



ÖHW

Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich

Das „online Buchhaltungs- und Bilanzierungshandbuch für Gemeinden, Länder und Bund“ – Hinter den Kulissen des Projekts.

Transparenz öffentlicher Finanzen.

Die österreichische Transparenzdatenbank – Instrument für ein effizientes Förderungswesen.

Die Verhandlungen zum mehrjährigen Finanzrahmen der Europäischen Union für 2017 bis 2027 – Verhandlungsstand und Herausforderungen.

Entwicklung und Umsetzung der länder-spezifischen Empfehlungen für Österreich.

Jahrgang 60 (2019) · Heft 1 – 3

INFOS – Mailto: angela.grandl@vst.gv.at

Wikipedia: „ÖHW – Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich“

Die Verhandlungen zum mehrjährigen Finanzrahmen der Europäischen Union für 2021 bis 2027 – Verhandlungsstand und Herausforderungen

Von Barbara Greta Herbolzheimer, LL.M. (WU)



Der Mehrjährige Finanzrahmen (MFR) gibt die langfristigen Rahmenbedingungen für die Haushaltsplanung auf Europäischer Ebene vor. Durch Ausgabenobergrenzen – sowohl für einzelne Jahre als auch für unterschiedliche Ausgabenbereiche – werden die politischen Prioritäten festgelegt und die zu deren Verwirklichung notwendigen finanziellen Ressourcen zugeteilt. Diese in Zahlen gegossene Politik ermöglicht Planungssicherheit für die in der Regel mehrjährige Förderprogramme.

Förderprogramme.

Die im MFR festgelegten Rubrikenobergrenzen für die einzelnen Politikbereiche müssen bei der Verabschiedung der Jahreshaushalte berücksichtigt werden. Seit 1988 werden die EU-Jahreshaushalte innerhalb der Grenzen einer Finanziellen Vorausschau (heutige Bezeichnung: Mehrjähriger Finanzrahmen) veranschlagt. Der nächste Finanzrahmen für die Zeit ab 1. Jänner 2021 wird der erste für die Europäische Union der 27 nach dem Ausscheiden des Vereinigten Königreichs sein.

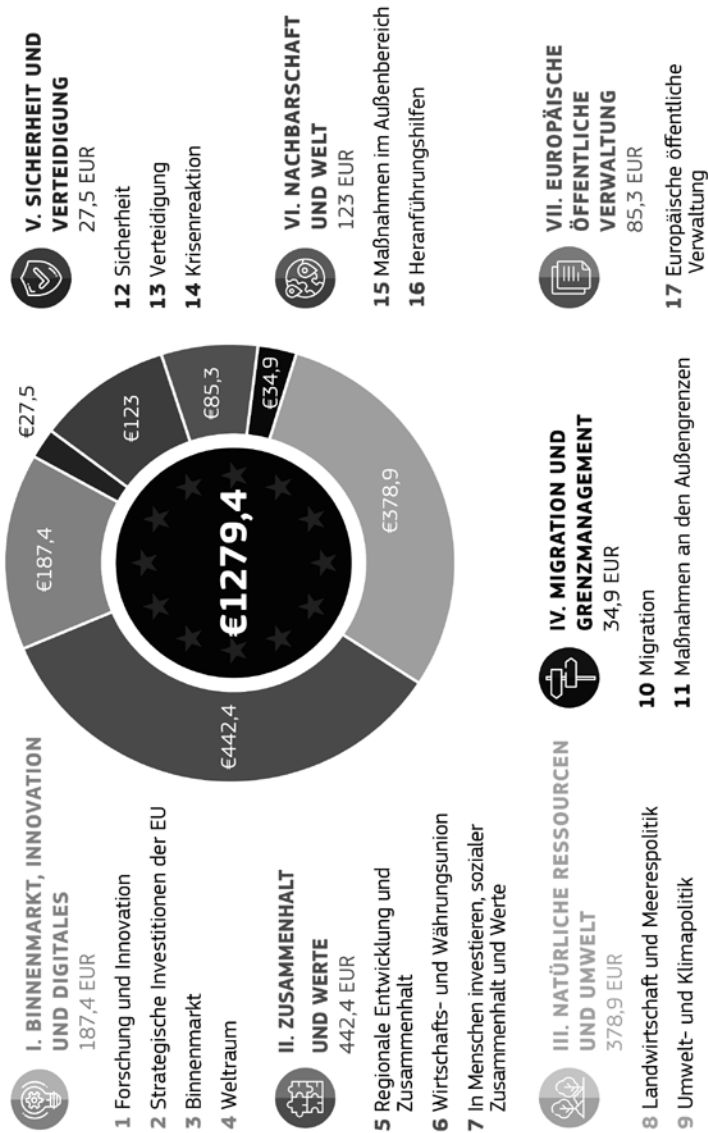
Der Kommissionsvorschlag zum MFR 2021–27

