



---

## Ausschussdrucksache 21(21)4

---

### Schriftliche Stellungnahme

des Sachverständigen Prof. Dr. Dirk Meyer

Öffentliche Anhörung  
am 10. September 2025

Vorschlag der Europäischen Kommission  
über den Mehrjährigen Finanzrahmen nach 2027

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat,  
den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss  
der Regionen

Ein dynamischer EU-Haushalt für die Prioritäten der Zukunft - der Mehrjährige  
Finanzrahmen 2028-2034

KOM(2025)570 endg.; Ratsdok.-Nr. 11690/25

Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen  
Union und zur Aufhebung des Beschlusses (EU, Euratom) 2020/2053

KOM(2025)574 endg.; Ratsdok.-Nr. 11705/25

Prof. Dr. Dirk Meyer  
Institut für Volkswirtschaftslehre  
Lehrstuhl für Ordnungsökonomik  
Helmut-Schmidt-Universität  
Universität der Bundeswehr Hamburg  
22043 Hamburg  
E: [dirk.meyer@hsu-hh.de](mailto:dirk.meyer@hsu-hh.de)  
I: <https://www.hsu-hh.de/ordnung/>

3. Sept. 2025

**Schriftliche Stellungnahme  
zur öffentlichen Anhörung durch den  
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union  
des Deutschen Bundestages am 10. Sept. 2025<sup>1</sup>**

**Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen**

**Ein dynamischer EU-Haushalt für die Prioritäten der Zukunft - der Mehrjährige Finanzrahmen 2028-2034**

**KOM(2025)570 endg.; Ratsdok.-Nr. 11690/25**

**Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses (EU, Euratom) 2020/2053**

**KOM(2025)574 endg.; Ratsdok.-Nr. 11705/25**

**Defizitäre demokratische Legitimation, fragwürdige Innovationslenkung, drohende Überforderung durch Westbalkan/Ukraine-Erweiterung**

—  
**Umfangreiche Kreditfazilitäten als ‚Eurobonds light‘**

---

<sup>1</sup> Mein ausdrücklicher Dank gilt denjenigen, die die Arbeit durch Informationen, Korrekturen und andere nützliche Dinge unterstützt haben. Verbleibende Fehler bleiben selbstverständlich in meiner Verantwortung. Aufgrund von § 70 Abs. 4 Satz 3 BTGO (15. Dezember 2022 geändert) wird zum Schutz dieser Personen auf eine namentliche Nennung verzichtet.

## Inhalt

<b>Einleitung</b> .....	2
<b>1 Empfehlungen</b> .....	3
<b>2 MFR-Volumen und neue Eigenmittel</b> .....	4
<b>2.1 Beschränkung auf europäische öffentliche Güter – die Ausgabenseite</b> .....	4
<b>2.2 Reform der Eigenmittel – die Einnahmenseite</b> .....	5
<b>2.3 Neues Krisenreaktionsinstrument und Catalyst Europe – Kreditfazilitäten ‚auf Vorrat‘</b> .....	7
<b>2.3.1 Ein neues Krisenreaktionsinstrument (Art. 122 AEUV)</b> .....	7
<b>2.3.2 Reserveinstrument Catalyst Europe</b> .....	8
<b>3 Nationale und regionale Partnerschaftspläne –Flexibilität durch Zielvereinbarung?</b> .....	9
<b>3.1 Fragwürdige demokratische Legitimation</b> .....	9
<b>3.2 NRPs unter dem Gesichtspunkt von Effektivität und Effizienz</b> .....	11
<b>3.3 Strukturell angelegte Kontrolldefizite – ‚Fehler‘, Betrug und Korruption</b> .....	12
<b>4 Europäischer Fonds für Wettbewerbsfähigkeit</b> .....	15
<b>5 Europa in der Welt</b> .....	16
<b>Literatur</b> .....	17

### Einleitung

Der Mehrjährige Finanzrahmen 2028-2034 (MFR) ist in mehrfacher Hinsicht besonders. Er ist vom Volumen her wesentlich größer als seine Vorgänger – lässt man den ‚Corona‘-Krisenfonds NextGenerationEU als Anhängsel des MFR 2021-2027 einmal außer Betracht. Dies bedingt ein erhöhtes Mittelaufkommen, das durch neue Eigenmittel der EU (teils ohne Aufkommensbeteiligung der Mitgliedstaaten) realisiert werden soll. Daneben werden drei neue Kreditfazilitäten von einem Drittel des regulären MRF ‚auf Vorrat‘ geschaffen. Neu ist darüber hinaus eine Output-orientierte Mittelvergabe an die Mitgliedstaaten durch Nationale und regionale Partnerschaftspläne (NRPs) in Anlehnung an die Aufbau- und Resilienzpläne (ARPs) von NextGenerationEU. Die NRPs beinhalten Zielvereinbarungen mit Meilensteinen, die zwischen der Europäischen Kommission (KOM) und den Mitgliedstaaten ausgehandelt werden und somit den Einfluss der KOM stärken werden. Allerdings dürften die von der KOM ihrem MFR-Vorschlag selbst attestierten Charakteristika „straffer, flexibler und wirkungsvoller“ (Europäische Kommission 2025c), in der praktischen Umsetzung nicht nur infrage stehen, sondern könnten in wesentlichen Aspekten sogar gegenteilig ausfallen.

Den Zeit-knappen Lesern und Leserinnen wird zunächst die Lektüre der Empfehlungen nahegelegt, auf deren Basis entsprechende Ausführungen aufgerufen werden können.

# 1 Empfehlungen

**Kap. 2 MFR-Volumen und neue Eigenmittel:** Der MFR sollte ausgabenseitig auf europäische öffentliche Güter beschränkt bleiben. Dies ergäbe ein Einsparpotential i.H.v. über 500 Mrd. EUR. Neue Eigenmittel wären damit verzichtbar. Die vorgeschlagenen neuen Eigenmittel sind teils ohne Beteiligung der Mitgliedstaaten am Aufkommen, weshalb dies als ein Schritt hin zu einer eigenständigen EU-Steuerhoheit gewertet wird. Die neuen Kreditfazilitäten ‚auf Vorrat‘ (‚neues Krisenreaktionsinstrument‘ und ‚Catalyst Europe‘) sollten entfallen. Sie halten den Kreditzugang hochverschuldeter Staaten marktfremd aufrecht und stellen aufgrund ihrer Zinssubvention ‚Eurobonds light‘ dar. Sie könnten langfristig hin zu einem kreditfinanzierten EU-Haushalt mit entsprechenden Risiken führen.

**Kap. 3 Nationale und regionale Partnerschaftspläne:** Mit den NRPs verschafft sich die KOM mehr Macht und Einfluss gegenüber den Mitgliedstaaten. Die NRPs sind zwar materieller Teil des MFR, doch werden desbezügliche Regelungen abgespalten und formal zukünftig einer gesonderten EU-Verordnung unterliegen. Sowohl das Europäische Parlament (EP) als Staatenkammer, wie auch der Bundestag erleiden dadurch Souveränitätseinbußen durch nur unvollständige Mitwirkungsrechte, die sie im Rahmen des MFR eigentlich hätten. Dies könnte verfassungsrechtliche Fragen aufwerfen. Die Erfahrungen des ‚Corona-Fonds‘ zeigen darüber hinaus, dass die NRPs erhebliche Defizite hinsichtlich Effektivität und Effizienz haben dürften. Aufgrund ihrer Komplexität, der Offenheit von Zielinterpretationen und der mangelnden Handhabbarkeit von Meilensteinen ist eine Kontrolle durch die KOM und den Europäischen Rechnungshof (ERH) nur schwer möglich. Strukturelle Fehlanreize und Kontrolldefizite bis hin zu Betrug drohen. Die NRPs sind in dieser Form deshalb abzulehnen.

