

Schratzenstaller, Margit

Article

Stagnierender Mehrjähriger Finanzrahmen trotz zunehmender Herausforderungen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schratzenstaller, Margit (2021) : Stagnierender Mehrjähriger Finanzrahmen trotz zunehmender Herausforderungen, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 101, Iss. 2, pp. 82-87,
<https://doi.org/10.1007/s10273-021-2846-0>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/231909>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Margit Schratzenstaller

Stagnierender Mehrjähriger Finanzrahmen trotz zunehmender Herausforderungen

Der europäische Aufbauplan, auf den sich der Europäische Rat und das Europäische Parlament im November 2020 geeinigt haben und der im Dezember 2020 von allen Mitgliedsländern akzeptiert wurde, umfasst das europäische Aufbaupaket Next Generation EU (NGEU) von 750 Mrd. Euro und den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021 bis 2027 von 1.074,3 Mrd. Euro. Sein beeindruckendes Gesamtvolumen von 1.824,3 Mrd. Euro sowie die betont zukunftsorientierte Struktur von NGEU überdecken allerdings, dass Höhe und Struktur des MFR nur unzureichend an die steigenden Herausforderungen, mit denen die EU-Mitgliedsländer konfrontiert sind, angepasst worden sind.

So hat die von Europäischer Kommission und Europäischem Parlament geforderte substanzielle Aufstockung des MFR nicht stattgefunden. Der Europäische Rat einigte sich im Juli 2020 auf einen Gesamtumfang für den MFR von 1.074,3 Mrd. Euro (in Preisen von 2018). Er wurde im November 2020 vom Europäischen Parlament bestätigt. Dieses hatte ursprünglich ein Volumen von 1,3 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) gefordert und konnte, als Kompromiss, noch schrittweise Aufstockungen in Höhe von 15 Mrd. Euro bis 2027 unter anderem für Horizon Europe, InvestEU, Erasmus, Gesundheit und humanitäre Hilfe durchsetzen.

Nach der Zustimmung der Mitgliedsländer im Dezember 2020 erreicht somit der nächste MFR (ohne die Aufstockungen des Europäischen Parlaments) 1,05 % des BNE¹

© Der/die Autor:in(nen) 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

¹ Ebenso wie alle folgenden Angaben inklusive des Europäischen Entwicklungsfonds, der bisher außerhalb des MFR budgetiert wurde und mit dem neuen MFR in das EU-Budget integriert worden ist.

Dr. Margit Schratzenstaller ist Referentin für Öffentliche Finanzen am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) in Wien. Sie ist Mitglied im Fiskalrat und Lehrbeauftragte an der Universität Wien.

der EU. Er liegt damit nur knapp über dem Volumen des gerade ausgelaufenen Vorgänger-MFR 2014 bis 2020 für die EU28 (1,03 %) bzw. unter jenem bezogen auf die EU27 (1,16 %). Auch die Vorschläge der Europäischen Kommission vom Mai 2018 (1,114 % des BNE) bzw. Mai 2020 (1,08 % des BNE) werden unterschritten. Der neue MFR folgt somit der längerfristigen Tendenz sinkender Volumina (vgl. Tabelle 1) – der MFR für die Periode 1993 bis 1999 hatte immerhin noch 1,28 % des BNE betragen.

Zwar stehen in den nächsten Jahren im Rahmen von NGEU zusätzliche Mittel im Umfang von 750 Mrd. Euro zur Verfügung, die zwischen 2021 und 2023 abgerufen und bis 2026 ausgezahlt werden können. Allerdings bleibt abzuwarten, in welchem Umfang von jenen 360 Mrd. Euro, die den Mitgliedstaaten als Darlehen, deren Schuldendienst sie selbst übernehmen müssen, zur Verfügung gestellt werden, tatsächlich Gebrauch gemacht werden wird.