Die Europäische Kommission (EK) stellte am 2. Mai 2018 ihren Vorschlag für den künftigen MFR für die Jahre 2021–27 vor. Der Vorschlag sieht – wie im laufenden MFR 2014–20 – eine Dauer von sieben Jahren vor, sowie eine Halbzeitüberprüfung im Jahr 2023. Während der laufende MFR für die Periode 2014–20 in fünf Rubriken und eine Unterrubrik gegliedert ist, soll der künftige Finanzrahmen sieben Rubriken umfassen und somit den Wirkungsbereich der EU-Ausgaben besser veranschaulichen:

Die Rubrik 1 Binnenmarkt, Innovation und Digitales soll Forschung und Wettbewerbsfähigkeit fördern, sie umfasst Flaggschiffprogramme wie *Horizon Europe* und den *InvestEU* Fonds. Die Rubrik 2 Zusammenhalt und Werte umfasst neben den Programmen der Kohäsionspolitik auch *Erasmus+* sowie Programme zur Stärkung der Wirtschafts- und Währungsunion. Die Rubrik 3 Natürliche Ressourcen und Umwelt ist der gemeinsamen Agrarpolitik und dem Umweltprogramm *LIFE* gewidmet. Mit der Rubrik 4 wird eine eigenständige

DER NEUE MEHRJÄHRIGE FINANZRAHMEN 2021 – 2027 EIN HAUSHALT FÜR EINE UNION, DIE SCHÜTZT, STÄRKT UND VERTEIDIGT

In Mrd. EUR, aktuelle Preise



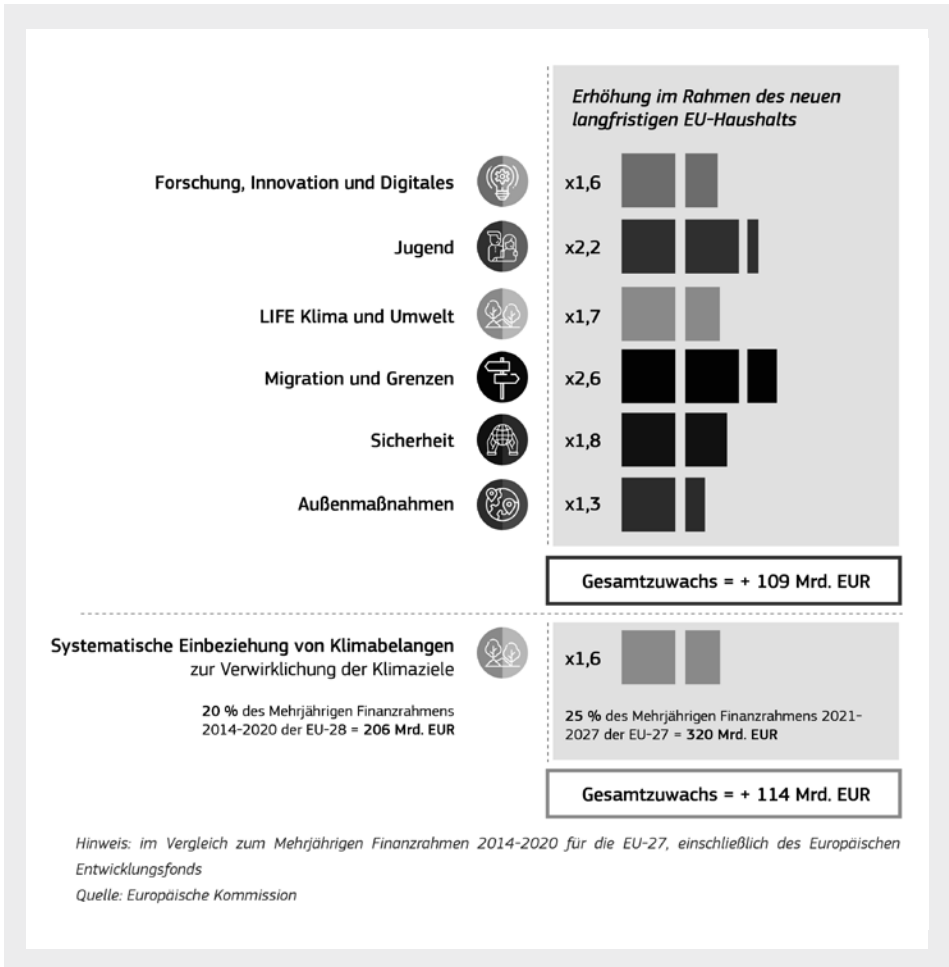
Quelle: Europäische Kommission

Rubrik für den Bereich Migration und Grenzmanagement geschaffen, wodurch ein umfassender Ansatz für die Migrationssteuerung sichergestellt werden soll. Diese Rubrik umfasst den *Asyl- und Migrationsfonds*, den *Fonds für integriertes Grenzmanagement* sowie die *Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (FRONTEX)*. Durch die Programme der