**Kap. 4 Europäischer Fonds für Wettbewerbsfähigkeit:** Die Förderung von F&E sollte sich auf die Grundlagenforschung i.S. europäischer öffentlicher Güter beschränken. Auf weitere industriepolitisch motivierte Förderungen sollte verzichtet werden, da sie der internationalen Arbeitsteilung widersprechen und Retorsionsmaßnahmen die Folge wären. Vielmehr sollte die EU in dieser Politik weltweit Verbündete suchen und entsprechende Abkommen schließen.

**Kap. 5 Europa in der Welt:** Der im MFR materiell unterlegte Weg einer neuen Erweiterungsrunde, insbesondere die Aufnahme der Ukraine in die EU, ist angesichts der finanziell zu erwartenden Aufbau- und Umverteilungslasten, der Klausel über die gegenseitige Verteidigung (Art. 42 Abs. 7 EUV) sowie eines fehlenden, angepassten Governance-Rahmens der EU hochproblematisch. Dies könnte die EU entscheidend destabilisieren. Ein mehr gemeinschaftliches Vorgehen im Bereich der Verteidigung könnte die Effektivität und Effizienz steigern, bspw. bei der Koordination von Rüstungsbeschaffungen und der organisatorischen Vernetzung der nationalen Verteidigungssysteme. Die

Sonderstellung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sollte jedoch aufgrund der Staatensouveränität beibehalten werden.

## 2 MFR-Volumen und neue Eigenmittel

Der MFR 2028-2034 hat einen Umfang von 1.763 Mrd. EUR<sup>2</sup> entsprechend (prognostiziert) 1,26 % des Bruttonationaleinkommens (BNE). Gegenüber dem MFR 2021-2027 (ohne NextGenerationEU) mit 1,054 % des BNE ist dies ein Anstieg von 19,5 % (gemessen am Anteil BNE). Daneben soll der neue MFR mit drei weiteren (potenziell aktivierbaren) Kreditfazilitäten ausgestattet werden, einem neuen Krisenreaktionsinstrument (350 Mrd. EUR), dem Catalyst Europe ohne konkrete Ausrichtung (150 Mrd. EUR zu jeweiligen Preisen) und einer neuen Ukraine Fazilität (88,9 Mrd. EUR). Darüber hinaus wird ein Flexibilitätsinstrument für neue oder unerwartete Bedarfe (14 Mrd. EUR) errichtet.<sup>3</sup>

Der MFR unterteilt ausgabenseitig in drei Bereiche:

- Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt, Landwirtschaft, ländlicher Raum und Meere, Wohlstand und Sicherheit (946 Mrd. EUR)
- Wettbewerbsfähigkeit, Wohlstand und Sicherheit (522 Mrd. EUR)
- Europa in der Welt (190 Mrd. EUR).

### 2.1 Beschränkung auf europäische öffentliche Güter – die Ausgabenseite

*Europäische ‚staatliche‘ Aufgaben* umfassen ordnungsökonomisch vorrangig solche Güter, die (a) keinerlei Konkurrenz in der Nutzung haben und (b) nicht dem Ausschlussprinzip unterliegen – denn unter diesen Bedingungen ist ein privatwirtschaftliches Angebot nicht rentabel. Nur für diese sog. *öffentlichen Güter* wäre eine Bereitstellung durch die EU zwingend – bspw. die Landesverteidigung. Doch die zählt zu den intergouvernementalen Aufgaben der Staaten im Rahmen der GASP. Darüber hinaus könnten im Falle (c) *externer Effekte* auch sehr hohe Anteile von privat nicht honorierten Nutzenstiftungen (Forschung & Entwicklung, F&E) bzw. privat erzeugten, aber nicht getragenen Kosten (Umweltlasten) Subventionen bzw. Besteuerungen/Regulierungen rechtfertigen. Hinzu kommt der Aspekt der räumlichen Abgrenzung. So gibt es regional begrenzte Umweltlasten wie Mülldeponien, während klimaschädliche Gase grenzenlos wirken. Ähnlich dürfte eine Schulbildung

---

<sup>2</sup> Im Weiteren alle Angabe zu Preisen von 2025.

<sup>3</sup> Die Mittel werden aus im Vorjahr aufgehobenen Mittelbindungen und den im Vorjahr in den Haushaltsplan eingestellten Nettogeldbußen bereitgestellt.

eher national hinsichtlich des Wohlstands, sozialem Zusammenleben und Demokratie wirken, während bahnbrechende Technologien tendenziell weltweit Nutzen stiften können.

Entsprechend hebt der Draghi-Bericht die Förderung *europäischer öffentlicher Güter* (European public goods) hervor.<sup>4</sup> Diese Sichtweise nimmt auch die KOM auf, doch bezieht sie diesen Begriff ausschließlich auf den Europäischen Fonds für Wettbewerbsfähigkeit (Europäische Kommission 2025a, S. 10). Eine Durchsicht der MFR-Mittelbindung (ebenda, Anhang S. 36) weist bei einer Beschränkung auf tendenziell europäische öffentliche Güter folgende Einsparpotenziale auf:

**Tab. 1: Mögliche Einsparpotenziale des MFR 2028-34 auf der Basis europäischer öffentlicher Güter (in Mrd. EUR)**

Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) Einkommensstützung und Fischerei	261.013
Wirtschaftlicher, territorialer und sozialer Zusammenhalt einschließlich Fischerei sowie ländliche Gemeinschaften und Tourismus	404.877
Fazilität ‚Connecting Europe‘ (abzüglich militärische Mobilität)	56.499
<b>Summe</b>	<b>722.389</b>
<b>70 % davon</b>	<b>505.672</b>

*Quelle:* Europäische Kommission 2025a, S. 36.

Um kritischen Einwendungen hinsichtlich von möglichen *externen europäischen Effekten*<sup>5</sup> entgegenzutreten, ergibt ein 30 %iger Abzug vom Kürzungsvolumen bereits ein *Einsparpotenzial* i.H.v. 506 Mrd. EUR, so dass der MFR 2028-34 danach nur ein Volumen von 1.257 Mrd. EUR hätte.

## 2.2 Reform der Eigenmittel – die Einnahmenseite

Mit der Einführung neuer Eigenmittel will die KOM die Beitragslast der Mitgliedstaaten (optisch) verringern und damit deren Widerstand gegen die Anhebung des MFR 2028-34 vermeiden (vgl. Europäische Kommission 2025c, S. 1). Doch auch ‚externalisierte‘ Eigenmittel belasten die EU-Bürger, bspw. durch eine Abgabe auf nicht gesammelte E-Abfälle. Gemäß dem *Vorschlag für einen Beschluss*

<sup>4</sup> Vgl. Draghi-Report (2024), S. 18 u. 64. Dieser hebt sowohl auf europäische öffentliche Güter wie auch auf Güter mit grenzüberschreitenden externen Effekten ab.

<sup>5</sup> Diese treffen ggf. und teils auf transnationale Verkehrsnetze zu (hier nur Saldo der externen nationalen Nutzenstiftungen). Demgegenüber dürften zwischennationale Umverteilungen weniger ökonomisch, denn politisch zu rechtfertigen sein. Gleiches gilt für die Einkommenssicherung von Landwirten, die ökonomisch systemgerecht über das jeweilige nationale Sozialsystem erfolgen müsste, in Deutschland über das Bürgergeld.

des Rates über das Eigenmittelsystem führt die KOM neue Eigenmittel ein und modifiziert bestehende (Art. 3 COM(2025) 574 final):<sup>6</sup>

- *Emissionshandelssystem der EU (EU-EHS)*: 30 % der Einnahmen aus dem EHS1 fließen zukünftig in den EU-Haushalt (9,6 Mrd. EUR pro Jahr);
- *CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem (CBAM)*: 75 % der Einnahmen aus dem CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem fließen zukünftig in den EU-Haushalt (1,4 Mrd. EUR pro Jahr);
- Eigenmittel auf der Grundlage *nicht gesammelter E-Abfälle* mit einem Satz von 2 EUR/kg (15 Mrd. EUR pro Jahr);
- Eigenmittel auf Grundlage der *Verbrauchssteuer auf Tabak* durch Anwendung eines Abrufsatzes von 15 % auf den von den Mitgliedstaaten festgelegten Mindestverbrauchsteuersatz (11,2 Mrd. EUR pro Jahr);
- eine *Unternehmenssteuer für Europa* mit einem jährlichen Pauschalbetrag zwischen 100-750 Tsd. EUR, betreffend Unternehmen ab einem jährlichen Mindestnettoumsatz von 100 Mio. EUR (6,8 Mrd. EUR pro Jahr);
- Erhöhung des Satzes auf *nicht recycelte Verpackungsabfälle aus Kunststoff* von 0,8 auf 1 EUR/kg;
- Reduzierung des Einbehaltungssatz der Staaten bei *Zöllen* für den Erhebungsaufwand von 25 auf 10 %.