Nur zaghafte Modernisierung der Ausgabenstruktur

Zudem ist die seit langem geforderte Modernisierung des MFR (Bachtrögler et al., 2019), um Potenziale zur Schaffung eines europäischen Mehrwerts stärker als bisher zu nutzen, mit dem MFR 2021 bis 2027 nur ansatzweise erfolgt (vgl. Tabelle 2).

Die Agrarausgaben bleiben auch im MFR 2021 bis 2027 die größte Ausgabenposition. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben geht im Vergleich zum MFR 2014 bis 2020 von knapp 36 % auf gut 31 % zurück. Damit werden sie absolut und im Verhältnis zu den Gesamtausgaben höher sein als von der Europäischen Kommission im Mai 2018 vorgeschlagen. Die Struktur der Agrarausgaben spiegelt die erforderliche nachhaltigkeitsorientierte Wende in der Agrarpolitik nur unzureichend wider: Die erste Säule der Agrarpolitik (Direktzahlungen), deren europäischer Mehrwert grundsätzlich begrenzt ist (Heinemann und Weiss, 2018), gewinnt gegenüber der stärker an sozialen und Klimazielen orientierten zweiten Säule (ländliche Entwicklung) leicht an Gewicht – ihr Anteil an den gesamten Agrarausgaben steigt von 75 % im letzten auf 77 % im neuen MFR. Zwar ist für die Direktzahlungen eine Konditionalität vorgesehen, die unmittelbar Umweltziele adressiert (sogenannte „Eco Schemes“). Allerdings werden die geplanten Reformen in der Gemeinsamen Agrarpolitik von Expert:innen (Guyomard et al., 2020; Heinemann, 2019) als unzureichend für die Erreichung der Ziele des Green Deal betrachtet.

Tabelle 1
EU-Haushalt in % des Bruttonationaleinkommens (BNE) 1993 bis 2027 (Verpflichtungen)¹

Mehrfähriger Finanzrahmen (MFR)	Obergrenze der Mittel für Verpflichtungen in % des BNE
1993 bis 1999	1,28
2000 bis 2006	1,11
2007 bis 2013	1,15
2014 bis 2020 (EU28)	1,03
2014 bis 2020 (EU27) ²	1,16
2021 bis 2027 (Vorschlag Europäische Kommission Mai 2018)	1,114
2021 bis 2027 (Vorschlag Europäische Kommission Mai 2020)	1,08
2021 bis 2027 (Ratsbeschluss Juli 2020 und Einigung Nov./Dez. 2020)	1,05

¹ Inklusive Europäischer Entwicklungsfonds von 0,2 % des BNE, MFR 2000 bis 2006, 0,3 % für alle übrigen MFR-Perioden; wird mit MFR 2021 bis 2027 integriert („budgetiert“), vorher außerhalb des MFR. ² Ohne Vereinigtes Königreich.

Quelle: Europäische Kommission, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments; eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Da auch der Anteil der Kohäsionsausgaben nur geringfügig (von etwa 34 % auf knapp 31 % der Gesamtausgaben) reduziert wird, ist der Spielraum für eine Ausweitung der Ausgabenbereiche mit einem deutlicheren europäischen Mehrwert begrenzt. Die Mittel für das Forschungsrahmenprogramm Horizon Europe werden von knapp 66 Mrd. Euro auf knapp 76 Mrd. Euro aufgestockt, sodass ihr Anteil an den Gesamtausgaben von 6 % auf 7,1 % zunimmt. Die Europäische Kommission hatte im Mai 2018 83,5 Mrd. Euro (7,4 % der Gesamtausgaben) für das Forschungsrahmenprogramm vorgeschlagen – diese werden nur dann leicht überschritten, wenn die zusätzlichen 5 Mrd. Euro, die im Rahmen von NGEU zur Verfügung gestellt werden, sowie die weitere Aufstockung um 4 Mrd. Euro, die durch das Europäische Parlament ausgehandelt wurde, zu den im MFR bereitgestellten Mitteln hinzugerechnet werden. Die Mittel für die Connecting Europe Facility, die in Form von grenzüberschreitender Infrastruktur in den Bereichen Verkehr, Digitalisierung und Energieversorgung ebenfalls beträchtlichen europäischen Mehrwert schaffen könnte, werden nur leicht von einem Anteil an den Gesamtausgaben von 1,6 % auf 1,7 % erhöht.

