

WIFO

A-1103 WIEN, POSTFACH 91
TEL. 798 26 01 • FAX 798 93 86

 **ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG**

**Erste Einschätzung der Auswirkungen
des neuen Finanzrahmens der EU für
2007 bis 2013 für Österreich**

**Karl Aiginger, Peter Huber,
Margit Schratzenstaller, Franz Sinabell**

Dezember 2005

Erste Einschätzung der Auswirkungen des neuen Finanzrahmens der EU für 2007 bis 2013 für Österreich

**Karl Aiginger, Peter Huber,
Margit Schratzenstaller, Franz Sinabell**

Dezember 2005

Karl Aiginger, Peter Huber, Margit Schratzenstaller, Franz Sinabell

Erste Einschätzung der Auswirkungen des neuen Finanzrahmens der EU für 2007 bis 2013 für Österreich

Die rechtzeitige Einigung über den neuen Finanzrahmen der EU für die Finanzperiode 2007 bis 2013 – ein Jahr vor dem Auslaufen der aktuellen Finanzperiode – ist aus ökonomischen ebenso wie politischen Gründen positiv zu bewerten. Zum einen wird Planungssicherheit hergestellt, zum anderen hat sich gezeigt, dass die EU auch nach der jüngsten Erweiterungsrunde handlungsfähig ist. Die Einigung über das EU-Budget für die nächsten 7 Jahre setzt – gerade nach dem Scheitern des Verfassungsentwurfs – ein positives Signal für die Handlungsfähigkeit der erweiterten EU sowie für die grundsätzliche Akzeptanz der Osterweiterung und die damit verbundenen Kosten.

Das EU-Budget selbst ist aufgrund seines insgesamt relativ geringen Volumens nicht der wichtigste Baustein einer Strategie zur Lösung der Wachstums- und Beschäftigungsprobleme Europas; ein Budget von 1% der Wirtschaftsleistung hat nur einen begrenzten Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung. Die Wachstums- und Beschäftigungskrise, mit der viele EU-Mitgliedstaaten zu kämpfen haben, ist – im Rahmen eines verstärkten und intensiver koordinierten Zusammenwirkens und gemeinsam vereinbarter Ziele der EU-Mitgliedstaaten – primär durch den Einsatz nationaler Finanzmittel zu bewältigen.

Dennoch wurden innerhalb des neuen Finanzrahmens der EU gewisse Akzente gesetzt, die nicht nur "Vorbildwirkung" für die nationalen Budgets haben, sondern auch zusätzliche nationale Ausgaben in bestimmten zukunftssträchtigen Bereichen (Forschung und Innovation, Ökologisierung der Landwirtschaft) auslösen und die bestehenden ökonomischen Divergenzen zwischen "alten" und "neuen" Mitgliedsländern verringern können. Auch wurden wichtige Schritte zur Verbesserung der Effizienz und der Effektivität der Ausgaben der EU gesetzt. Die Erhöhung der Fördersätze bei den Struktur- und Kohäsionsmitteln für die ärmeren neuen Mitgliedsländer und die Ausweitung des Zeitraumes, innerhalb dessen zugesagte Fördergelder abgerufen werden können, werden voraussichtlich zu einer intensiveren Ausschöpfung der vereinbarten Ausgabenobergrenzen beitragen.

In die Vereinbarung wurde eine Revisionsklausel aufgenommen: Vor Ablauf der ersten Hälfte der neuen Finanzperiode (2008 oder 2009) soll ein Zwischenbericht der Finanzplanung vorgelegt werden, der eine Überprüfung sämtlicher Ausgabenpositionen umfassen soll. Auch diese Revisionsklausel ist positiv zu bewerten, da die frühzeitige Überprüfung der Ausgabenstruktur die notwendige Bedingung und eine wichtige Grundlage für die erforderliche Umstrukturie-

rung der EU-Ausgaben im Rahmen des auf die Finanzperiode 2007 bis 2013 folgenden Finanzrahmens ist. Dabei stehen vor allem die Höhe der Agrarausgaben und ein stärkeres Gewicht der Ausgaben zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit im Vordergrund.

