



Ausschussdrucksache 21(21)6

Schriftliche Stellungnahme

des Sachverständigen Lucas Resende Carvalho

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

Bewertung des Vorschlags der Europäischen Kommission zum Mehrjährigen Europäischen Finanzrahmen (MFR) 2028-2034

Stellungnahme für die Anhörung im Ausschuss für die Angelegenheiten
der Europäischen Union des Deutschen Bundestages am 10.09.2025

Lucas Resende Carvalho, Programm Europas Zukunft, Bertelsmann Stiftung

1. Gegenstand

Die vorliegende Stellungnahme behandelt vier zentrale Themen des Vorschlags der Europäischen Kommission zum Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2028-2034¹:

- Umfang
- Modernisierung
- Neue Prioritäten
- Europäischer Wettbewerbsfonds

2. Hintergrund

Der MFR ist das zentrale Steuerungsinstrument der Europäischen Union, um politische Ziele mit konkreten Ressourcen zu unterlegen. Gerade in Zeiten großer geopolitischer Unsicherheit und massiver Investitionsbedarfe kommt der Modernisierung und strategischen Ausrichtung des EU-Haushalts eine entscheidende Bedeutung zu.

Europa steht vor enormen Herausforderungen – von der Prävention und dem Umgang mit den Folgen des Klimawandels über die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit bis hin zu Fragen von Migration und Sicherheit. Diese verlangen nach gemeinsamen europäischen Antworten und einer ausreichenden Bereitstellung gemeinsamer Ressourcen. Umfang und Struktur des bisherigen EU-Haushalts werden diesen Anforderungen bislang jedoch nicht gerecht. Zu den größten Schwächen zählen eine falsche Prioritätensetzung, mangelnde Flexibilität und eine zu geringe Wirksamkeit der Mittel.

¹ Ein dynamischer EU-Haushalt für die Prioritäten der Zukunft – der Mehrjährige Finanzrahmen 2028-2034. Brüssel, den 16.7.2025 COM (2025) 570 final

Der EU-Haushalt sollte so ausgerichtet werden, dass er die Prioritäten der Union deutlich stärker unterstützt. Das bedeutet, Mittel gezielt aus traditionellen Ausgabenbereichen abzuziehen, sofern sie keinen klaren europäischen Mehrwert erzeugen, und sie stattdessen in Zukunftsaufgaben zu investieren. Im Mittelpunkt einer zukunftsorientierten Ausrichtung des EU-Haushalts sollten Ausgaben für europäische öffentliche Güter stehen – also Aufgaben, die auf EU-Ebene einen größeren Mehrwert erzeugen als durch rein nationale Ansätze. Öffentliche Güter mit europäischem Mehrwert sind solche, die grenzübergreifend wirken – etwa beim Ausbau von Stromnetzen, der CO₂-Reduktion oder der digitalen Infrastruktur –, die durch gemeinsame europäische Maßnahmen erhebliche Skaleneffekte und Effizienzgewinne ermöglichen, sowie solche, bei denen positive Effekte (Spillovers) entstehen, die national allein nicht realisierbar wären.²

Die Europäische Kommission hat hierzu einen ambitionierten Entwurf vorgelegt, der die richtigen Schwerpunkte setzt und zentrale Schwächen des bisherigen Haushalts adressiert.

3. Umfang

Tatsächlicher Aufwuchs: Der Kommissionsvorschlag sieht einen Haushaltsrahmen von 1,26 % des EU-Bruttonationaleinkommens (rund 1,8 Billionen Euro in heutigen Preisen) für den Zeitraum 2028–2034 vor. Das entspricht einem Anstieg von rund 0,14 Prozentpunkten gegenüber der letzten Periode (1,12 %).

Wesentlich ist: Der vorgeschlagene Zuwachs bedeutet nur sehr begrenzt zusätzliche Mittel. Im neuen MFR sind etwa 0,11 % des BNE für die Rückzahlung der NGEU-Schulden eingeplant. Zieht man diese Rückzahlungen ab, bleibt für neue Prioritäten lediglich ein Nettozuwachs von rund 0,04 % des BNE übrig. Dieser Nettozuwachs bietet nur geringen Spielraum angesichts der Vielzahl zusätzlicher Aufgaben.