Zwar werden in den zukunftsorientierten Bereichen Klimapolitik und Digitalisierung die MFR-Mittel durch jene aus NGEU ergänzt. So gilt für NGEU insgesamt eine

Klimamainstreaming-Vorgabe von 30 %. Im Rahmen des quantitativ bedeutendsten NGEU-Instruments, der Aufbau- und Resilienzfazilität (RRF), müssen sogar 37 % der Mittel in den Klimaschutz und weitere 20 % in die Förderung des digitalen Wandels fließen. Allerdings wird, wie erwähnt, das Ausmaß der Inanspruchnahme des kreditbasierten Teils der Mittel abzuwarten sein. Zudem stellt der strukturell nur ansatzweise veränderte und im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung stagnierende MFR insofern eine problematische Ausgangsbasis für die Verhandlungen über den MFR ab 2028 dar, als in diesem dann umso größere Reformschritte gesetzt werden müssen.

Innovative Eigenmittel

Einer der großen geplanten Reformschritte im europäischen Aufbauplan ist die Einführung innovativer Eigenmittelquellen im Finanzierungssystem der EU, das derzeit primär auf nationalen Beiträgen der Mitgliedsländer beruht. Allerdings betreffen die diesbezüglichen Pläne primär NGEU. Von den Vorschlägen der Europäischen Kommission vom Mai 2018, zur teilweisen Finanzierung des MFR innovative Eigenmittelquellen basierend auf den Einnahmen des EU-Emissionshandelssystems, einer harmonisierten Körperschaftssteuerbemessungsgrundlage und nicht-recyclebarem Plastikabfall einzuführen, ist nur das plastikbasierte Eigenmittel übriggeblieben. Dieses kann jedoch mit geschätzten Einnahmen von 7 Mrd. Euro jährlich nur eine untergeordnete Rolle im Eigenmittelsystem spielen.

Bis Juni 2021 soll die Europäische Kommission konkrete Vorschläge für weitere Eigenmittel, die auf einem CO₂-Grenzausgleichsmechanismus und der Versteigerung von Zertifikaten im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems basieren, sowie für eine Digitalsteuer vorlegen, deren Einführung ab 2023 anvisiert wird. Weitere Vorschläge, die auf einer harmonisierten Körperschaftssteuerbemessungsgrundlage oder auf Finanztransaktionen beruhen könnten, sollen bis Juni 2024 erarbeitet werden. Diese möglichen Eigenmittelquellen sind jedoch nach den derzeitigen Plänen für die Rückzahlung der Schulden für NGEU im Zeitraum 2028 bis spätestens 2058 reserviert, nicht als innovative Eigenmittelquellen, die einen Teil der nationalen Beiträge zur Finanzierung des MFR ersetzen könnten. Neben den derzeit anvisierten innovativen Eigenmittelquellen, die sämtlich geeignete Optionen darstellen, aber nach Schätzungen der Europäischen Kommission nur ein begrenztes Einnahmepotenzial aufweisen, wären noch weitere Optionen denkbar, die ebenfalls zu wichtigen EU-Zielen – vor allem zum Klimaschutz – beitragen könnten: etwa ein Zuschlag zu den nationalen Treibstoffsteuern oder Steuern auf den Flugverkehr (Schratzenstaller und Krenek, 2019).