Insgesamt plant die KOM mit Einnahmen aus dem geänderten Eigenmittelsystem i.H.v. ca. 58,5 Mrd. EUR pro Jahr. Wie die ordnungsökonomisch begründeten Kürzungsvorschläge gezeigt haben, wären neue bzw. geänderte Eigenmittel verzichtbar und die nationalen BNE-Beiträge könnten sogar gesenkt werden. Aus deutscher Sicht ist speziell die *neue Unternehmenssteuer* zu kritisieren, konterkariert sie doch die geplante Unternehmenssteuerreform von 2028 an mit der schrittweisen Absenkung des Körperschaftsteuersatzes von derzeit 15 auf 10 % bis 2032.

Gemäß Art. 311 Abs. 3 AEUV ist – nach Anhörung des EP – ein *einstimmiger Beschluss des Rates* notwendig. Vor Inkrafttreten müssen der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften zustimmen. In Deutschland ist hierfür ein *Zustimmungsgesetz* des Deutschen Bundestages erforderlich (§ 3 Abs. 1 Integrationsverantwortungsgesetzes, IntVG).

Eine generelle Kritik hebt auf den Grundsatz des Eigenmittelsystems ab, nach dem die EU-Einnahmen entsprechend den *Bismarckschen Matrikularbeiträgen*<sup>7</sup> durch die Mitgliedstaaten zu legitimieren sind. Der einstimmige Eigenmittelbeschluss ist Ausdruck der Souveränität der Mitgliedstaaten, im Umkehrschluss der Alimentation der EU. Wenn jetzt (neue) Eigenmittel *ohne Beteiligung der*

---

<sup>6</sup> Vgl. auch Philippe (2025), S. 3 ff.

<sup>7</sup> Vgl. ausführlich zum System der Matrikularbeiträge des Deutschen Reiches Buchner (1911).

*Mitgliedstaaten am Aufkommen* vorgeschlagen werden – Abgaben auf nicht gesammelter E-Abfälle, Unternehmenssteuer für Europa – so kann dies trotz Gültigkeit von Art. 311 Abs. 3 AEUV als ein Schritt zur Entkopplung von den Mitgliedstaaten hin zu einer eigenständigen EU-Steuerhoheit gewertet werden. Wie nachfolgend gezeigt wird, gilt dies auch für die neuen Kreditfazilitäten.

### **2.3 Neues Krisenreaktionsinstrument und Catalyst Europe – Kreditfazilitäten ‚auf Vorrat‘**

Die KOM schließt neue Nettoanleiheemissionen für die Zeit des neuen MFR aus. Mit dem neuen Krisenreaktionsinstrument, dem Catalyst Europe und der neuen Ukraine-Fazilität werden allerdings drei neue *Kreditfazilitäten* geschaffen, um – neben den Eigenmitteln – im Eventualfall schnell zusätzliche Kreditmittel zugunsten der Mitgliedsstaaten bzw. der Ukraine akquirieren zu können. Es handelt sich um sog. *Back-to-back-Kredite*, die die Vermögensposition der EU zunächst nicht verändern. Allerdings trägt die EU das Ausfallrisiko, sollten kreditnehmende Mitgliedstaaten zahlungsunfähig werden – von daher ergibt sich eine gewisse Haushaltsrelevanz für die EU, die eine Aufnahme in den MFR rechtfertigt, wenn nicht gar bedingt. Aufgrund der *Gewährleistung* wird die Obergrenze der Eigenmittel bzw. Verpflichtungen zwecks Besicherung auf 1,75 bzw. 1,81 % der Summe der BNE aller Mitgliedstaaten angehoben. Hinzu kommt eine *Umverteilung von Zinslasten*. Indem der Zinssatz eines EU-Kredites in etwa den anteiligen Zinssätzen aller 27 Mitgliedstaaten entspricht, erhalten hochverschuldete Staaten de facto eine *Zinssubvention*, während besonders solvente Staaten diese Kredite gar nicht erst in Anspruch nehmen werden. Die *Sicherheitsprämie* der AAA-Staaten würde zudem reduziert und deren Kreditnahme sich zukünftig verteuern – konkret beträfe es Deutschland, die Niederlande und Luxemburg.<sup>8</sup> Insofern kann von ‚*Eurobonds light*‘ gesprochen werden. Die marktliche Lenkungsfunktion des Zinses wird beeinträchtigt.

#### **2.3.1 Ein neues Krisenreaktionsinstrument (Art. 122 AEUV)**

Das *neue Krisenreaktionsinstrument* (350 Mrd. EUR) gründet auf dem EU-Krisenmechanismus nach Art. 122 AEUV.<sup>9</sup> Im Rahmen des Eigenmittelbeschlusses (Art. 311 Abs. 3 AEUV) einstimmig vom Rat quasi ‚auf Vorrat‘ beschlossen, setzt seine Aktivierung eine doppelte Absicherung voraus. *Materiell* ist ein Beschluss des Krisenmechanismus (Art. 122 AEUV) aus speziellem Anlass durch den Rat notwendig. *Finanziell* muss der Rat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments (EP)

---

<sup>8</sup> So haben im Rahmen der SAFE-Fazilität vornehmlich Italien, Spanien, Frankreich und Polen Kreditanträge gestellt, nicht hingegen Deutschland. Vgl. Mussler (2025).

<sup>9</sup> Damit ähnelt das Kriseninstrument dem SAFE-Instrument, dass auch auf Art. 122 AEUV gründet. Siehe Verordnung (EU) 2025/1106.

eine Verordnung zur Durchführung des Eigenmittelbeschlusses mit (nur) qualifizierter Mehrheit verabschieden (Art. 311 Abs. 4 AEUV).<sup>10</sup> Somit ist durch die Einbindung in den Eigenmittelbeschluss zwar eine doppelte Legitimation – unter Zustimmung des EP<sup>11</sup> – notwendig. Allerdings dürfte allein die Existenz dieser Fazilität deren späteren Aktivierung politisch erleichtern.

### 2.3.2 Reserveinstrument Catalyst Europe

Das Reserveinstrument *Catalyst Europe* (150 Mrd. EUR) ist ein Darlehensprogramm back-to-back, das den Mitgliedstaaten einen subventionierten Kreditzugang gewährt, um „mehr in die Ziele der EU zu investieren“ (Europäische Kommission 2025e). Es gibt praktisch keine Verwendungseinschränkung. Genannt wird bspw. die Verteidigungsindustrie, die Energieinfrastruktur und strategische Technologien. Die Einbindung in den MFR könnte der Versuch sein, mangels anderweitiger Rechtfertigung (a) insbesondere hochverschuldeten Mitgliedstaaten einen allgemeinen Kreditzugang zu erhalten und (b) die Haushaltsmacht der KOM zu stärken. Die Kreditfazilität ist neben NextGenerationEU damit ein weiterer Schritt hin zu einem schuldenfinanzierten EU-Haushalt. Sollten sich die insbesondere an hochverschuldete Staaten ausgereichten Kredite als nur schwer oder gar nicht rückzahlbar herausstellen, so könnten sie relativ geräuschlos in verlorene Zuschüsse umgewandelt werden.