Mario Draghi schätzt die europäische Investitionslücke für die Jahre 2025 bis 2030 auf jährlich 750 bis 800 Milliarden Euro. Der größte Teil davon muss zwar von der Privatwirtschaft getragen werden. Doch klar ist auch: Selbst, wenn man – wie u.a. von Bouabdallah et al. angenommen³ – von einem öffentlichen Anteil von ca. 30% ausgeht, bedeutet das zusätzliche öffentliche Investitionen in Höhe von ca. 1% des EU-BNE pro Jahr. Auch durch Kürzungen werden die Investitionslücken kaum zu schließen sein. Selbst bei umfangreichen Umschichtungen, ließen sich nach Berechnungen von Bruegel nur etwa 0,3 % des EU-BNE

² Für eine detaillierte Beschreibung siehe Janse et al. (2025): [European public goods: the time for action is now New priorities, including defence and energy security, justify a European public goods approach – for which spare financial capacity can be used](#). Bruegel Analysis

³ Bouabdallah et al. (2024): [Mind the gap: Europe's strategic investment needs and how to support them](#). ECB Blog

realistisch freimachen.⁴ Der tatsächliche Aufwuchs im Kommissionsvorschlag bleibt damit hinter dem tatsächlichen Bedarf zurück. Über rein nationale Budgets ließen sich diese Bedarfe kaum effizient bedienen, da viele der Investitionsbedarfs in europäische öffentliche Güter nur auf EU-Ebene ihren vollen Mehrwert entfalten.

Zahlungen und Verpflichtungen: Die ausgewiesenen Summen im MFR-Vorschlag beziehen sich auf die Höhe der Verpflichtungen, nicht der tatsächlichen jährlichen Zahlungen. Da die Auszahlung der Mittel oft über Jahre gestreckt erfolgt und künftig stärker an das Erreichen von Investitions- und Reformmeilensteinen gekoppelt werden soll, schwankt der reale Haushaltsbeitrag der Mitgliedstaaten jährlich zusätzlich.

Für Deutschland bedeutet der Vorschlag rechnerisch eine moderate Steigerung des Nettobeitrags. Aufgrund bestehender Unsicherheiten (Zahlungsströme, Entwicklung der Eigenmittel, Ausgestaltung der Programme) bleibt aber offen, wie sich der reale deutsche Beitrag und die Nettoposition in den kommenden Jahren entwickeln werden. Prognosen sollten entsprechend vorsichtig bewertet werden.

4. Modernisierung

Vereinfachung: Kernelement des Kommissionsvorschlags ist die umfassende Modernisierung und Vereinfachung der Haushaltsstruktur. Das ist zu begrüßen, denn **bislang ist der EU-Haushalt ein fragmentierter Flickenteppich aus zahlreichen Förderprogrammen.**⁵ Durch eine sinnvolle Vereinfachung des MFR soll ein Großteil der Bürokratie und Reibungsverluste entfallen, die bislang durch Überschneidungen, Doppelstrukturen und mangelnde Abstimmung zwischen den Programmen entstanden sind.

Die Kommission plant dafür, die Zahl der Ausgabenrubriken von derzeit sieben auf vier zu reduzieren. Insgesamt soll die Zahl der Programme von derzeit 52 auf nur noch 16 sinken. Dahinter stehen tiefgreifende Strukturänderungen:

- Die Mittel für Kohäsions- und Agrarpolitik sollen künftig in einem einzigen Fonds gebündelt und auf Grundlage nationaler Pläne umgesetzt werden. Über 500 bestehende regionale Instrumente sollen durch 27 Partnerschaftspläne ersetzt werden; je einen pro Mitgliedstaat.

⁴ Darvas et al. (2025): [Bigger, better funded and focused on public goods: how to revamp the European Union budget](#). Bruegel. Blueprint Series 37

⁵ Europäischer Rechnungshof (2023): [The EU's financial landscape – A patchwork construction requiring further simplification and accountability](#). Special Report 05/2023

- Parallel dazu ist eine Reform der direkt verwalteten Ausgaben vorgesehen, um auch hier mehr Übersichtlichkeit und Kohärenz zu schaffen. Mit dem neuen Europäischen Wettbewerbsfonds sollen zudem bisher getrennte Programme für Innovation, Digitalisierung, Dekarbonisierung und Verteidigung in einem einheitlichen Rahmen zusammengeführt werden.

Flexibilität: Die zunehmende Häufigkeit von Krisen und Ausnahmesituationen zeigt deutlich, dass starre, langfristig gebundene und politisch fest verankerte Programme im EU-Haushalt nicht mehr zeitgemäß sind. Beispielsweise sind ca. 90 % der Mittel langfristig in Programmen gebunden.⁶ Die Kommission hat dieses Problem in ihrem Vorschlag erkannt und erste Schritte unternommen, den Haushalt flexibler und anpassungsfähiger zu gestalten.