Tabelle 2

Mehrjähriger Finanzrahmen (MFR) 2014 bis 2020 und 2021 bis 2027 im Vergleichin Mrd. Euro (Verpflichtungen, in Preisen von 2018, inklusive Europäischer Entwicklungsfonds)^a

	MFR 2014-2020 ^b		Vorschlag Europäische Kommission Mai 2018		Vorschlag Europäische Kommission Mai 2020		Ratsbeschluss Juli 2020, Einigung Nov./Dez. 2020	
	Mrd. Euro	in %	Mrd. Euro	in %	Mrd. Euro	in %	Mrd. Euro	in %
1. Binnenmarkt, Innovation und Digitales	121,6	11,1	166,3	14,7	140,7	12,8	132,8	12,4
Horizon Europe	65,5	6,0	83,5	7,4	80,9	7,4	75,9	7,1
ITER Internationaler thermonuklearer Versuchsreaktor	3,0	0,3	5,4	0,5	5,0	0,5	5,0	0,5
Fonds InvestEU	4,3	0,4	13,1	1,2	1,3	0,1	2,8	0,3
Solvenzhilfeninstrument	.	.	.	.	.	.	0	0
Fazilität Connecting Europe (Transport, Energie, Digitaler Sektor)	17,5	1,6	21,8	1,9	19,9	1,8	18,4	1,7
Programm Digitales Europa	0,2	0,0	8,2	0,7	8,2	0,7	6,8	0,6
Europäisches Raumfahrtprogramm	11,0	1,0	14,2	1,3	13,2	1,2	13,2	1,2
2. Zusammenhalt und Werte	391,7	35,8	392,0	34,5	374,5	34,0	377,8	35,2
Kohäsionspolitik und ReactEU	373,2	34,1	331,9	29,3	323,2	29,4	330,2	30,7
Aufbau- und Resilienzfazilität	0,1	0,0	.	.	0,8	0,1	0,8	0,1
Finanzierungskosten Next Generation EU	.	.	.	.	17,4	1,6	12,9	1,2
Erasmus	13,9	1,3	26,4	2,3	24,6	2,2	21,2	2,0
RescEU Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe	0,9	0,1	1,2	0,1	1,1	0,1	1,1	0,1
EU-Gesundheitsprogramm	0,4	0,0	.	.	.	.	1,7	0,2
Kreatives Europa	1,4	0,1	1,6	0,1	1,5	0,1	1,6	0,1
Justiz, Recht, Werte	0,9	0,1	0,8	0,1	0,7	0,1	0,8	0,1
3. Natürliche Ressourcen und Umwelt	399,6	36,5	336,6	29,7	357,0	32,5	356,4	33,2
Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)	388,2	35,5	324,3	28,6	333,3	30,3	336,4	31,3
Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL)	291,5	26,6	254,2	22,4	258,3	23,5	258,6	24,1
Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)	96,8	8,8	70,0	6,2	75,0	6,8	77,9	7,3
LIFE – Investitionsprogramm für Umwelt-, Natur- und Klimaschutz	3,2	0,3	4,8	0,4	4,8	0,4	4,8	0,4
Fonds für einen gerechten Übergang	0,0	0,0	.	0,0	10,0	0,9	7,5	0,7
4. Migration und Grenzmanagement	8,9	0,8	30,8	2,7	31,1	2,8	22,7	2,1
Asyl- und Migrationsfonds (AMF)	7,1	0,6	9,2	0,8	11,0	1,0	8,7	0,8
Fonds für integriertes Grenzmanagement	2,8	0,3	8,2	0,7	11,0	1,0	5,5	0,5
Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache	.	.	.	.	.	.	5,1	0,5
5. Sicherheit und Verteidigung	4,6	0,4	24,3	2,1	19,4	1,8	13,2	1,2
Fonds für interne Sicherheit	1,3	0,1	2,2	0,2	2,2	0,2	1,7	0,2
Stilllegung kerntechnischer Anlagen	1,3	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
Militärische Mobilität	0,0	0,0	5,8	0,5	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
Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit	73,1	6,7	79,0	7,0	75,5	6,9	70,8	6,6
Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	2,1	0,2	2,6	0,2	2,4	0,2	2,4	0,2
Überseeische Länder und Gebiete	0,6	0,1	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
Humanitäre Hilfe	11,1	1,0	9,8	0,9	9,8	0,9	9,8	0,9
7. Europäische öffentliche Verwaltung	70,8	6,5	75,6	6,7	74,6	6,8	73,1	6,8
Europäische Schulen, Pensionen	14,0	1,3	17,1	1,5	17,1	1,6	17,1	1,6
Verwaltungsausgaben der Organe	56,8	5,2	58,5	5,2	57,5	5,2	56,0	5,2
Mittel für Verpflichtungen insgesamt	1.094,4	100,0	1.134,6	100,0	1.100,0	100,0	1.074,3	100,0
in % des BNE	1,03		1,11		1,08		1,05	