Rubrik 5 Sicherheit und Verteidigung sollen Sicherheit und Schutz der europäischen Bürgerinnen und Bürger verbessert werden, europäische Verteidigungskapazitäten ausgebaut werden und die Reaktionsfähigkeit im Krisenfall sichergestellt sein. Die Rubrik 5 Nachbarschaft und die Welt umfasst das auswärtige Handeln der Union (insbesondere Entwicklungszusammenarbeit), sowie Maßnahmen, die Ländern bei ihren Vorbereitungen auf den Beitritt zur Union helfen sollen. Die EK schlägt hier die Integration des bisher außerhalb des MFR angesiedelten *Europäischen Entwicklungsfonds* vor, wobei ein neues *Instrument für Nachbarschaft, Entwicklung und internationale Zusammenarbeit* geschaffen werden soll. Die Rubrik 7 Europäische öffentliche Verwaltung soll eine effiziente und moderne öffentliche Verwaltung sicherstellen.

Der EK-Vorschlag sieht für die Periode 2021–27 Mittel in Höhe von 1.279 Mrd. Euro (in aktuellen Preisen) für Verpflichtungsermächtigungen, aufgeschlüsselt nach Haushaltsjahren, vor. Dies entspricht 1,11 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) der EU-27. Die jährlichen Obergrenzen für Verpflichtungsermächtigungen stellen das maximale Ausmaß dar, in dem rechtliche Verpflichtungen eingegangen werden dürfen, die im gleichen Jahr oder in den Folgejahren Zahlungsermächtigungen erforderlich machen.

Zum Vergleich: Der laufenden MFR ermöglicht die Mobilisierung von 1.087 Mrd. Euro (in aktuellen Preisen) an Mitteln für Verpflichtungen, was rund 1 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) der EU-28 entspricht.