1. Eckpunkte des Finanzrahmens 2007 bis 2013

Gegenüber der laufenden Finanzperiode steigen im Finanzrahmen 2007 bis 2013 die Ausgaben insgesamt um 12,7%, von 795 Mrd. € auf 862 Mrd. € (Übersicht 1). Den größten, wenn auch leicht sinkenden Anteil an den Gesamtausgaben haben nach wie vor die Agrarausgaben mit insgesamt 42%, gefolgt von den Struktur- und Kohäsionsmitteln (35,7% der Gesamtausgaben) und den Ausgaben für Wettbewerbsfähigkeit (Forschung und technologische Entwicklung, EU-Netzwerke, Bildung und Ausbildung, Wettbewerbsfähigkeit und Sozialpolitik) (8,4% der Gesamtausgaben). Letztere weisen mit 16,2% (Struktur- und Kohäsionspolitik) bzw. 33% (Wettbewerbsfähigkeit) überdurchschnittliche Steigerungsraten auf, dementsprechend nimmt ihr Anteil an den Gesamtausgaben zu. Die höchsten Zuwächse verzeichnen mit knapp 77% die Ausgaben für die ländliche Entwicklung; ihr Anteil an den Gesamtausgaben erhöht sich von gut 5% 2000 bis 2006 auf 8% 2007 bis 2013.

Übersicht 1: Finanzrahmen 2000 bis 2006 gegenüber Finanzrahmen 2007 bis 2013 (Angaben in Preisen von 2004; Mittel für Verpflichtungen)

Bereich	2000 bis 2006 gesamt in Mrd. € (in % Gesamtausgaben)	2000 bis 2006 Ø p.a. in Mrd. €	2007 bis 2013 gesamt in Mrd. € (in % Gesamtausgaben)	2007 bis 2013 Ø p.a. in Mrd. €	Veränderung in %
Wettbewerbsfähigkeit ¹⁾	54 (7,1%)	7,7	72 (8,4%)	10,3	+33%
Struktur- und Kohäsionspolitik	265 (34,6%)	37,9	308 (35,7%)	44	+16,2%
Agrar: marktbezogene Maßnahmen	293 (38,3%)	41,9	293 (34%)	41,9	±0,0%
Ländliche Entwicklung	39 (5,1%)	5,6	69 (8%)	9,9	+76,9%
EU-Außen- und Nachbarschaftspolitik ²⁾	35 (4,6%)	5	50 (5,8%)	7,1	+42,9%
Verwaltung	39 (5,1%)	5,6	50 (5,8%)	7,1	+28,2%
Sonstiges	40 (5,2%)	5,7	20 (2,3%)	2,9	-50,0%
Summe	765	109,3	862	123	+12,7%

Q: WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Bezeichnung 2000 bis 2006: Interne Politiken. – ²⁾ Bezeichnung 2000 bis 2006: Externe Politiken.

Zu den im neuen EU-Budget vereinbarten zusätzlichen Ausgaben für Forschung (aus dem Titel Wettbewerbsfähigkeit) ist die Mobilisierung zusätzlicher Mittel in Höhe von 10 Mrd. € angedacht, die im Rahmen spezieller Finanzierungsinstrumente der Europäischen Investitionsbank für die private Forschung bereitgestellt werden.

2. Auswirkungen für Österreich

Die Budgetbeschlüsse haben unmittelbare Auswirkungen für Österreich, sowohl in Form von budgetären Effekten als auch bezogen auf einzelne Sektorpolitiken (Agrarpolitik, Regionalpolitik). Hinzu kommen mögliche indirekte Wirkungen durch Zahlungen aus dem EU-Budget an andere EU-Mitgliedsländer. Im Folgenden soll eine Abschätzung dieser direkten und indirekten Effekte unternommen werden. Diese Einschätzung beschränkt sich auf eine qualitative Bewertung. Für eine Ermittlung quantitativer Wachstumseffekte wären detaillierte Informationen über die Struktur der Ausgaben sowie deren erwartete Verteilung auf die einzelnen Mitgliedsländer erforderlich, die zum jetzigen Zeitpunkt nicht verfügbar sind.