^a Wird mit MFR 2021 bis 2027 integriert („budgetiert“), vorher außerhalb des MFR. ^b Beträge innerhalb des MFR 2014 bis 2020, MFR: Schätzungen ohne Vereinigtes Königreich; inklusive Europäischer Entwicklungsfonds unter Berücksichtigung verabschiedeter und anhängiger Berichtigungshaushaltspläne sowie der vorgeschlagenen „Brückenlösung“ (vom Europäischen Rat abgelehnt).

Quelle: Europäische Kommission, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments; eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Tabelle 2 (Fortsetzung)

Mehrjähriger Finanzrahmen (MFR) 2014 bis 2020 und 2021 bis 2027 im Vergleichin Mrd. Euro (Verpflichtungen, in Preisen von 2018, inklusive Europäischer Entwicklungsfonds)^a

	NGEU		MFR 2021 bis 2027 einschließlich NGEU		Aufstockung Euro-päisches Parlament
	Vorschlag Europäische Kommission	Ratsbeschluss Juli 2020, Einigung Nov./Dez. 2020	Ratsbeschluss Juli 2020, Einigung Nov./Dez. 2020	Ratsbeschluss Juli 2020, Einigung Nov./Dez. 2020	November 2020
	Mrd. Euro	Mrd. Euro	Mrd. Euro	in %	Mrd. Euro
1. Binnenmarkt, Innovation und Digitales	69,8	10,6	143,4	7,9	5,0
Horizon Europe	13,5	5,0	80,9	4,4	4,0
ITER Internationaler thermonuklearer Versuchsreaktor			5,0	0,3	
Fonds InvestEU	30,3	5,6	8,4	0,5	1,0
Solvenzhilfeeinstrument	26,0	0,0	0,00	0	
Fazilität Connecting Europe (Transport, Energie, Digitaler Sektor)	.	.	18,4	1,0	
Programm Digitales Europa	.	.	6,8	0,4	
Europäisches Raumfahrtprogramm	.	.	13,2	0,7	
2. Zusammenhalt und Werte	619,7	721,9	1.099,7	60,3	7,0
Kohäsionspolitik und ReactEU	50,0	47,5	377,7	20,7	
Aufbau- und Resilienzfazilität	560,0	672,5	673,3	36,9	
Finanzierungskosten NextGenerationEU	.	.	12,9	0,7	
Erasmus	.	.	21,2	1,2	2,2
RescEU Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe	2,0	1,9	3,0	0,2	
EU-Gesundheitsprogramm	7,7	0,0	1,7	0,1	3,4
Kreatives Europa	.	.	1,6	0,1	0,6
Justiz, Recht, Werte	.	.	0,8	0,0	0,8
3. Natürliche Ressourcen und Umwelt	45,0	17,5	373,9	20,5	
Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)	15,0	7,5	343,9	18,9	
Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL)			258,6	14,2	
Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)	15,0	7,5	85,4	4,7	
LIFE – Investitionsprogramm für Umwelt-, Natur- und Klimaschutz			4,8	0,3	
Fonds für einen gerechten Übergang	30,0	10,0	17,5	1,0	
4. Migration und Grenzmanagement	.	.	22,7	1,2	1,5
Asyl- und Migrationsfonds (AMF)	.	.	8,7	0,5	
Fonds für integriertes Grenzmanagement	.	.	5,5	0,3	1,5
Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache	.	.	5,1	0,3	
5. Sicherheit und Verteidigung	.	.	13,2	0,7	
Fonds für interne Sicherheit	.	.	1,7	0,1	
Stilllegung kerntechnischer Anlagen	.	.	1,0	0,1	
Europäischer Verteidigungsfonds	.	.	7,0	0,4	
Militärische Mobilität	.	.	1,5	0,1	
6. Nachbarschaft und Welt	15,5	0,0	98,4	5,4	1,5
Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit	15,5	0,0	70,8	3,9	1,0
Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	.	.	2,4	0,1	
Überseeische Länder und Gebiete	.	.	0,4	0,0	
Heranführungshilfe	.	.	12,6	0,7	
Humanitäre Hilfe	.	.	9,8	0,5	0,5
7. Europäische öffentliche Verwaltung	.	.	73,1	4,0	
Europäische Schulen, Pensionen	.	.	17,1	0,9	
Verwaltungsausgaben der Organe	.	.	56,0	3,1	
Mittel für Verpflichtungen insgesamt	750,0	750,0	1.824,3	100,0	15,0
in % des BNE					