**Fazit:** Eine Beschränkung auf europäische öffentliche Güter auf der Ausgabenseite des MFR 2028-34 würde eine Reform der Eigenmittel auf der Einnahmenseite verzichtbar machen. Die hier angestrebten neuen Eigenmittel ohne Aufkommensbeteiligung der Staaten inklusive der beiden Kreditfazilitäten stärken Macht und Einfluss der KOM. Umgekehrt schwächen sie die Souveränität der Mitgliedstaaten über den EU-Haushalt. Die vornehmlich von solvenzschwachen Staaten aufgenommenen EU-Kredite könnten – bei entsprechender Ausweitung – die Anleihekäufe des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) ersetzen oder zumindest ergänzen. Sie könnten langfristig hin zu einem dauerhaft kreditfinanzierten EU-Haushalt mit entsprechenden Risiken führen.

---

<sup>10</sup> Vgl. zu den formalen Anforderungen auch Philippe (2025), S. 7.

<sup>11</sup> Im Falle der SAFE-VO hat das EP eine Nichtigkeitsklage beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) eingereicht, da es sich bei der Entscheidung über Milliardenanleihen für Rüstungsgüter übergangen sieht.

### 3 Nationale und regionale Partnerschaftspläne –Flexibilität durch Zielvereinbarung?

Der ‚Sammelfonds‘ *Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt, Landwirtschaft, ländlicher Raum und Meere, Wohlstand und Sicherheit* (946 Mrd. EUR) beinhaltet als zentrales Steuerungsinstrument die *Nationalen und Regionalen Partnerschaftspläne* (NRPs) mit einer NRP-Fazilität i.H.v. 771 Mrd. EUR. In Anlehnung an die Aufbau- und Resilienzpläne (ARPs) im Rahmen von NextGenerationEU (‚Corona-Fonds‘) will die KOM mit allen EU-Mitgliedstaaten nationale Partnerschaftspläne aushandeln. Nach Erreichung vereinbarter Etappenziele (Meilensteine) würden demnach – unter Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit – entsprechende Finanzmittel aus der NRP-Fazilität fließen.

Ökonomisch begrüßenswert ist die *Output-Steuerung über Zielvorgaben*, die eine Abkehr vom inputorientierten Kostenerstattungsprinzip für konkrete Projekte darstellt. Da die Vereinbarungen den gesamten Finanzrahmen 2028 bis 2034 umfassen sollen, bleibt jedoch unklar, inwiefern hierdurch die Flexibilität gesteigert wird. Alternativ könnte der MFR für fünf Jahre aufgestellt werden (Art. 312 Abs. 2 AEUV). Zudem geben die Erfahrungen mit den ARPs Anlass zu weiterer Kritik. Im Folgenden werden deshalb die ARP-Regelungen gemäß der *Verordnung (EU) 2021/241 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität* hypothetisch-sinngemäß auf die NRPs übertragen, soweit hier bislang nichts anderes vorgesehen bzw. bekannt ist.

#### 3.1 Fragwürdige demokratische Legitimation

In ihren NRPs werden die Mitgliedstaaten ein Bündel von Reform- und Investitionsvorhaben präsentieren (Art. 18 VO (EU) 2021/241), die sie bis 2034 umsetzen müssen, um etappenweise die Zuschüsse aus der NRP-Fazilität zu erhalten. Diese Pläne werden für jeden Mitgliedstaat – in Anlehnung an die ARPs – von der KOM *bewertet* und vom Rat mit qualifizierter Mehrheit *genehmigt*.<sup>12</sup> Das *Europäische Parlament (EP)* hat lediglich das *Recht auf Information und Beratung* (Art. 10 Abs. 7 VO (EU) 2021/241). Eine Genehmigung der einzelnen NRPs durch das EP ist nicht vorgesehen. Doch selbst bzgl. einer Einbindung hinsichtlich von Informationen scheint ein gewisses Misstrauen des EP vorzuliegen. Gemäß einer am 20.05.2021 angenommenen Entschließung verweist das EP ausdrücklich auf sein Recht gegenüber der KOM, relevante Informationen über den Stand der Umsetzung der ARPs zu erhalten. Von daher könnte das EP die KOM – ähnlich dem *Dialog über Aufbau- und Resilienz‘* der ARPs – alle zwei Monate zu Aussprachen über die Umsetzung der NRPs einladen. Auch sollte die KOM dem EP einen *Überblick zum Erreichungsgrad* der Etappenziele und Zielwerte bzgl.

---

<sup>12</sup> Siehe Art. 20 Abs. 1 u. 2 VO (EU) 2021/241 und im Folgenden Europäische Kommission (o.J.a u. o.J.b).

der Zahlungsanträge und Auszahlungsbeschlüsse liefern. Ausdrücklich fordert das EP eine Darstellung „in einem leicht verständlichen und vergleichbaren Format ..., einschließlich aller vorhandenen Übersetzungen der von den Mitgliedstaaten eingereichten Dokumente“ (Europäisches Parlament 2022). Letztere Forderung ist im Fall der ARPs von Polen und Bulgarien (Stand 14.06.2022) dem Anschein nach nicht erfüllt worden – die Dokumente lagen öffentlich entweder nicht oder nur in englischer Sprache vor.

Der *Bundestag* ist abseits des deutschen NRP vom europäischen Bewilligungsverfahren der NRPs anderer Mitgliedstaaten ausgeschlossen, obgleich Deutschland erhebliche finanzielle Netto-Zuführungen leisten wird.<sup>13</sup> Es gelten jedoch die allgemeinen *Mitwirkungs- und Unterrichtsrechte* des Art. 23 Abs. 2 Grundgesetz (GG) in der Konkretisierung des *Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union* (EUZBBG). Damit hat der Bundestag alle Möglichkeiten (keine Verpflichtung), den Vollzug des MFR und der NRPs frühzeitig (siehe Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG) zu begleiten, nicht nur i.S. einer ex post-Kontrolle.<sup>14</sup> Inwieweit der Bundestag diese Rechte wahrnimmt, ist dem Autor nicht bekannt.

Der MFR wird vom Rat „einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, die mit der Mehrheit seiner Mitglieder erteilt wird“, beschlossen (Art. 312 Abs. 2 AEUV). De facto sind aber auch die NRPs der Mitgliedstaaten Bestandteil des MFR, indem sie die Verwendung der NRP-Fazilität konkretisieren. Doch hier „billigt der Rat im Wege eines Durchführungsbeschlusses“ die NRPs lediglich mit qualifizierter Mehrheit (Art. 20 Verordnung (EU) 2021/241) – quasi eine *Umgehung* der MFR-Einstimmigkeitserfordernis.

Eine weitere Unklarheit besteht im Verhältnis des MFR zum jährlichen Haushaltsplan der EU. Während NextGenerationEU ein Sonderfonds *außerhalb* des regulären MFR 2021-27 ist, soll die NRP-Fazilität *Bestandteil* des MFR 2028-34 werden. Damit bestimmen die Mittelverausgabungen der NRPs die Haushaltspläne der Folgejahre, denn „bei der Aufstellung des jährlichen Haushaltsplans der Union ist der mehrjährige Finanzrahmen einzuhalten“ (Art. 312 Abs. 1 AEUV). Hier stellt sich die Frage, inwiefern dem Selbstanspruch der KOM nach Flexibilität einerseits, der jährlichen Gestaltungsfreiheit und der damit verbundenen gesteigerten Einflussnahme des EP über das mehrstufigen Gesetzgebungsverfahren des Haushalts (inklusive Vermittlungsausschuss) andererseits Rechnung getragen werden kann.

---

<sup>13</sup> Nach nicht offiziellen und vorläufigen Berechnungen könnte der deutsche Beitrag zum Haushalt zwischen 420 und 450 Mrd. EUR (rund 25 %) betragen. Der Nettobeitrag stiege damit pro Jahr auf ca. 50 Mrd. EUR gegenüber aktuell etwa 15,9 Mrd. EUR. Vgl. Kafsack (2025). Zum historischen Verlauf der Nettobeiträge Deutschlands vgl. Statista (2025).