2.1 Zahlungen in das EU-Budget

Österreich trägt wie alle anderen Mitgliedstaaten der EU in Form von Eigenmittelzahlungen (mehrwertsteuerbasierte Eigenmittel und BNE-basierte Eigenmittel, die den größten Anteil an den Bruttozahlungen in das EU-Budget ausmachen) zur Finanzierung des EU-Haushaltes bei. Übersicht 2 stellt die (erwarteten) Brutto- und Nettzahlungen Österreichs für die Finanzperioden 2000 bis 2006 und 2007 bis 2013 gegenüber.

Übersicht 2: Brutto- und Nettbeitrag Österreichs 2000 bis 2006 und 2007 bis 2013

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	∑ 2000-06	Ø 2000-06
Bruttobeitrag in Mio. €	2.094	2.091	1.809	1.936	2.100	2.300	2.300	14.629	2.090
Bruttobeitrag in % des BIP	1,00	0,97	0,82	0,85	0,89	0,94	0,90	-	0,91
Nettobeitrag in Mio. €	449	548	220	332	365	619	725	3.258	465
Nettobeitrag in % des BIP	0,21	0,25	0,10	0,15	0,15	0,25	0,28	-	0,20
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	∑ 2007-13	Ø 2007-13
Bruttobeitrag in Mio. €	2.300	2.300	2.300	2.300	2.300	2.300	2.300	16.100	2.300
Bruttobeitrag in % des BIP	0,86	0,83	0,80	0,78	0,75	0,72	0,70	-	0,77
Nettobeitrag in Mio. €	860	860	860	860	860	860	860	6.020	860
Nettobeitrag in % des BIP	0,32	0,31	0,30	0,29	0,28	0,27	0,26	-	0,29

Q: Europäische Kommission; WIFO-Berechnungen. BIP ab 2008 laut Mittelfristprognose WIFO; ab 2010 Fortschreibung mit nomineller Wachstumsrate von 3,5%.

Während die Bruttozahlungen gemäß der neuen Finanzvereinbarung gegenüber der laufenden Finanzperiode um insgesamt gut 10% zunehmen, wird mit einem Anstieg des österreichischen Nettobeitrags von insgesamt knapp 85% gerechnet. Gegenüber dem Jahr 2006 bleibt der Bruttobeitrag konstant, der jahresdurchschnittliche Nettobeitrag für die Periode 2007 bis

2013 steigt um 19%. Im Durchschnitt der Finanzperioden beträgt damit der österreichische Nettobeitrag nach 0,2% des BIP 2000 bis 2006 nunmehr 0,3% des BIP 2007 bis 2013¹⁾.

Im Vergleich dazu betrug zwischen 1995 und 1999 der jahresdurchschnittliche Nettobeitrag Österreichs zur EU knapp 620 Mio. € (0,33% des BIP), der jahresdurchschnittliche Bruttobeitrag knapp 2 Mrd. € (1,06% des BIP).

Diese zu erwartende Entwicklung ist die Konsequenz dessen, dass die Osterweiterung der EU ein in absoluten Zahlen höheres EU-Budget und damit auch höhere Beiträge der Mitgliedstaaten bedingt. Zudem hat die Aufnahme von zehn neuen Mitgliedsländern, die im Durchschnitt einen beträchtlichen ökonomischen Entwicklungsrückstand gegenüber den alten Mitgliedstaaten aufweisen, die Umlenkung eines beträchtlichen Teils der Struktur- und Kohäsionsmittel hin zu den neuen Mitgliedstaaten zur Folge. Österreich wird als eines der fünf reichsten EU-Länder auch in der kommenden Finanzperiode zu den Nettozahlern gehören. Zur Begrenzung des österreichischen Nettobeitrags wird der Prozentsatz zur Ermittlung der mehrwertsteuerbasierten Eigenmittel für Österreich von regulär 0,3% auf 0,225% herabgesetzt.