^a Wird mit MFR 2021 bis 2027 integriert („budgetiert“), vorher außerhalb des MFR.

Quelle: Europäische Kommission, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments; eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Grüne Elemente im europäischen Aufbauplan

Vor dem Hintergrund der ambitionierten Klimaziele der EU spielen grüne Aspekte im europäischen Aufbauplan eine wichtige Rolle. Um das ursprüngliche Klimaziel der EU, die Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2030 um 40 % gegenüber dem Niveau von 1990 erreichen zu können, schätzt die Europäische Kommission für die kommende Dekade in einer Kommunikation von 2019 einen jährlichen Bedarf (Green Investment Gap) an öffentlichen und privaten grünen Investitionen in der EU von 260 Mrd. Euro (Europäische Kommission, 2019). In ihrer Kommunikation Identifying Europe's Recovery Needs (Europäische Kommission, 2020a) beziffert die Europäische Kommission den Investitionsbedarf zur Förderung der grünen und digitalen Transformation in der EU auf jährlich 595 Mrd. Euro für das kommende Jahrzehnt; dabei entfallen 220 Mrd. Euro an jährlichen zusätzlich erforderlichen Investitionen auf die Erreichung der Klima- und Energieziele der EU. Mit der soeben beschlossenen Erhöhung des Reduktionsziels auf zwischen 50 % und 55 % bis 2030 vergrößert sich die grüne Investitionslücke entsprechend.

Die Europäische Kommission weist in ihrem Investitionsplan für den europäischen Green Deal vom Januar 2020 dem MFR eine wichtige Rolle in dessen Finanzierung zu (Europäische Kommission, 2020b). Ihr Vorschlag vom Mai 2018 hatte die Erhöhung der Klimamainstreaming-Vorgabe² von 20 % im MFR 2014 bis 2020 auf 25 % im neuen MFR vorgesehen. Dieser hätte somit knapp 284 Mrd. Euro im Zeitraum 2021 bis 2027 an klimarelevanten Ausgaben beigetragen (vgl. Tabelle 3). Hinzu sollten gemäß den Plänen der Europäischen Kommission vom Januar 2020 im Rahmen des Green Deal zusätzliche 7,5 Mrd. Euro für den Just Transition Fund kommen. Insgesamt hätten so gut 291 Mrd. Euro im Rahmen des EU-Budgets zur Verringerung des Green Investment Gap in der EU zur Verfügung gestanden – deutlich mehr als im vergangenen MFR 2014 bis 2020, wo auf Grundlage der Klimavorgabe von 20 % etwa 210 Mrd. Euro an Klimaschutz Ausgaben vorgesehen waren.