<sup>14</sup> Siehe Hufeld (2021), S. 25 bis 31, insbesondere S. 29/30. „Informierte Mitwirkung des Bundestages ist kein Mitentscheidungskonzept, sondern ein Konzept der Beobachtung, Begleitung und situativen Intervention (Art. 23 Abs. 3 GG, § 8 EUZBBG).“ Ders. S. 30.

**Fazit:** Mit den NRPs verschafft sich die KOM zusätzlich Macht und Einfluss gegenüber den Mitgliedstaaten. Die NRPs sind zwar materieller Teil des MFR, doch werden desbezügliche Regelungen abgespalten und formal einer gesonderten EU-Verordnung unterliegen. Sowohl das EP als Staatenkammer, wie auch der Bundestag erleiden dadurch Souveränitätseinbußen durch nur unvollständige Mitwirkungsrechte, die sie im Rahmen des MFR eigentlich hätten. Dies könnte europa- und verfassungsrechtliche Bedenken hervorrufen.

### 3.2 NRPs unter dem Gesichtspunkt von Effektivität und Effizienz

Ein wesentliches Anliegen der KOM im MFR sind die *Klima- und Umweltziele*. „Mit einem allgemeinen Ausgabenziel ... von mindestens 35 % des Gesamtbetrags der Haushaltsmittel wird die Unterstützung leichter auf die Ziele des europäischen Grünen Deals gelenkt werden können“ (Europäische Kommission 2025a, S. 29). Bereits diese offensichtliche und pauschale *Inputorientierung* lässt Zweifel an der Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes aufkommen.

Ab 2027 werden etwa drei Viertel aller europäischen CO<sub>2</sub>-Emissionen künftig in den Emissionshandel des EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS) einbezogen sein. Im Umkehrschluss bleiben 25 % der CO<sub>2</sub>-Emissionen eine ‚*Gratisressource*‘ – ökonomisch wie ökologisch inkonsistent und ein ‚No-Go‘. So ist die Landwirtschaft weiterhin nicht einbezogen, lässt man Vorleistungen wie Dünger und Treibstoffe einmal außen vor.

Es liegt nahe, dass verschiedene Mitgliedstaaten in ihren NRPs auch zukünftig die Elektromobilität fördern möchten, indem sie bspw. den Anschaffungspreis von Elektrofahrzeugen subventionieren und damit deren Nachfrage erhöhen. Doch verstößt eine spezielle Förderung gegen das Prinzip der ‚*Einheitlichkeit der Preise*‘ – hier gegen den Preis für ein EU-börsengehandeltes CO<sub>2</sub>-Zertifikat von derzeit etwa 70 EUR/t.<sup>15</sup> Nur dieser einheitliche Preis für das Recht zur ‚CO<sub>2</sub>-Verschmutzung‘ garantiert, dass alle Nutzer diese Ressource soweit einsparen, bis sie der Erwerb eines Zertifikates günstiger kommt. Bereits heute kostet die Einhaltung der Abgasnorm eines Benziners über das Vierfache des CO<sub>2</sub>-Börsenpreises – Ressourcen werden verschwendet bzw. die Zahl der gehandelten Zertifikate ist zu hoch.<sup>16</sup> Muss man die Elektromobilität auch noch fördern, damit sich ein Umstieg privatwirtschaftlich lohnt, so ist dies ein Indiz, dass hier der Preis der CO<sub>2</sub>-Einsparung noch höher liegt. Hinzu kommt

---

<sup>15</sup> Ökonomen sprechen auch vom *Äquimarginalprinzip*, demgemäß jede weitere zu produzierende Einheit – hier die CO<sub>2</sub>-Vermeidung – zu gleichen, sog. Grenzkosten hergestellt werden sollte. Nur so entsteht Ressourcen- bzw. Kosteneffizienz. Siehe hierzu Eisenkopf (2018) u. Weimann (2019).

<sup>16</sup> Vgl. die Berechnung nach Frondel (2024), S. 14 ff., nach der bei einer Pkw-Kilometerleistung von 300.000 CO<sub>2</sub>-Vermeidungskosten i.H.v. 317 EUR/Tonne CO<sub>2</sub> entstehen.

die umstrittene Umweltbilanz der Elektro-Mobilität angesichts des ‚braunen‘ Stroms beim Ladevorgang und des ‚CO<sub>2</sub>-Rucksacks‘, der etwa bei der Batterieproduktion in China gepackt wurde.<sup>17</sup>

Des Weiteren zeigen konkrete, wenn auch anekdotische *Beispiele* von Förderungen aus NextGenerationEU augenscheinliche Verschwendungen. Hierzu zählen u.a.:<sup>18</sup>

- *Superbonus 110* des „Decreto Aiuti“ (Beihilfedekret): Danach erhielten in Italien Besitzer von Häusern und Wohnungen für aufgewendete Kosten der energetischen Sanierung Steuergutschriften i.H.v. 110 Prozent, die sie auch an die Handwerksbetriebe weiterreichen konnten. Die Kosten des Superbonus für den italienischen Fiskus werden zwischen 114 bis über 150 Mrd. EUR geschätzt, wovon ein gewisser Teil aus NextGenerationEU für die Steigerung der Energieeffizienz zurückfließt (vgl. Schubert 2024).
- *Programm zur Rettung und Wiederbelebung ‚sterbender Dörfer‘* (420 Mio. EUR): U.a. wurde Trevinano gefördert, ein italienisches Dorf mit 142 Einwohnern, um dort das Wirtschaftswachstum zu entwickeln und die Abwanderung zu stoppen. Der nächst größere Ort mit 5.400-Einwohner ist 15 Autominuten entfernt. Auf das 20 Mio. EUR teure Projekt entfallen je Einwohner 140.845,07 EUR, ohne dass sich eine positive Entwicklung eingestellt hat.

**Fazit:** Aufgrund nicht knappheitsgerechter Preissteuerungen und von Fehlanreizen versickern EU-Finanzmittel in ineffektiven und ineffizienten Verwendungen, die in bilateral verhandelten nationalen Plänen wenig konkret vereinbart werden.

### 3.3 Strukturell angelegte Kontrolldefizite – ‚Fehler‘, Betrug und Korruption

Der Europäische Rechnungshof (ERH) berichtet jährlich in seinen Tätigkeitsberichten über ‚Fehler‘ bei den Einnahmen und Ausgaben der EU. Die *Zuverlässigkeitsprüfung* dient der stichprobenhaften Überwachung, ob die Einnahmen- und Ausgabenvorgänge den maßgebenden Rechtsvorschriften auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten entsprechen. Von daher ist die Prüfung eher *formaler* Natur, die *materielle* Aspekte wie Effizienz und Effektivität zumeist nicht bewertet. Die Auswertung des ERH nach statistischen Standardmethoden weist einen kontinuierlichen Anstieg der *Fehlerquote* bei den Ausgaben von 2,4 % (2017) über 3,0 % (2021) auf 5,6 (2023) auf. Bezogen auf die Ausgaben des Haushaltes 2023 i.H.v. 191,2 Mrd. EUR betrug das fehlerhafte Volumen 10,7 Mrd. EUR. Dabei unterscheidet der ERH:<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Kritisch vgl. Sinn (2020).

<sup>18</sup> Vgl. ausführlich auch Meyer (2022), S. 790 f.

<sup>19</sup> Vgl. Europäischer Rechnungshof (2025), S. 23.

- *Mit einem geringen Risiko verbundene Ausgaben:* Hauptsächlich anspruchsbasierte Zahlungen wie Verwaltungsausgaben (Gehälter und Versorgungsbezüge der EU-Bediensteten), Budgethilfen für Drittländer, Direktbeihilfen für Landwirte, Maßnahmen für Studierende sowie sonstige Mobilitätsmaßnahmen.
- *Mit einem hohen Risiko verbundene Ausgaben:* Kostenerstattungen für förderfähige Tätigkeiten auf der Grundlage komplexer Vorschriften, speziell Forschungsprojekte, Investitionen in die regionale und ländliche Entwicklung sowie Entwicklungshilfeprojekte.