Der Präsident der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, beschreibt den Kommissionsvorschlag als *Chance, unsere Zukunft als neue, ambitionierte Union der 27 zu gestalten, in der alle Mitgliedstaaten in Solidarität miteinander verbunden sind. Mit dem Vorschlag haben wir einen pragmatischen Plan vorgelegt, wie man mit geringeren Mitteln mehr erreichen kann.*



Der EK-Vorschlag zielt auf einen kohärenteren, fokussierteren und transparenteren Finanzrahmen ab. Die Struktur des Haushalts soll klarer und besser auf die Prioritäten der Union abgestimmt sein. Die EK schlägt vor, die Zahl der Programme von 58 auf 37 zu reduzieren. Bislang getrennte Instrumente sollen zu integrierten Programmen zusammengefasst und der Einsatz von Finanzierungsinstrumenten, die auch private Investitionen anlocken, vereinfacht werden.

Auch sämtliche durch den EU-Haushalt finanzierte EU-Programme werden im Zuge des MFR-Pakets neu verhandelt und ausgestaltet. Da die Finanzierung der Programme auf die Laufzeit des MFR beschränkt ist, gilt dies grundsätzlich auch für die Dauer der Programme.

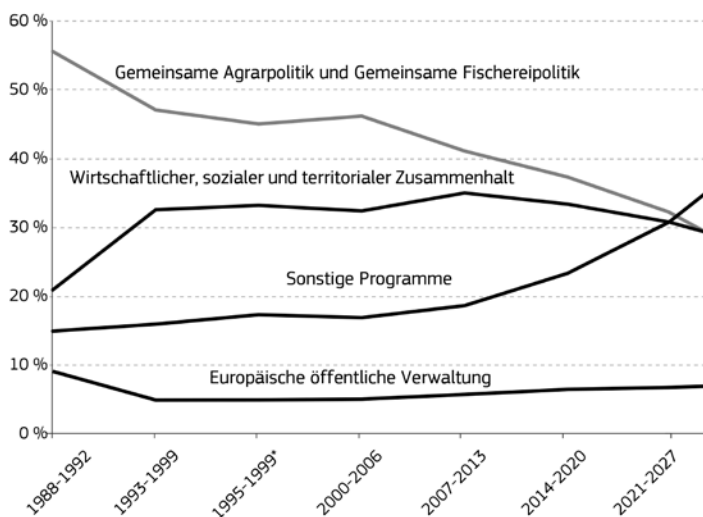
Der künftige MFR soll ein Haushalt für die Prioritäten der Union sein und einen stärkeren Fokus auf den europäischen Mehrwert legen. Die Förderprogramme sollen an der in Bratislava und Rom beschlossenen Agenda der Union ausgerichtet sein. Durch die neue Struktur soll es künftig leichter erkennbar sein, wofür der EU-Haushalt eingesetzt wird und welchen Beitrag die einzelnen Teile des Haushalts leisten. Der EK-Vorschlag sieht Flexibilitätsmechanismen vor, um trotz Ausgabenobergrenzen angemessene Reaktionen auf sich wandelnde oder neue Herausforderungen zu ermöglichen. Entsprechend dem Übereinkommen von Paris und den Zielen der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung, schlägt die EK vor, dass mindestens 25 % der EU-Ausgaben zur Verwirklichung von Klimazielen beitragen sollen.

Der für den EU-Haushalt zuständige Kommissar Günther Oettinger erläuterte hierzu: *bei diesem Budget-Vorschlag geht es um echten europäischen Mehrwert. Wir investieren noch mehr in Bereichen, in denen ein einzelner Mitgliedstaat allein keine Lösungen finden kann oder in denen ein gemeinsames Handeln einfach effizienter ist. Beispiele dafür sind Forschung, Migration, Grenzkontrolle oder Verteidigung. Und wir finanzieren weiterhin Maßnahmen in traditionellen, aber modernisierten Politikbereichen wie der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Kohäsionspolitik.*

Durch einen neuen Mechanismus soll der EU-Haushalt besser vor den finanziellen Risiken geschützt werden, die von generellen Rechtsstaatlichkeitsdefiziten in den Mitgliedstaaten ausgehen. Wenn solche Defizite die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union gefährden oder zu gefährden drohen, soll es künftig möglich sein, daraus Konsequenzen für die Vergabe von EU-Mitteln zu ziehen.

