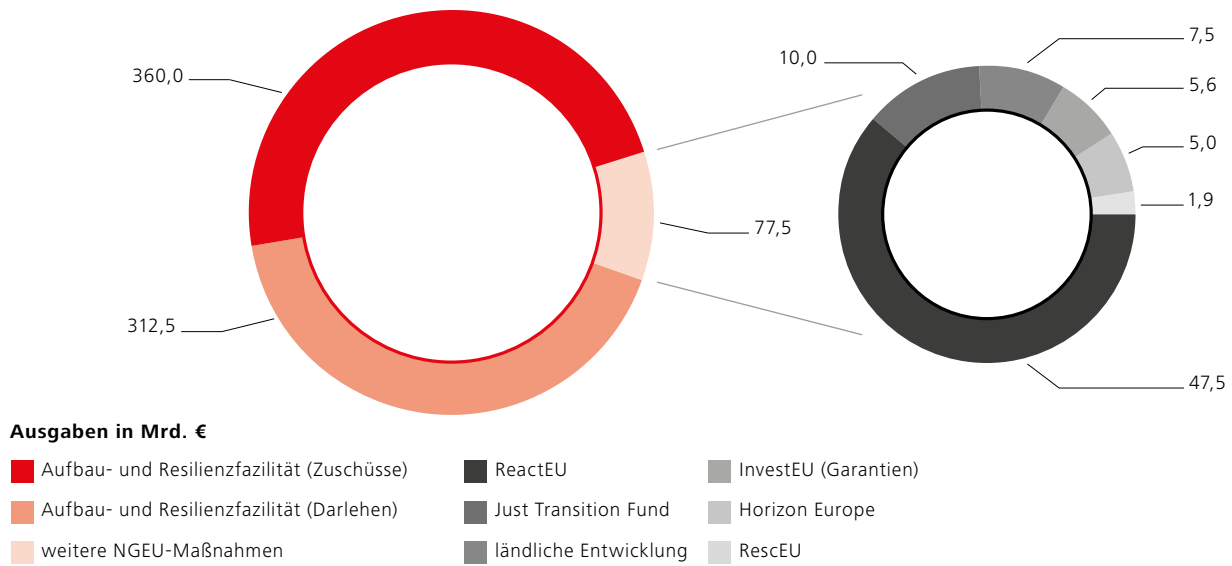
NEXT GENERATION EU IM ÜBERBLICK

Das europäische Aufbaupaket NGEU weist ein Volumen von 750 Milliarden Euro auf: davon 360 Milliarden Euro zinsgünstige Darlehen und 390 Milliarden Euro Finanzausschüsse an die EU-Mitgliedsländer. Das wichtigste Instrument ist die Aufbau- und Resilienzfazilität (RRF) mit einem Umfang von 672,5 Milliarden Euro (davon 360 Milliarden Euro Darlehen und 312,5 Milliarden Euro Finanzausschüsse) (vgl. Abbildung 2).

Die Mittel sind auf der Grundlage nationaler Aufbau- und Resilienzpläne zu beantragen, in denen ein kohärentes Paket von Projekten, Reformen und Investitionen in sechs Politikbereichen geschnürt werden soll: die grüne Transformation, der digitale Wandel, nachhaltiges und inklusives Wachstum und Beschäftigung, soziale und territoriale Kohäsion, Gesundheit und Resilienz, Politiken für die nächste Generation, inklusive Bildung und Qualifikationen. Eine wichtige Grundlage sind die länderspezifischen Empfehlungen von Rat und Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters von 2019 und 2020. 30 Prozent der Ausgaben aus NGEU müssen in den Klimaschutz und 20 Prozent in den digitalen Wandel fließen. Bei der Aufbau- und Resilienzfazilität beträgt die Klimavorgabe sogar 37 Prozent der Gesamtausgaben; weitere 20 Prozent sind für Projekte zur Förderung des digitalen Wandels reserviert.