2.2 Rückflüsse aus dem EU-Budget an Österreich

2.2.1 Agrarförderungen

Die Zahlungen an Österreich aus dem Titel Agrarpolitik werden im neuen Finanzrahmen insgesamt nur geringfügig reduziert. Die gesamten Agrarförderungen in Höhe von 362 Mrd. € werden sich im Verhältnis 80 : 20 auf alte und neue Mitgliedsländer aufteilen und somit zum überwiegenden Teil (ca. 290 Mrd. €) weiterhin in die alten Mitgliedsländer fließen.

Im Bereich der marktbezogenen Ausgaben (Direktzahlungen) sind die im Jahr 2002 beschlossenen Beträge nun bis 2013 weiterhin festgeschrieben; sie belaufen sich auf insgesamt 293 Mrd. € für die gesamte Finanzperiode. Die jährlich veranschlagten Beträge sinken von 43,1 Mrd. € 2007 auf 40,6 Mrd. € 2013. Da Zahlungen für zwei neue Mitgliedsländer daraus finanziert werden müssen (Rumänien und Bulgarien), wird es zu Kürzungen der Direktzahlungen in den alten Mitgliedsländern von 6% bis 7% kommen.

Im Bereich ländliche Entwicklung (insgesamt 69 Mrd. €) wird der Großteil der Mittel für Programme in den neuen Mitgliedsländern aufgewendet. Für Österreich ist (ebenso wie für weitere 6 alte Mitgliedsländer) jedoch weiterhin eine Schwerpunktsetzung in diesem Bereich vorgesehen. Nach Berechnungen der Bundesregierung sind für die Programmperiode 2007 bis 2013 Zahlungen von insgesamt 3,1 Mrd. € für Österreich zu erwarten. Davon sind 1,35 Mrd. € bereits fixiert, der Verteilungsschlüssel für die übrigen Zahlungen wird in der ersten Hälfte 2006 von den Agrarministern vereinbart, wobei die "historische Verteilung" ein Kriterium für den Verteilungsschlüssel ist. Im Vergleich zur laufenden Finanzperiode, in denen Österreich 3,2 Mrd. €

¹⁾ Aufgrund des Fehlens detaillierter Informationen bezüglich der Höhe der Beiträge für die einzelnen Jahre wurde für die Jahre 2007 bis 2013 ein konstanter Brutto- und Nettobeitrag angenommen.

aus diesem Titel zufließen, bedeutet dies eine nur geringfügige Kürzung (etwa –3%). Werden die EU-Mittel in demselben Ausmaß wie bisher durch nationale Mittel aufgestockt, was von der Bundesregierung bereits angekündigt wurde, so stehen pro Jahr knapp 900 Mio. € (insgesamt also gut 6 Mrd. €) für die Entwicklung des ländlichen Raums in Österreich zur Verfügung. Durch Umschichtung (Modulation) aus dem Bereich der marktbezogenen Ausgaben könnten diese Mittel sogar ausgedehnt werden. Neben der Weiterführung der Programme zum Ausgleich von Bewirtschaftungsnachteilen und der Förderung umweltfreundlicher Bewirtschaftung werden im neuen Programm ab 2007 verstärkt Investitionen gefördert werden. Dadurch sind vermehrt Impulse für die österreichische Bauwirtschaft und Maschinenindustrie zu erwarten.

2.2.2 Wettbewerbsfähigkeit

Die überdurchschnittliche Ausweitung der Ausgaben für die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit dürfte Österreich in besonderem Maße zugute kommen. Unter diesen Titel fallen zum einen die Ausgaben für Forschung, die bis 2013 im Vergleich zum Jahr 2006 um real 75% ansteigen werden. Österreich als forschungsintensiver Standort (Österreich lag bezüglich der Forschungsquote im Jahr 2004 an fünfter Stelle) sollte von dieser Ausweitung der Forschungsmittel ebenso wie von den zusätzlichen Geldern (10 Mrd. €), die von der EIB für Forschungsaktivitäten des privaten Unternehmenssektors zur Verfügung gestellt werden sollen, überdurchschnittlich profitieren. Auch die vorgesehene Forcierung einiger prioritärer Projekte im Rahmen der Transeuropäischen Netze, zu denen auch der Brennerbasistunnel zählt, sollte positive kurz- und langfristige Wachstumseffekte für Österreich auslösen.