Obwohl der EK-Vorschlag einen starken Fokus auf die Modernisierung der EU-Ausgaben legt, sollen auch weiterhin fast zwei Drittel der Gesamtausgaben in die traditionellen Ausgabenbereiche Landwirtschaft und Kohäsion fließen. Es sind aber auch in diesen Bereichen teilweise Einsparungen gegenüber der Vorperiode und Modernisierungen vorgesehen. Zugleich sollen neue und bestehende Prioritäten angemessen unterstützt werden. Darüber hinaus müssen die infolge des Austritts des Vereinigten Königreichs wegfallenden Beiträge durch die verbleibenden Mitgliedstaaten kompensiert werden.

Entwicklung der wichtigsten Politikbereiche im EU-Haushalt



Quelle: Europäische Kommission

*angepasst entsprechend der Erweiterung von 1995

Die Modernisierung im Zuge des künftigen MFR soll sich nicht nur auf Struktur und Inhalt beschränken, sondern auch den Verwaltungsaufwand für Begünstigte und Behörden reduzieren. Die EK möchte die Vorschriften in sich stimmiger gestalten und in einem einheitlichen Regelwerk zusammenfassen. Die Teilnahme an EU-Programmen soll einfacher und die Umsetzung schneller werden.

Bei den Verhandlungen im Rat steht traditionell die Gruppe der Nettozahler den Nettoempfänger-Ländern gegenüber. Allerdings sind für alle Mitgliedstaaten darüber hinaus einzelne Bereiche von besonderer Bedeutung. Da die Einigung zum MFR auf einer einstimmigen Entscheidung aller Mitgliedstaaten beruht und schließlich auch die Zustimmung des Europäischen Parlaments (EP) erfordert, bedarf es einer entsprechend ausbalancierten Lösung, der üblicherweise langwierige Verhandlungen vorangehen.

Während die grundsätzlichen Modernisierungsbestrebungen von den meisten Mitgliedstaaten begrüßt werden, hätten sich einige einen ambitionierteren Vorschlag der EK erhofft. Gleichzeitig gibt es auch Mitgliedstaaten, denen die Einschnitte in traditionelle Politikbereiche zu weit gehen.

So fordern beispielsweise die Kohäsionsländer die Beibehaltung der derzeitigen finanziellen Ausstattung der Kohäsionspolitik. Auch die Verschmelzung des bisher eigenständigen Nachbarschaftsinstruments in ein gemeinsames Außeninstrument und die Integration des Europäischen Entwicklungsfonds wird von einigen kritisch betrachtet. Der neue Mechanismus zum Schutz des EU-Haushaltes im Falle von generellen Rechtsstaatlichkeitsdefiziten in Mitgliedstaaten wird heftig diskutiert. Während viele den Vorschlag begrüßen, sehen andere darin eine Umgehung oder Duplizierung des Verfahrens nach Artikel 7 AEUV.

Österreich vertritt gemeinsam mit den Niederlanden, Schweden und Dänemark die Position, dass der künftige MFR – analog zum laufenden – nicht mehr als 1 % des EU BNE ausmachen darf. Eine künftig kleinere Union der 27 soll sich auch in der Dotierung ihres Haushalts widerspiegeln. Gleichzeitig bedeutet auch ein Haushalt von 1 % des BNE der EU-27 höhere Beiträge der Mitgliedstaaten und, bedingt durch das Wirtschaftswachstum und den Wegfall der Rückflüsse an das Vereinigte Königreich, zusätzliche Mittel für neue und verstärkte Prioritäten von mehr als 100 Mrd. Euro.

Finanzierung des EU-Haushalts: das Eigenmittelsystem

Die Ausgaben- und die Einnahmenseite des Haushalts sind zwei Seiten derselben Medaille. Die Ausgaben des EU-Haushalts sind – abgesehen von sonstigen Einnahmen, wie beispielsweise Strafen in Kartellverfahren – gemäß Art. 311 AEUV vollständig aus Eigenmitteln zu finanzieren, die die Mitgliedstaaten bereitstellen. Ein Defizit ist gemäß Art. 310 AEUV nicht erlaubt.