Die Einigung auf den neuen MFR beinhaltet zwar ein etwas geringeres Gesamtvolumen für den MFR (1.074,3 Mrd. Euro statt 1.134,6 Mrd. Euro gemäß dem Vorschlag der Europäischen Kommission vom Mai 2018). Gleichzeitig wurde jedoch gegenüber dem Vorgänger-MFR die Klimamainstreaming-Vorgabe von 20 % auf 30 % (wie vom Europäischen Parlament gefordert) erhöht. Aus dem MFR 2021 bis 2027 stehen somit gut 322 Mrd. Euro für den

2 Die Klimamainstreaming-Vorgabe gilt für die Gesamtausgaben und differenziert zwischen einzelnen Programmen bzw. Ausgabenkategorien, wo sie nach oben bzw. unten von der Gesamtvorgabe abweichen kann.

Tabelle 3
Klimarelevante Ausgaben im MFR bzw. im europäischen Aufbauplan

in Mrd. Euro (in Preisen von 2018)

	MFR 2021 bis 2027			Europäischer Aufbauplan 2021 bis 2027
	MFR 2014 bis 2020	Vorschlag Europäische Kommission Mai 2018	Vorschlag Europäische Kommission Mai 2020	
Klimavorgabe ¹	20 %	25 %	25 %	30 %
MFR gesamt (klimarelevant)	1.094,4 (210)	1.134,6 (284)	1.100 (275)	1.074,3 (322)
NGEU gesamt (klimarelevant)	-	-	750 (188)	750 (225)
Gesamt	210	284	463	547

¹ Differiert zwischen einzelnen Programmen.

Quelle: Europäische Kommission; eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Klimaschutz zur Verfügung und damit deutlich mehr als gemäß dem ursprünglichen Vorschlag der Europäischen Kommission. Diese Mittel aus dem MFR werden ergänzt durch die klimarelevanten Ausgaben aus NGEU, die auf Grundlage einer Klimavorgabe von 30 % 225 Mrd. Euro betragen sollen.³ Insgesamt erreichen somit die im europäischen Aufbauplan dem Klimaschutz gewidmeten Mittel im Zeitraum 2021 bis 2027 kumuliert knapp 550 Mrd. Euro – beinahe das Doppelte im Vergleich zu den ursprünglichen Plänen vom Mai 2018.

Allerdings bedarf es einiger Einschränkungen, um zu einer realistischen Einschätzung des tatsächlichen Beitrags des europäischen Aufbauplans zur Erreichung der EU-Klimaziele zu gelangen. Zunächst besteht, wie erwähnt, ein erheblicher Teil von NGEU aus Krediten. Es ist keinesfalls gesichert, dass diese in vollem Umfang von den Mitgliedsländern abgerufen werden. Zudem legen Analysen des Europäischen Rechnungshofs (2020) nahe, dass der Beitrag der Agrarausgaben zu den Klimaschutzziele bislang beim Klima-Tracking systematisch überschätzt wurde, diese also de facto mit deutlich geringeren positiven klimarelevanten Effekten als angenommen verbunden sind. Zudem werden mögliche klimakontraaktive Effekte der EU-Ausgaben nicht berücksichtigt. Auch sollen die NGEU-Mittel bis 2023 vergeben werden. Anschließend fallen die klimarelevanten Ausgaben wieder auf das MFR-Niveau zurück. Vor diesem Hintergrund und angesichts der beträchtlichen grünen Investitionslücke

3 Auch innerhalb von NGEU gelten differenzierte Klimavorgaben für die einzelnen Programme: So müssen beispielsweise 37 % der Aufbau- und Resilienzfähigkeit in den Klimaschutz fließen, die Ausgaben aus dem Just Transition Fund sind zu 100 % klimarelevant.

hätte die Klimamainstreaming-Vorgabe und damit der potenzielle Beitrag des MFR zu den Klimaschutzziele der EU 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. Von einigen der anvisierten neuen Eigenmittel sind positive klimapolitische Lenkungseffekte zu erwarten – das betrifft das plastikbasierte Eigenmittel sowie Einnahmen aus der Versteigerung von Emissionszertifikaten und dem CO₂-Grenzausgleichssystem. Allerdings wäre eine raschere Einführung dieser grünen Eigenmittelquellen, ihre Nutzung auch zur Mitfinanzierung des MFR sowie die Erschließung weiterer grüner Eigenmittelquellen (etwa die genannten Steuern auf den Flugverkehr oder ein Zuschlag zu nationalen Treibstoffsteuern) aus Klimasicht wünschenswert.