NGEU hat eine ausgeprägte Umverteilungskomponente: Die Zuschüsse kommen den wirtschaftlich schwächeren EU-Mitgliedsländern deutlich überdurchschnittlich zugute (Dorn/Fuest 2021). Ein Vergleich der Nettopositionen der Mitgliedsländer ist jedoch wenig aussagekräftig (Darvas 2021). Abhängig von Verwendungszweck und Additionalität der Mittel können die NGEU-Gelder für alle Mitgliedsländer positive ökonomische Effekte haben. Selbst wenn angesichts der in der Literatur ermittelten Multiplikatoren die im Impact Assessment der EU-Kommission ermittelten positiven ökonomischen Effekte relativ optimistisch erscheinen (Darvas 2021), so kann doch angenommen werden, dass die Umsetzung von NGEU in der EU insgesamt langfristige positive ökonomische Wirkungen haben wird, wenn die Mittel für produktive Investitionen verwendet und zusätzliche Projekte finanziert werden, d. h. Additionalität gegeben ist. Die im Rahmen der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne der EU-Mitgliedsländer eingereichten Projekte sollten daher zumindest bei jenen Ländern, die entsprechenden fiskalischen Spielraum haben (etwa Deutschland und Österreich), zusätzlich sein. Werden nämlich primär jene Projekte und Reformen, die ohnehin durchgeführt worden wären, aus den Mitteln der RRF finanziert, wird der erhoffte konjunkturelle und längerfristig strukturelle Impuls ausbleiben.

Abbildung 2

Next Generation EU im Überblick

Quelle: Budgetdienst 2021.

Die Simulationsergebnisse von Picek (2020) zeigen, wie NGEU als koordinierter fiskalischer Impuls in der EU wirkt. Unter den (optimistischen) Annahmen der Abwesenheit von Mitnahmeeffekten, der Zusätzlichkeit der Mittelverwendung und intakter internationaler Wertschöpfungsketten gehen von den expansiven Effekten, die NGEU in den einzelnen EU-Ländern auslöst, positive Spillover-Effekte für andere EU-Länder aus. Somit unterstützt NGEU die ökonomische Erholung in den EU-Ländern direkt und indirekt. Zwar dürften angesichts der optimistischen Annahmen die Simulationsergebnisse überhöht sein. Sie zeigen aber, dass die wirtschaftlich schwächeren Mitgliedsländer primär von einem expansiven Effekt durch die Verwendung der EU-Mittel im Inland profitieren. Für die reicheren Mitgliedsländer, die gemessen am BIP unterdurchschnittlich hohe Zuschüsse erhalten, sind im gesamten von NGEU ausgelösten expansiven Effekt die induzierten Spillover-Effekte von größerer Bedeutung.

Zudem dürften alle EU-Mitgliedsländer bereits vor Implementierung von NGEU ökonomisch von dessen Verabschiedung profitiert haben (Darvas 2021; Fuest 2021). Die Einigung auf NGEU hat das Vertrauen in der EU gestärkt, sie hat die Zinsen für die Staatsverschuldung auch für die hoch verschuldeten Länder niedrig gehalten und damit möglicherweise fiskalisch unhaltbare Situationen verhindert, sie hat das Risiko einer Destabilisierung der Eurozone und die Wahrscheinlichkeit verringert, dass es in den Ländern mit hoher Ausgangsverschuldung zu einer noch tieferen Wirtschaftskrise kommt: Denn diese könnten durch die Aussicht auf künftige NGEU-Gelder dazu veranlasst werden, umfangreichere schuldenfinanzierte Fiskalpakete aufzulegen, als sie das ohne NGEU getan hätten.

VERANKERUNG DES QUERSCHNITTSZIELS KLIMASCHUTZ

Vor dem Hintergrund der ambitionierten Klimaziele der EU sowie des European Green Deal spielen grüne Aspekte im europäischen Aufbauplan eine wichtige Rolle. Gemäß dem

Vorschlag der EU-Kommission vom Mai 2018 sollte ursprünglich die Klimamainstreaming-Vorgabe³ von 20 Prozent im MFR für 2014–2020 auf 25 Prozent im neuen MFR für 2021–2027 angehoben werden. Unter Berücksichtigung des Just Transition Fund hätten sich somit die im Rahmen des MFR vorgesehenen Klimaschutz Ausgaben von etwa 210 Milliarden Euro im Zeitraum 2014–2020 auf gut 290 Milliarden Euro im Zeitraum 2021–2027 erhöht. Mit der Einigung auf den europäischen Aufbauplan wurde die Klimamainstreaming-Vorgabe auf 30 Prozent erhöht. Damit stehen aus dem MFR für 2021–2027 gut 322 Milliarden Euro für den Klimaschutz zur Verfügung, die durch weitere 225 Milliarden Euro aus NGEU⁴ ergänzt werden. Somit erreichen die im europäischen Aufbauplan dem Klimaschutz gewidmeten Mittel im Zeitraum 2021–2027 kumuliert knapp 550 Milliarden Euro – beinahe das Doppelte im Vergleich zu den ursprünglichen Plänen vom Mai 2018.