Gemeinsam mit dem Vorschlag für den MFR 2021–27 präsentierte die EK Anfang Mai 2018 deshalb auch ein Modernisierungspaket für das Eigenmittelsystem. Ziel ist es, auch hier den Beitrag des EU-Haushalts zu den politischen Prioritäten der Union zu optimieren. Basierend auf den Erkenntnissen der Hochrangigen Gruppe Eigenmittel unter dem Vorsitz von Mario Monti aus dem Jahr 2017 schlug die EK folgende Neuerungen vor:

Angesichts des Austritts des Vereinigten Königreichs und des damit einhergehenden Auslaufens von dessen Rabatt strebt die EK die Abschaffung sämtlicher einnahmenseitigen Korrekturen an. Um zu vermeiden, dass die Beiträge einzelner Mitgliedstaaten ab 2021 plötzlich deutlich ansteigen, wird vorgeschlagen, die derzeitigen Rabatte allmählich auslaufen zu lassen. Hierzu werden alle Korrekturen auf der Einnahmenseite in Pauschalzahlungen je Mitgliedstaat um-

gewandelt. Diese Pauschalbeträge für Dänemark, Deutschland, die Niederlande, Österreich und Schweden sollen über fünf Jahre stufenweise reduziert werden und schließlich vollständig auslaufen.

Die von den Mitgliedstaaten an Zöllen einbehaltenen Erhebungskosten sollen von 20 % wieder auf das von 1970 bis 2000 angewendete Niveau von 10 % abgesenkt werden. Der Betrag würde die tatsächlichen Kosten der Mitgliedstaaten für Zollausrüstung und Personal besser widerspiegeln. Es würden somit 90 % anstelle von (in der laufenden Periode) 80 % der Zolleinnahmen in den EU-Haushalt fließen (so genannte traditionelle Eigenmittel).

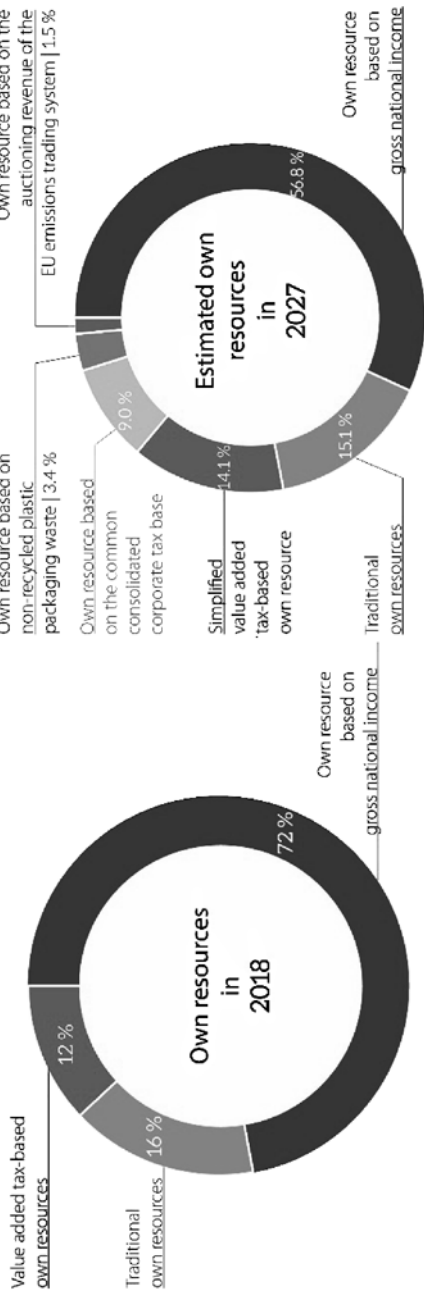
Die bestehende Eigenmittelkategorie, die auf den Mehrwertsteuereinnahmen der Mitgliedstaaten beruht, soll vereinfacht werden.