Speziell der ausgelagerte ‚Corona-Fonds‘ wurde erstmalig in größerem Umfang für das Jahr 2022 (hier nur Spanien) untersucht. Die Prüfungen nachfolgender Jahre ergaben diese Ergebnisse:<sup>20</sup>

- 2023: Prüfungsumfang 53,7 Mrd. EUR; 13 Auszahlungen, davon 6 wesentlich fehlerhaft
- 2024: Prüfungsumfang 53,5 Mrd. EUR; 23 Auszahlungen, davon 6 wesentlich fehlerhaft

Außerdem stellte der ERH „Fälle schlechter Konzeption bei den Etappenzielen und Zielwerten sowie anhaltende Mängel in den Melde- und Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten“ fest (Europäischer Rechnungshof 2025, S. 25). Auch wurden „Probleme in Bezug auf die Zuverlässigkeit der von den Mitgliedstaaten in ihren Verwaltungserklärungen gemachten Angaben“ beanstandet (Europäischer Rechnungshof 2024, S. 26). Bspw. wurden Ladestationen für Elektrofahrzeuge in Griechenland gefördert. Das entsprechende ‚Etappenziel 42‘ knüpfte die Auszahlung an das Inkrafttreten mehrerer Ministerialbeschlüsse (Sanktionen, Anforderungen an Ladestationen, Ausbildung von Technikern). Diese seien bei Auszahlung der Fördersumme aber noch gar nicht in Kraft gewesen (vgl. Kafsack 2023a).

ERH-Präsident Tom Murphy wurde grundsätzlicher und bemängelte das ‚Design‘ des ‚Corona-Fonds‘ (vgl. Kafsack 2023b). So seien die Etappenziele und Zielwerte nur vage definiert und ließen sich deshalb schlecht kontrollieren. Generell lasse sich der ‚Corona-Fonds‘ wesentlich schlechter kontrollieren als der EU-Haushalt. Während die einzelnen Posten des regulären Budgets an relativ klare Bedingungen geknüpft seien, hätten die Auszahlungen auf Basis der ARPs keine klare Zuordnung zu einzelnen Zwischenzielen. Dabei werde die rechtmäßige Mittelverwendung weitgehend den Mitgliedsstaaten übertragen. So kann die KOM mangels Informationen und Sachkompetenz vornehmlich nur darauf achten, *dass* die Ausgaben getätigt wurden, nicht hingegen, *ob* sie ordnungsmäßig verwendet wurden. Betrug wird so vereinfacht. Die Aufdeckung erfolgt zumeist nur durch externe Hinweisgeber.

Nachfolgend zwei Beispiele zur Illustration:

---

<sup>20</sup> Siehe hierzu Europäischer Rechnungshof (2024), S. 26; ders. (2025), S. 25.

- *Superbonus 110* des „Decreto Aiuti“ (Beihilfedekret) in Italien:<sup>21</sup> Die Übertragbarkeit der Steuergutschrift vom Auftraggeber an die Bauunternehmen lud zu kollusivem Betrug ein, indem Rechnungen überhöht ausgewiesen wurden und sich die energetischen Sanierungen so privatkostenfrei finanzieren ließen. Daneben fand ein Handel mit nichtexistierenden Steuergutschriften statt, mit denen das organisierte Verbrechen über Scheinfirmen Arbeiten vorgetäuscht haben soll, die nie stattfanden. Allein hierdurch soll ein Steuerschaden von bis zu vier Mrd. EUR entstanden sein. Der Missstand wurde von der damaligen italienischen Regierung eingestanden. „Die Betrügereien gehören zu den größten, die diese Republik je gesehen hat“, so erläuterte der damalige italienische Finanzminister Daniele Franco vor Journalisten. Ex-Ministerpräsident Mario Draghi dazu: "Wir sind in dieser Situation, weil wir ein System aufgebaut haben, das nur sehr wenige Kontrollen vorsieht." (Zitat nach Schubert 2022). Zudem betreffe diese Methode generell Investitionsprämien, so der Ende 2024 zurückgetretene Leiter der italienischen Steuerbehörde, Ernesto Ruffini.
- *EU-Agrarsubventionsbetrug* in Griechenland:<sup>22</sup> Die für Agrarsubventionen zuständige Regierungsbehörde OPEKEPE hat von 2016 bis 2024 EU-Gelder ohne Rechtsgrundlage an Personen und Unternehmern ausgezahlt. Der Schaden wird auf insgesamt mindestens 170 Mio. EUR, nach anderen Angaben bis zu 45 Mio. EUR jährlich, beziffert. Betroffen sind die beiden Hauptfonds der EU-Agrarpolitik, der Europäische Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGF) und der EU-Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Die Zahlungen basierten auf fiktiven Angaben zu Flächen und ihrer Nutzung. Befördert wurden die Straftaten durch den teils unzureichenden Zugang zu Katasterdaten der Zentralbehörde. Besonders brisant ist hierbei das kollusive Zusammenspiel zwischen regionalen Behörden und Antragstellern. Ende Juni 2025 sind deshalb vier Regierungsmitglieder, u.a. der ehemalige Landwirtschaftsminister Makis Voridis, zurückgetreten. Die Europäische Staatsanwaltschaft hat gegen etwa 100 Personen strafrechtliche Ermittlungen aufgenommen. Dabei sollen Mitglieder des Verwaltungsrats und Beamte der landwirtschaftlichen Zahlstelle für EU-Agrarfördermittel OPEKEPE den Betrug mit organisiert haben. Aufgedeckt hatte ihn eine interne Kontrolleurin, die daraufhin ihres Postens enthoben wurde. Zwischenzeitlich hat die griechische Regierung die OPEKEPE aufgelöst. Ihre Aufgaben wurden der Steuer- und Finanzverwaltung AADE übertragen. Die KOM hat gegenüber Griechenland ein Bußgeld von mehr als 392 Mio. EUR verhängt. Sie bemängelt seit Jahren fehlende Kontrollen – ohne etwas Entscheidendes gegen die strukturellen Missstände zu unternehmen.

---

<sup>21</sup> Vgl. ausführlich Meyer (2022), S. 790 f.

<sup>22</sup> Vgl. Schubert (2025); Keßler (2025); Laufmann (2025).

**Fazit:** Mit dem Anstieg der Haushaltsvolumina ging ein Anstieg der ‚Fehlerquote‘ der Ausgaben einher. Dabei handelt es sich eher um eine formale Zuverlässigkeitsprüfung des ERH. Aufgrund der Komplexität, der Offenheit von Zielinterpretationen und der mangelnden Handhabbarkeit von Meilensteinen ist eine Kontrolle durch die KOM und des ERH nur schwer möglich. Die Mitgliedstaaten erhalten damit faktisch die Souveränität der Verausgabung. Zudem bestehen systematisch-günstige Voraussetzungen für Betrug. Institutionenökonomisch besteht in dieser Konstellation außerdem ein Interesse an kollusiven ‚Erfolgsmeldungen‘ seitens der KOM und den Mitgliedstaaten.

#### 4 Europäischer Fonds für Wettbewerbsfähigkeit

Der *Europäische Fonds für Wettbewerbsfähigkeit* (398 Mrd. EUR) ist die größte Position des Bereiches *Wettbewerbsfähigkeit, Wohlstand und Sicherheit* (522 Mrd. EUR). In dem Fonds sind 14 bestehende EU-Fonds gebündelt. Das Forschungsprogramm Horizon und das Erasmus-Austauschprogramm werden in diesem Rahmen weiterhin als separate Fonds geführt. Gefördert werden vier Schwerpunkte: (a) Energiewende/Dekarbonisierung der Industrie, (b) Resilienz/Sicherheit/Verteidigungsindustrie/Weltraum, (c) Digitale Führungsrolle, (d) Gesundheit/Biotechnologie/Landwirtschaft/Bioökonomie. Die Gelder fließen im Gegensatz zu den NRPs nicht an die Mitgliedstaaten, sondern werden als *Projektförderung* direkt von der KOM an die Antragsteller vergeben.