2.2.3 Struktur- und Kohäsionspolitik

Als Folge der Osterweiterung der EU, durch die eine Reihe vormals als strukturschwach eingestufte österreichische Regionen aus der Förderung heraus fallen bzw. nur noch geringere Förderungen erhalten, werden die Rückflüsse an Österreich aus dem Titel Struktur- und Kohäsionspolitik von 2,1 Mrd. € in der Periode 2000 bis 2006 auf gut 1,3 Mrd. € in der neuen Programmperiode zurückgehen; das entspricht einer Reduktion von knapp 40%. Dieser Effekt sollte durch die indirekten positiven Auswirkungen der Förderungen für die neuen Mitgliedsländer der EU kompensiert werden (siehe Abschnitt 2.3).

2.3 Indirekte Auswirkungen von Ausgaben der EU auf Österreich

Eine Einengung der Betrachtung auf Brutto- und Nettobeiträge bzw. die Rückflüsse, die Österreich aus dem EU-Budget lukriert, würde zu kurz greifen. Es ist zu erwarten, dass Österreich als unmittelbares Nachbarland einiger neuer Mitgliedsländer mittelbar auch von den Förderungen profitiert, die diesen Ländern zufließen. Dies betrifft insbesondere die Förderungen im Rahmen der Struktur- und Kohäsionsfonds, aber auch der Agrarpolitik, und damit die beiden größten Ausgabenposten im EU-Budget.

Die gesamten im Rahmen der Struktur- und Kohäsionsfonds verausgabten Mittel belaufen sich in der Finanzperiode 2007 bis 2013 auf 308 Mrd. € bzw. auf 44 Mrd. € im Jahresdurchschnitt. Davon entfallen insgesamt 18,6 Mrd. € pro Jahr auf die 10 neuen Mitgliedsländer und 3,3 Mrd. € pro Jahr auf die Beitrittskandidatenländer Bulgarien und Rumänien. Insgesamt fließen an die ab 2007 12 neuen Mitgliedsländer jährlich im Durchschnitt 21,8 Mrd. € an Struktur- und Kohäsionsfördergeldern zu; das ist etwa die Hälfte der gesamten Struktur- und Kohäsionsmittel. Die Agrarförderungen entfallen zu etwa 20% auf die neuen Mitgliedsländer; das sind für die gesamte Programmperiode 72,4 Mrd. € bzw. im Jahresdurchschnitt 10,3 Mrd. €.

Somit erhalten die neuen Mitgliedsländer voraussichtlich etwa 32 Mrd. pro Jahr aus diesen beiden Titeln. Hinzu kommen Mittel aus der Rubrik Wettbewerbsfähigkeit in einer Gesamthöhe von 72 Mrd. € (10,3 Mrd. € im Jahresdurchschnitt), zu deren Aufteilung zwischen alten und neuen Mitgliedsländern jedoch noch keine Informationen vorliegen. Hier ist die Annahme plausibel, dass diese Mittel zu einem größeren Teil auf die alten EU-Länder entfallen. Wird davon ausgegangen, dass das Verhältnis 75 : 25 für alte und neue Mitgliedsländer beträgt, würden pro Jahr etwa 2,6 Mrd. € an die neuen Mitgliedsländer fließen. Damit würden die gesamten jährlichen Förderungen für die neuen Mitgliedsländer auf etwa 35 Mrd. € erreichen. Von diesen Fördermitteln sind positive BIP-Impulse in den neuen Mitgliedsländern zu erwarten.

2004 beliefen sich die gesamten Importe der 10 neuen Mitgliedsländer auf über 247 Mrd. € (Übersicht 3).