Die EK schlägt zudem vor, die Finanzierung des Haushalts stärker an die politischen Vorhaben der Union zu koppeln, indem ein Korb neuer Eigenmittel vorgeschlagen wurde. Dieser Korb soll sich aus den Einnahmen aus folgenden Quellen zusammensetzen:

- Emissionshandelssystem (EHS): Die Kommission schlägt vor, dem EU-Haushalt einen Anteil von 20 % an den Einnahmen aus dem bereits bestehenden Emissionshandelssystem zuzuweisen. Derzeit fließend die EHS-Einnahmen vollständig an die nationalen Haushalte.
- Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB): Sie soll schrittweise zur Finanzierung des EU-Haushalts herangezogen werden, sobald die entsprechende Regelung erlassen worden ist. Damit soll eine direkte Verbindung zwischen der Finanzierung des EU-Haushalts und den Vergünstigungen hergestellt, von denen Unternehmen im Binnenmarkt profitieren.
- Nationaler Beitrag nach Maßgabe der nicht recycelten Verpackungsabfälle aus Kunststoff: Obwohl es sich hierbei um keine Steuer, sondern einen statistisch berechneten Beitrag handelt, soll für die Mitgliedstaaten ein Anreiz geschaffen werden, Verpackungsmüll zu reduzieren.

Die Eigenmittelkategorie, die auf dem jeweiligen BNE jedes Mitgliedstaats basiert, soll weiterhin die Restgröße sein, die die vollständige Finanzierung der Ausgaben garantiert. Durch die Einführung neuer Eigenmittel soll der Beitrag der Restgröße allerdings von derzeit rund 70 % der Gesamteinnahmen auf unter 60 % sinken.

Durch die Präsentation eines Korbs neuer Eigenmittel soll die Einigung zur Einführung neuer Eigenmittel erleichtert werden. Während jeder Vorschlag einzeln betrachtet für manche Mitgliedstaaten vorteilhaft und für andere nachteilig wäre, soll das Gesamtpaket zu einer fairen Lastenverteilung führen. Nichtsdesto-



trotz scheint eine Einigung auf neue Eigenmittel zum derzeitigen Zeitpunkt schwierig. Eine Einigung zur Änderung des Eigenmittelsystems bedarf, wie auch jene zum MFR, eines einstimmigen Beschlusses aller Mitgliedstaaten und muss darüberhinaus von den nationalen Parlamenten ratifiziert werden.

Zudem wird auch der auslaufende Charakter der im EK-Vorschlag vorgesehenen Rabatte von den verbleibenden Rabatt-Ländern abgelehnt, während andere Mitgliedstaaten eine sofortige Abschaffung sämtlicher Rabatte fordern. Auch die Reduktion der Einhebungsvergütung wird, insbesondere von jenen Ländern mit großen Importhäfen, kritisiert.

Entscheidungsfindung im Rat

Die Verhandlungen zum MFR werden im Rat durch die speziell eingerichtete Ad Hoc Arbeitsgruppe MFR technisch geprüft und vorbereitet. Die politische Diskussion erfolgt im Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV II) sowie durch die Europaminister im Rat Allgemeine Angelegenheiten (RAA). Parallel werden die Sektor-Vorschläge zu den einzelnen Programmen und Fonds in den jeweiligen Ratsarbeitsgruppen und der dafür zuständigen Ratsformation behandelt. Die politische Entscheidung erfolgt schließlich durch die Staats- und Regierungschefs beim Europäischen Rat (ER).

Da die späte Einigung zum laufenden MFR zu einem verzögerten Anlaufen der Programmumsetzung führte, plädierten sowohl die EK als auch das EP für eine Einigung zum MFR 2021–27 noch vor den EP-Wahlen im Mai 2019. Innerhalb des Rates gab es dazu divergierende Meinungen, nichtsdestotrotz starteten die technischen Arbeiten im Frühjahr 2018 unter bulgarischem Ratsvorsitz mit einem ambitionierten Zeitplan. So konnte die Präsentationsphase bereits Ende Juni unter österreichischem Ratsvorsitz abgeschlossen werden.