Durchaus positiv zu bewerten ist die Ausrichtung der Förderung auf neue Technologien. Die Projektförderung ist jedoch ein Instrument der *direkten* Forschungsförderung und setzt damit ein besseres Wissen der EU-Geldgeber gegenüber den privaten Investoren voraus. Aus liberal-ordnungsökonomischer Sicht wird deshalb auch von einer *Anmaßung von Wissen* (v. Hayek) gesprochen. So sollte es keineswegs das Ziel des Fonds sein, „die Wirkung jedes ausgegebenen Euro [zu] maximieren, indem er Gelder aus dem Privatsektor anzieht“ (Europäische Kommission 2025c, S. 3). Denn jede *Innovationslenkung* kommt einer *Investitionslenkung* gleich. Zudem steht selbst der angestrebte Erfolg infrage. Allenfalls Projekte der *Grundlagenforschung* (europäische öffentliche Güter) ließen Staatsgelder zu, da hier die privatwirtschaftliche Rentabilität zumeist nicht gegeben ist. Demgegenüber sind bei F&E *indirekte* Förderungen wie bspw. F&E-Personalkostenzuschüsse, Abschreibungsvergünstigungen etc. durchaus angezeigt. Doch diese wären Aufgabe der Mitgliedstaaten.

Auch die Argumente einer staatlichen Förderung im Rahmen der sog. *Neuen Industriepolitik* (hohe versunkene Kosten, Skaleneffekte, First-mover-Effekte, Oligopolmärkte) sind keinesfalls unumstritten. Vielmehr sind Retorsionsmaßnahmen bspw. der USA zu erwarten, wie die jahrzehntelange Förderung von Boeing und Airbus bei Zivilflugzeugen zeigt. Auch das Argument der *Vorsorge* und der *strategischen Autonomie* der EU in Schlüsselsektoren (Europäische Kommission 2025a, S. 10) ist

eher der aktuellen Lage geschuldet, als dass es im System der internationalen Arbeitsteilung langfristig ein Wegweiser sein sollte. Die Kosten der Autarkie sowie mögliche Alternativen i.S. der Diversifizierung von Lieferketten sollten beachtet werden. Darüber hinaus können auch hier private Gewinnanreize staatliches Handeln teils überflüssig machen.

**Fazit:** Die Förderung von F&E sollte sich auf die Grundlagenforschung i.S. europäischer öffentlicher Güter beschränken. Auf weitere industriepolitisch motivierte Förderungen sollte verzichtet werden, da sie der internationalen Arbeitsteilung widersprechen und Retorsionsmaßnahmen die Folge wären. Vielmehr sollte die EU in dieser Politik weltweit Verbündete suchen und entsprechende Abkommen schließen.

## 5 Europa in der Welt

*Europa in der Welt* (190 Mrd. EUR) ist der dritte Bereich des MFR. Er umfasst u.a. die EU-Erweiterung und die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Im Zentrum der *Erweiterung* stehen die Ukraine sowie acht weitere EU-Beitrittskandidaten (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Georgien, Moldau, Montenegro, Nordmazedonien, Serbien und die Türkei). Die Ukraine (Bevölkerung knapp 40 Mio. Einwohner) hat ein *pro-Kopf-Einkommen* i.H.v. 5.280 EUR (2024). Der entsprechende Durchschnittswert für die EU-27 beträgt 39.680 EUR und für Deutschland 50.820 EUR.<sup>23</sup> Unter Einbezug der angekündigten Aufbauhilfen für die Ukraine geben allein diese Zahlen Hinweise auf die zukünftig zu erwartende *Umverteilungsmasse* der EU zulasten der (noch) einkommensstarken Länder. Hinzu treten die besonderen Probleme der Ukraine bzgl. des *Binnenmarktes* bei Agrar-Produkten und der *Korruption* (Platz 104 Corruption Perceptions Index, CPI 2023). Sodann birgt die *Klausel über die gegenseitige Verteidigung* (Art. 42 Abs. 7 EUV) Gefahren hinsichtlich einer möglichen, regelgebundenen Kriegsbeteiligung im Falle einer erneuten russischen Aggression. Darüber hinaus ist der überaus wichtige Punkt der Governance der EU bislang nicht berücksichtigt. Die *Regierungsstrukturen* der EU sind hinsichtlich der Organe (EP, Zahl der Kommissare, Abstimmungsregeln), des zukünftigen Aufgabenumfangs und der Kohäsionsziele in keiner Weise auf eine neue Erweiterungsrunde vorbereitet.

Der Ukraine-Krieg ist für die EU zum Katalysator für die *GASP* geworden. Die *GASP* „erstreckt sich auf alle Bereiche der Außenpolitik sowie auf sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit der Union, *einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik* (Hervorh. d.Verf.), die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen kann“ (Art. 24 Abs. 1 EUV).

---

<sup>23</sup> Alle Angaben nach Eurostat und Destatis. Eigene Berechnungen.

Verschiedene Haushaltspostitionen bringen dies materiell zum Ausdruck:

- im Rahmen des MFR: Resilienz und Sicherheit, Verteidigungsindustrie und Weltraum (115,7 Mrd. EUR), Militärische Mobilität (15,7 Mrd. EUR), GASP (3,0 Mrd. EUR)
- außerhalb des MFR: Ukraine-Fazilität (88,9 Mrd. EUR), Europäische Friedensfazilität (27,1 Mrd. EUR), Sicherheitsmaßnahmen für Europa – SAFE (Back-to-back-Kredite 150 Mrd. EUR).

Als einziger Politikbereich besteht die intergouvermentale Struktur der GASP im EUV noch fort. Dies zeigt sich bspw. in dem Erfordernis der Einstimmigkeit im Europäischen Rat (EU-Rat) und im Rat, während die KOM durch den ‚Doppelhut‘ des Hohen Vertreters als Vorsitzender im Rat Auswärtige Angelegenheiten und als einer der Vizepräsidenten der KOM eingebunden ist. Das EP verfügt nur über ein Anhörungsrecht.<sup>24</sup> Auf der Grundlage von Art. 42 EUV ist mit der aktuellen KOM die Position *Kommissar für Verteidigung und Raumfahrt* neu installiert worden, was für eine stärkere zukünftige Einflussnahme der KOM auf die GASP und die Entwicklung hin zu einer *Europäischen Verteidigungsunion* spricht.

Von daher spiegelt die materielle Ausstattung des MFR die vorherrschenden europäischen Politikziele wider. Ob jedoch eine Politik, die bis dato offenbar ohne realistische Kriegs- bzw. Friedensziele „die unerschütterliche Unterstützung der Union für die Ukraine untermauert“ (Europäische Kommission 2025a, S.1), gerade auch angesichts einer Aufrüstungsspirale, der damit verbundenen Beanspruchung der Wirtschaftskraft und der Staatsfinanzen, schließlich nicht zuletzt aufgrund eines möglichen Sicherheitsdilemmas langfristig rational ist, wird die Zukunft zeigen.<sup>25</sup>

**Fazit:** Der im MFR materiell unterlegte Weg einer neuen Erweiterungsrunde, insbesondere die Aufnahme der Ukraine in die EU, ist angesichts der finanziell zu erwartenden Aufbau- und Umverteilungslasten sowie eines fehlenden, angepassten Governance-Rahmens hochproblematisch. Er könnte die EU entscheidend destabilisieren. Ein mehr gemeinschaftliches Vorgehen im Bereich der Verteidigung könnte die Effektivität und Effizienz steigern, bspw. bei der Koordination von Rüstungsbeschaffungen und der organisatorischen Vernetzung der nationalen Verteidigungssysteme. Die Sonderstellung der GASP sollte jedoch aufgrund der Staatensouveränität beibehalten werden.