Allerdings sind einige Relativierungen angebracht. Erstens ist keineswegs gesichert, dass die darlehensbasierten Mittel aus NGEU in vollem Umfang abgerufen werden. Zweitens legen Analysen des Europäischen Rechnungshofs (2020) nahe, dass der Beitrag der Agrarausgaben zu den Klimaschutzzielen bislang beim Klima-Tracking systematisch überschätzt wurde, diese Ausgaben also de facto mit deutlich geringeren positiven klimarelevanten Effekten als angenommen verbunden sind. Drittens werden mögliche klimakontraproduktive Effekte der EU-Ausgaben nicht berücksichtigt. Viertens sollen die NGEU-Mittel bis 2023 gebunden und bis 2026 verausgabt werden; anschließend fallen die klimarelevanten Ausgaben wieder auf das MFR-Niveau zurück. Angesichts des von der EU-Kommission (2020) bis 2030 auf jährlich 220 Milliarden Euro geschätzten Investitionsbedarfs zur Erreichung der Klima- und Energieziele der EU, der sich mit der soeben beschlossenen Erhöhung des Reduktionsziels auf 50–55 Prozent entsprechend vergrößert, hätte die Klimamainstreaming-Vorgabe und damit der potenzielle Beitrag des MFR zu den Klimaschutzzielen der EU somit durchaus höher sein können. Umso wichtiger ist es, die

Klimamainstreaming-Vorgabe im MFR und in NGEU quantitativ und qualitativ effektiv umzusetzen, um zumindest das gegebene Klimaschutzpotenzial zu realisieren.

Zu den grünen Elementen im europäischen Aufbauplan gehören auch innovative grüne Eigenmittelquellen. Mehrere der neuen EU-Eigenmittel sind grüne Finanzierungsquellen, von denen positive klimarelevante Lenkungseffekte zu erwarten sind: das plastikbasierte Eigenmittel sowie Einnahmen aus der Versteigerung von EHS-Emissionszertifikaten und dem CO₂-Grenzausgleichssystem. Allerdings wären eine raschere Einführung dieser grünen Eigenmittelquellen, ihre Nutzung auch zur Mitfinanzierung des MFR sowie die Erschließung weiterer grüner Eigenmittelquellen (etwa, wie bereits erwähnt, Steuern auf den Flugverkehr oder ein Zuschlag auf nationale Treibstoffsteuern) aus Klimasicht zielführend.

DER DEUTSCHE AUFBAU- UND RESILIENZPLAN

Deutschland kann nach aktuellem Stand knapp 26 Milliarden Euro an nicht rückzahlbaren Zuschüssen aus der RRF erwarten. 40 Prozent der Mittel sollen laut dem Ende April 2021 eingereichten deutschen Aufbau- und Resilienzplan (DARP) in den Klimaschutz fließen, über 50 Prozent zum digitalen Wandel beitragen: einerseits etwa im Rahmen von Projekten für erneuerbaren Wasserstoff, klimafreundliche Mobilität sowie klimafreundliches Bauen, andererseits für digitale Bildung, ein technisch besser ausgestattetes Gesundheitssystem und eine digital besser aufgestellte Verwaltung. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung schätzt, dass die Maßnahmen des DARP das BIP langfristig um etwa zwei Prozent und die Beschäftigung um ein halbes Prozent erhöhen. Der Sachverständigenrat bewertet die allgemeine Ausrichtung des DARP positiv, mahnt allerdings eine stärkere Reformorientierung an. So sollten die Maßnahmen zur Erreichung der Klimaziele in eine Energiepreisreform eingebettet werden. Zudem sollte die staatliche Infrastrukturförderung weiterentwickelt werden, und zusätzliche Reformen zur Verbesserung von Innovationsfähigkeit und Bildung seien empfehlenswert. So könne das Wachstumspotenzial nachhaltig ansteigen und Deutschland stärkere Impulse für ambitionierte Reformen in Europa geben.

Autorin

Dr. Margit Schratzenstaller ist Senior Economist im Bereich öffentliche Finanzen am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) in Wien und Mitglied im österreichischen Fiskalrat. Im Rahmen des H2020-EU-Projekts FairTax analysierte sie Optionen für nachhaltigkeitsorientierte Eigenmittelquellen für das EU-Budget.