Der ER Ende Juni 2018 *ersucht[e] das Europäische Parlament und den Rat, diese Vorschläge so bald wie möglich umfassend zu prüfen*, ohne jedoch einen konkreten Zeitpunkt für einen Einigungsversuch festzulegen.

Unter österreichischem Ratsvorsitz wurde somit im Herbst 2018 mit der Ausarbeitung des Entwurfs einer Verhandlungsbox begonnen. Diese soll alle Positionen der Mitgliedstaaten und Lösungsoptionen zu jenen Themenbereichen darstellen, die letztlich den Staats- und Regierungschefs beim Europäischen Rat eine Einigung ermöglichen. Die österreichische Ratspräsidentschaft legte den Entwurf einer umfassenden Verhandlungsbox dem RAA sowie dem ER im Dezember 2018 gemeinsam mit einem Fortschrittsbericht vor.

Die sogenannte Verhandlungsbox beinhaltet neben der Gesamtberggrenzen und den Obergrenzen für die einzelnen Rubriken auch sonstige horizontale Themenblöcke wie beispielsweise die Struktur des MFR, Flexibilitätsmechanismen

und Konditionalitäten, aber auch die jeweils wichtigsten und politisch bedeutsamsten Punkte zu jeder Rubrik und zum Bereich Eigenmittel. Der Entwurf der Verhandlungsbox sieht noch diverse Optionen, Klammern und anstelle von Zahlenbeträgen Platzhalter X vor. Diese sollen in den weiteren Arbeiten auf technischer Ebene, im AStVII und durch Diskussionen der Europaminister reduziert werden, bevor die Staats- und Regierungschefs mit einer schlankeren Verhandlungsbox befasst werden.

Der ER vom Dezember 2018 *begrüßt[e] die während dieses Halbjahres geleistete intensive Arbeit zur Vorbereitung des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens. Er fordert[e] den künftigen Vorsitz auf, diese Arbeit fortzusetzen und Leitlinien für die nächste Phase der Verhandlungen auszuarbeiten, damit auf der Tagung des Europäischen Rates im Herbst 2019 eine Einigung erzielt werden kann.*

Im Sinne der ER-Schlussfolgerungen, und um eine Einigung im Rat im Herbst 2019 zu ermöglichen, begann der rumänische Ratsvorsitz, vertiefende Diskussionen zu jenen Themenblöcken mit weiterem Klärungsbedarf zu führen. Eine erste Überarbeitung der Verhandlungsbox im Lichte dieser Diskussionen wird für Sommer 2019 erwartet. Der finnische Ratsvorsitz ist mit der Vorbereitung einer möglichen Einigung im Herbst 2019 beauftragt und wird bis dahin versuchen, die Verhandlungsbox auf die kritischen Fragestellungen zu beschränken, für die eine politische Entscheidung auf höchster Ebene notwendig ist.

Erschwert werden die Verhandlungen zum MFR 2021–27 durch den Austritt des Vereinigten Königreichs. Dies nicht nur, weil es sich um einen der größten Nettozahler handelt, sondern auch durch die damit verbundenen Unsicherheiten, insbesondere über das Austrittsabkommen, in dem vorgesehen ist, dass das Vereinigte Königreich sich an der Finanzierung der bis 2020 eingegangenen Verpflichtungen finanziell beteiligt. Es kann davon ausgegangen werden, dass eine Einigung zum MFR erst möglich ist, wenn Klarheit über den Austritt des Vereinigten Königreichs besteht.

Nach der politischen Einigung beim ER starten die Verhandlungen mit dem EP, wobei das EP ein Zustimmungsrecht zum MFR hat. Ebenfalls können die Verhandlungen für die einzelnen Sektorrechtsakte erst auf Basis dieser horizontalen Entscheidung und der daraus resultierenden Mittelzuweisung finalisiert werden.