## Literatur

### Aufsätze und Monographien

Buchner, Heribert (1911), Die Matrikularbeiträge im Deutschen Reich, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Vol. 27, No. 1 (1911), S. 101-122.

<sup>24</sup> Art. 24 Abs. 1 u. Art. 36 EUV. Vgl. auch Streinz (2012), Rn. 298 u. 1254.

<sup>25</sup> Siehe hierzu Lucke, Merkel u. Meyer (2024), die einen Friedensvorschlag auf der Basis des Völkerrechts unter Einhaltung westlicher Werte und der Beachtung realistischer Machtverhältnisse unterbreiten. Eine aktuelle Fassung des Friedensvorschlages findet sich unter <https://hamburger-friedensinitiative.de/>.

- Draghi-Report (2024), The future of European competitiveness, Sept. 2024, [https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report\\_en#paragraph\\_47059](https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en#paragraph_47059) (Abrufdatum 30.07.2025).
- Eisenkopf, Alexander (2018), Ein umweltökonomisches Desaster, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 29.10.2018, S. 16.
- Europäische Kommission (2025c), Ein ambitionierter Haushalt für ein stärkeres Europa: 2028-2034, Pressemitteilung 16.07.2025, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip\\_25\\_1847](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_25_1847) (Abrufdatum 28.07.2025).
- Europäische Kommission (2025e), Erklärung von Präsidentin von der Leyen zum nächsten langfristigen EUHaushalt, 16.07.2025, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/de/statement\\_25\\_1851/STATEMENT\\_25\\_1851\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/de/statement_25_1851/STATEMENT_25_1851_EN.pdf) (Abrufdatum 07.08.2025).
- Europäische Kommission (o.J.a), Europäischer Aufbauplan, [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_de](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_de) (Abrufdatum 15.06.2022).
- Europäische Kommission (o.J.b), Fragen und Antworten: Aufbau- und Resilienzfähigkeit, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda\\_21\\_481](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_21_481) (Abrufdatum 15.06.2022).
- Europäischer Rechnungshof (2022), Unsere Tätigkeiten im Jahr 2021, Luxembourg 2022.
- Europäischer Rechnungshof (2023), Unsere Tätigkeiten im Jahr 2022, Luxembourg 2023.
- Europäischer Rechnungshof (2024), Unsere Tätigkeiten im Jahr 2023, Luxembourg 2024.
- Europäischer Rechnungshof (2025), Unsere Tätigkeiten im Jahr 2024, Luxembourg 2025.
- Europäisches Parlament (2022), Parliament demands democratic scrutiny over national recovery efforts, Pressemitteilung v. 21.05.2021, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20210517IPR04120/parliament-demands-democratic-scrutiny-over-national-recovery-efforts> (Abrufdatum 15.06.2022).
- Frondel, Manuel (2024), Die hohen unbekanntenen CO<sub>2</sub>-Vermeidungskosten ordnungsrechtlicher Klimaschutzmaßnahmen, Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, <https://files.inism.de/uploads/2024/11/Frondel-CO2-Vermeidungskosten.pdf> (Abrufdatum 05.08.2025).
- Hufeld, Ulrich (2021), Europas Verfassungsgemeinschaft – Staatsrechtliche Perspektive, in: Claus Dieter Classen / Ulrich Hufeld (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 4. Aufl., Baden-Baden 2021, S. 21–40.
- Kafsack, Hendrik (2023a), Gefahr der Verschwendung in der EU steigt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 22.09.2023, S. 19.
- Kafsack, Hendrik (2023b), Große Fehler bei Corona-Fonds, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 06.10.2025, S. 19.
- Kafsack, Hendrik (2025), Neuer deutscher Beitragsrekord?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 21.07.2025, S. 15.
- Keßler, Felix (2025), Die reiche Ernte der Pseudo-Bauern, in: DIE ZEIT, Hamburg, 27.07.2025, <https://www.zeit.de/wirtschaft/2025-07/subventionsbetrug-griechenland-agrarsektor-landwirtschaft-behoerde> (Abrufdatum 06.08.2025).
- Laufmann, Peter (2025), Landwirtschaftliche Behörde aufgelöst: Griechenland zieht Konsequenzen, in: agrarheute, München, 31.05.2025, <https://www.agrarheute.com/management/landwirtschaftliche-behoerde-aufgeloeset-griechenland-zieht-konsequenzen-634722> (Abrufdatum 06.08.2025).
- Lucke, Bernd, Merkel, Reinhard u. Meyer, Dirk (2024), Frieden für die Ukraine: Ein Vorschlag, in: Cicero-online, 27.11.2024, <https://www.cicero.de/aussenpolitik/uber-1000-tage-krieg-frieden-fur-die-ukraine-ein-vorschlag> und <https://hamburger-friedensinitiative.de/> (Abrufdatum 10.08.2025).
- Meyer, Dirk (2022), Aufbau- und Resilienzpläne im Rahmen von NextGenerationEU sowie Vorschläge für neue EU-Eigenmittel – Weiche Pläne auf (teil-)vergemeinschafteten Kosten, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW), 33. Jg. (2022), H. 17, S. 789-797.
- Mussler, Werner (2025), 127 Milliarden für Rüstung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 31.07.2025, S. 17.
- Philippe, Hartmut (2025), Der Eigenmittel-Vorschlag der Europäischen Kommission vom 16. Juli 2025, EU-Sachstand, EuDoX142/2025, Stand: 25. Juli 2025.
- Schubert, Christian (2022), Milliardenbetrug mit Steuergutschriften in Italien, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 15.02.2022, S. 18.
- Schubert, Christian (2024), Italiens Finanzminister unter Druck, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 06.08.2024, S. 16.
- Schubert, Christian (2025), Griechenlands Tricks beim Erhalt von EU-Agrarsubventionen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 01.07.2025, S. 19.
- Sinn, Hans-Werner (2020), Stanspunkt: Der Hamilton-Moment, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 22.05.2020, S. 17.
- Streinz, Rudolf (2012), Europarecht, Heidelberg, München u.a. 2012, 9., völlig neu bearbeitete Auflage.
- Weimann, Joachim (2019), Unterschätzter Emissionshandel, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 22.03.2019, S. 16.

## Rechtsvorschriften und Daten

European Commission (2025), Proposal for a Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline, on cooperation in budgetary matters and on sound financial management, COM(2025) 572 final, 16.07.2025.

Europäische Kommission (2025a), Ein dynamischer EU-Haushalt für die Prioritäten der Zukunft – der Mehrjährige Finanzrahmen 2028-2034, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, COM(2025) 570 final, Brüssel v. 16.7.2025.

Europäische Kommission (2025b), Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses (EU, Euratom) 2020/2053, COM(2025) 574 final, Brüssel v. 16.7.2025.

Europäische Kommission (2025d), Ein Kompass für eine wettbewerbsfähige EU (COM(2025) 30 final, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen.

Europäische Kommission (2025f), Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung des Mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2028 bis 2034, COM(2025) 571 final, 16.07.2025.

Europäische Kommission (2025g), Report from the Commission to the European Parliament and the Council – Long-term forecast of future inflows and outflows of the EU budget (2026-2034), COM(2025) 573 final, 16.07.2025.

Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 4. Juli 2013 (BGBl. I S. 2170) – (EUZBBG).

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94) geändert worden ist.

Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG) vom 22. September 2009 (BGBl. I S. 3022), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 1. Dezember 2009 (BGBl. I S. 3822) geändert worden ist.

Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union aufgrund des am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (Konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9.5.2008, S. 13).

Statista (2025), Höhe der Nettozahlungen von Deutschland an die Europäische Union (EU) bezogen auf den EU-Haushalt von 2002 bis 2022, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/988587/umfrage/nettozahlungen-von-deutschland-an-die-europaeische-union/> (Arufdatum 10.08.2025).

Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität, L 57/17.

Verordnung (EU) 2025/1106 des Rates vom 27. Mai 2025 zur Festlegung des Instruments „Sicherheitsmaßnahmen für Europa (SAFE) durch die Stärkung der europäischen Verteidigungsindustrie“.