Anmerkungen

- 1 – Der Beitrag greift Teile von Schratzenstaller (2021a; 2021b) sowie Bachtröglers et al. (2021) auf.
- 2 – Vgl. zu einem Überblick Dorn/Fuest (2021).
- 3 – Die Klimamainstreaming-Vorgabe, wonach ein bestimmter Teil der Mittel in den Klimaschutz fließen muss, gilt für die Gesamtausgaben und differiert zwischen einzelnen Programmen bzw. Ausgabenkategorien, wo sie nach oben bzw. unten von der Gesamtvorgabe abweichen kann.
- 4 – Auch innerhalb von NGEU gelten differenzierte Klimavorgaben für die einzelnen Programme: So müssen beispielsweise 37 Prozent der RRF in den Klimaschutz fließen, die Ausgaben aus dem Just Transition Fund sind zu 100 Prozent klimarelevant.

Literaturverzeichnis

- Bachtröglers, Julia; Schratzenstaller, Margit; Sinabell, Franz 2021:** Der mehrjährige Finanzrahmen der EU 2021–2027 und das Aufbaupaket NextGenerationEU, in: WIFO-Monatsberichte 94 (4), S. 321–334.
- Bachtröglers, Julia; Köppl, Angela; Pekanov, Atanas; Schratzenstaller, Margit; Sinabell, Franz 2019:** Das EU-Budget 2021–2027: Optionen für eine Stärkung des europäischen Mehrwerts, in: WIFO Working Paper Nr. 592.
- Budgetdienst des Österreichischen Parlaments 2021:** Europäisches Semester 2021 und Aufbau- und Resilienzfähigkeit, Wien.
- Bundesministerium der Finanzen 2021:** Deutscher Aufbau- und Resilienzplan, Berlin, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/deutscher-aufbau-und-resilienzplan-darp.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (30.4.2021).
- Darvas, Zsolt 2021:** The Nonsense of NextGenerationEU Net Balances Calculations, in: Bruegel Policy Contribution Nr. 3.
- Dorn, Florian; Fuest, Clemens 2021:** Next Generation EU: Gibt es eine wirtschaftliche Begründung?, in: ifo-Schnelldienst 74 (2), S. 3–8.
- Europäischer Rechnungshof 2020:** Verfolgung der Klimaschutzausgaben im EU-Haushalt, Luxemburg.
- Fuest, Clemens 2021:** The NGEU Economic Recovery Fund, in: CESifo Forum 22 (1), S. 3–8.
- Fuest, Clemens; Pisani-Ferry, Jean 2020:** Financing the European Union: New Context, New Responses, in: Bruegel Policy Contribution Nr. 16.
- High Level Group on Own Resources 2016:** Final Report, Brüssel.
- Krenek, Alexander; Schratzenstaller, Margit 2017:** Sustainability-Oriented Tax-Based Own Resources for the European Union: A European Carbon-Based Flight Ticket Tax, in: Empirica 44 (4), S. 665–686.
- Pekanov, Atanas 2021:** Europäische Wirtschaftspolitik in der COVID-19-Krise: Zwischen Rettungspaketen und Konjunkturbelebungsmaßnahmen, in: WIFO-Monatsberichte 94 (3), S. 193–203.
- Picek, Oliver 2020:** Spillover Effects from Next Generation EU, in: Inter-economics 55 (5), S. 325–331.
- Pisani-Ferry, Jean 2020:** European Union Recovery Funds: Strings Attached, But Not Tied Up in Knots, in: Bruegel Policy Contribution Nr. 9.
- Schratzenstaller, Margit 2020:** Reformbedarf und Reformoptionen für das EU-Budget aus österreichischer Perspektive, in: WIFO-Monatsberichte 93 (3), S. 177–191.
- Schratzenstaller, Margit 2021a:** Corona-Aufbauplan – großes Potenzial zur Stärkung des Zusammenhalts in der EU, in: ifo-Schnelldienst 74 (2), S. 12–16.
- Schratzenstaller, Margit 2021b:** Stagnierender Mehrjähriger Finanzrahmen trotz zunehmender Herausforderungen, in: Wirtschaftsdienst 101 (2), S. 82–87.
- Schratzenstaller, Margit; Krenek, Alexander 2019:** Tax-Based Own Resources to Finance the EU Budget, in: Intereconomics 54 (3), S. 171–177.
- Schratzenstaller, Margit; Krenek, Alexander; Nerudová, Danuše; Dobranschi, Marian 2017:** EU Taxes for the EU Budget in the Light of Sustainability Orientation: A Survey, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 237 (3), S. 163–189.

Impressum

© 2021

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn
Fax 0228 883 9205, www.fes.de/wiso

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:
Markus Schreyer, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.
Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.
Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

ISBN: 978-3-96250-887-6