Schlussbemerkung

Der europäische Aufbauplan, der gleichzeitig einen Impuls zur Bekämpfung der pandemiebedingten wirtschaftlichen Krise setzen und zur Bewältigung bedeutender Zukunftsaufgaben, vor allem des digitalen Wandels sowie des Klimawandels, beitragen soll, ist aus mehreren Gründen bemerkenswert (Schratzenstaller, 2020). Mit nicht rückzahlbaren Finanzhilfen von 390 Mrd. Euro weist NGEU eine beachtliche Transferkomponente auf. NGEU wird durch die gemeinsame Aufnahme von Schulden durch die Mitgliedsländer finanziert. Die für die Transfers aufgenommenen Schulden sollen mit Hilfe innovativer Eigenmittelquellen zwischen 2028 und 2058 zurückgezahlt werden. Es darf jedoch nicht übersehen werden, dass den strukturellen Defiziten der Ausgaben im Rahmen des

MFR sowie im Eigenmittelsystem der EU nur mit sehr zaghafte Reformschritten begegnet worden ist. Umso wichtiger ist es, die laufende MFR-Periode für die Ausarbeitung substanzieller Reformvorschläge für den MFR nach 2027 sowie die Herstellung eines entsprechenden Konsenses für deren Implementierung unter den Mitgliedsländern zu nutzen.

Literatur

- Bachtrögler, J., A. Köppl, A. Pekanov, M. Schratzenstaller und F. Sinabell (2019), Das EU-Budget 2021-2027 – Optionen für eine Stärkung des europäischen Mehrwerts, *WIFO Working Paper*, 592.
- Europäische Kommission (2019), United in Delivering the Energy Union and Climate Action – Setting the Foundations for a Successful Clean Energy Transition, COM(2019) 285 final.
- Europäische Kommission (2020a), Identifying Europe's Recovery Needs, SWD (2020) 98 final.
- Europäische Kommission (2020b), Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa. Investitionsplan für den europäischen Grünen Deal, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, COM(2020) 21 final.
- Europäischer Rechnungshof (2020), Verfolgung der Klimaschutzausgaben im EU-Haushalt.
- Guyomard, H., J.-C. Bureau, V. Chatellier, C. Detang-Dessendre, P. Dupraz, F. Jacquet, X. Reboud, V. Requillart, L. G. Soler und M. Tyssebaert (2020), The Green Deal and the CAP: policy implications to adapt farming practices and to preserve the EU's natural resources, Study requested by the AGRI Committee of the European Parliament.
- Heinemann, F. (2019), Überlegungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen der EU nach 2020 – Stellungnahme anlässlich der Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages am 21. Oktober, <https://www.bundestag.de/resource/blob/662904/44fe1bb0b4ebef1c4a92c4c0439e61a5/heinemann-data.pdf> (27. Januar 2021).
- Heinemann, F. und S. Weiss (2018), The EU Budget and Common Agricultural Policy Beyond 2020: Seven More Years of Money for Nothing? Bertelsmann Stiftung, Reflection Paper, 3: Preparing for the Multiannual Financial Framework after 2020.
- Schratzenstaller, M. und A. Krenek (2019), Tax-based own resources to finance the EU budget, *Intereconomics*, 54(3), 171-177.
- Schratzenstaller, M. (2020), Der europäische Aufbauplan – ein historisches EU-Projekt, Der europäische Aufbauplan (fes.de).