Übersicht 3: Importe der 10 neuen EU-Mitgliedsländer in Mio. €, 1993 bis 2004

Jahr	Insgesamt	Aus Österreich	Marktanteil Österreichs in %
1993	57.138	3.575	6,26
1994	65.953	4.097	6,21
1995	77.554	4.218	5,44
1996	96.243	4.425	4,60
1997	118.627	5.256	4,43
1998	133.975	6.137	4,58
1999	136.524	6.286	4,60
2000	174.413	7.141	4,09
2001	193.584	7.815	4,04
2002	201.018	7.891	3,93
2003	212.001	8.627	4,07
2004	247.408	11.735	4,74

Q: DOT (IFS).

Insgesamt weisen die Importe der neuen Mitgliedsländer eine beachtliche Dynamik auf (Zunahme zwischen 1993 und 2004 von 333%). Da die Importe Österreichs in die neuen Mitgliedsländer zwar auch beträchtlich, aber insgesamt mit nicht ganz so hohen Steigerungsraten gewachsen sind (Zunahme zwischen 1993 und 2004 von 228%), hat zwischen 1993 und 2004 der Marktanteil Österreichs von 6,26% auf 4,74% abgenommen. Dabei ist allerdings in

den letzten Jahren wieder ein leichter Anstieg festzustellen, der sich ab 2005 – als Folge der Osterweiterung – fortsetzen könnte. Wachstumsimpulse aus den zusätzlichen Förderungen erhöhen die Importe der neuen Mitgliedsländer und somit auch die Exporte Österreichs dorthin.

3. Zusammenfassung

Die Einigung über den Finanzrahmen der EU ist positiv zu beurteilen. Es wird Planungssicherheit hergestellt und die EU hat sich nach der Erweiterungsrunde als handlungsfähig gezeigt. Der Budgetrahmen von 1% der Wirtschaftsleistung ist nicht ausreichend, um das Wachstums- und Beschäftigungsproblem in Europa zu lösen, aber er setzt Schwerpunkte in zukunftssträchtigen Bereichen (Forschung und Ökologisierung der Landwirtschaft) und verringert die Diskrepanzen zwischen alten und neuen Mitgliedern.

Der österreichische Netto-Beitrag beträgt im Durchschnitt der Finanzperiode 860 Mio. € im Vergleich zu 465 Mio. € im Durchschnitt der Periode 2000/06 und 725 Mio. € im Jahr 2006. Der Brutto-Beitrag beträgt 2,3 Mrd. €, unverändert gegen 2006. Relativ zur Periode 2000-06 steigt der Nettobeitrag von 0,2% auf knapp 0,3% des BIP, in der Periode 1995-1999 hatte er 0,33% betragen. Angesichts der Vergrößerung der Europäischen Union und des vergrößerten Einkommensabstands zwischen dem österreichischen Pro-Kopf-Einkommen und dem Durchschnitt der (erweiterten) EU ist das eine vertretbare Höhe, selbst ohne Berücksichtigung der Rückwirkungen durch die verstärkten Förderungen für die Nachbarländer. Der Beitrag Österreichs entspricht seiner Position unter den fünf reichsten EU-Mitgliedsländern.

Innerhalb der Ausgaben wachsen die Ausgaben für die ländliche Entwicklung und für Wettbewerbsfähigkeit am stärksten, nämlich um 77% bzw. 33%. Das sind zwei Prioritäten für Österreich, für die Lissabonstrategie und für die Reform der Agrarwirtschaft. Höhere Steigerungen für Forschung waren in früheren Vorschlägen gegeben und wären für die Erreichung der Lissabonziele nötig. Eine ergänzende Finanzierung der Forschung durch die Europäische Investitionsbank in der Höhe von 10 Mrd. € wird angedacht.

Eine Einengung der Betrachtung auf die Österreichischen Brutto- und Nettobeträge greift zu kurz. Die neuen Mitgliedsländer erhalten 22 Mrd. € pro Jahr aus Struktur- und Kohäsionsfonds und 10 Mrd. € für Agrarförderungen. Diese Mitteln werden auf Grund der intensiven Export und Direktinvestitionsverflechtung Österreichs mit diesen Ländern indirekt auch Österreich zu Gute kommen.