Die Kommission schlägt u. a. ein „Flexibilitätsinstrument“ von bis zu 15 Mrd. Euro vor. Damit sollen Mittel schnell für unvorhergesehene Krisen mobilisiert werden können – finanziert aus Eigenmitteln, aber außerhalb der regulären MFR-Obergrenzen. Ergänzend ist ein außergewöhnlicher, befristeter Krisenmechanismus vorgesehen, der zusätzliche Darlehen an Mitgliedstaaten bereitstellt; die EU kann dafür bis zu 400 Mrd. € am Kapitalmarkt aufnehmen, reicht diese Mittel weiter und schafft damit im Ernstfall finanziellen Spielraum.

Es sollte jedoch klar definiert sein, für welche Zwecke diese Instrumente eingesetzt werden dürfen und unter welchen Bedingungen sie aktiviert werden. Das geht aus dem bisherigen Vorschlag nicht hervor, was nicht zuletzt die politische Umsetzung der Vorschläge in den Verhandlungen erschweren dürfte.

Der Europäische Wettbewerbsfonds (s. Kapitel 6) soll ebenfalls flexibler gestaltet werden. Der Vorschlag sieht einen 20% Spielraum vor, um Mittel zwischen Finanzinstrumenten umzuschichten. Zusätzlich erlaubt ein Interventionsmechanismus der Kommission, in „dringenden Situationen mit Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit“ Gelder schnell und ohne Haushaltsprozess umzuleiten. Zwar sollen solche Eingriffe zeitlich begrenzt sein, konkrete Kriterien und Fristen fehlen im Vorschlag aber.

Grundsätzlich ist ein flexibler Einsatz der Finanzmittel zu begrüßen, um die Handlungsfähigkeit der EU zu stärken. Damit Flexibilität legitim bleibt, braucht es jedoch klare Leitplanken: präzise Auslösekriterien, feste Obergrenzen, transparente Entscheidungen über unprogrammierte Gelder, nachvollziehbare Umschichtungsregeln sowie Mitentscheidung und Kontrolle durch das Europäische Parlament. **Nur so lässt sich der**

⁶ Hansum etl al. (2025): [Ripe for Reform – What’s in the EU Budget Proposal and What Should Come Next](#). Policy Brief. Hertie School, Jacques Delors Centre

Haushalt vereinfachen und anpassungsfähiger machen, ohne die demokratische Rechenschaftspflicht zu schwächen.

5. Zu den neuen Prioritäten - gut für die EU und für Deutschland

Die Kommission schlägt eine deutliche Verschiebung der Haushaltsmittel vor. Programme für gemeinsame europäische Zukunftsinvestitionen werden dabei erheblich gestärkt:

- Der Anteil für Agrar- und Kohäsionspolitik am Gesamthaushalt sinkt von derzeit rund 62 % auf etwa 44 %.
- Der neue Europäische Wettbewerbsfonds soll mit rund 450 Mrd. Euro dotiert werden.
- Das Budget für das Forschungsprogramm „Horizon Europe“ soll sich von ca. 90 Mrd. Euro auf 155 Mrd. Euro nahezu verdoppeln.
- Die Infrastrukturprogramme im Rahmen der „Connecting Europe Facility“ sollen sich von 25,8 auf 51,5 Mrd. Euro ebenfalls nahezu verdoppeln.

Diese Schwerpunktsetzung spiegelt Empfehlungen des Draghi-Reports wider, der ausdrücklich fordert, dass die EU viel stärker in öffentliche Güter und gemeinsame Zukunftsprojekte investiert, anstatt den Haushalt vor allem nach alten Pfadabhängigkeiten auszurichten. Tatsächlich fließt der Großteil des gegenwärtigen EU-Haushalts in die Agrar- und Kohäsionsförderung. Diese Schwerpunkte sind historisch bedingt und weniger ökonomisch begründet. Eine Verringerung der Kohäsionsgelder dürfte zwar auf großen Widerstand stoßen, auch wenn die Kohäsionsförderung einer der größten Ausgabenposten im EU-Haushalt bleibt. Entscheidend ist jedoch nicht die Verteidigung des bisherigen Niveaus, sondern eine gezieltere, leistungsorientierte Vergabe – stärker an EU-Prioritäten und konkrete Ziele geknüpft. So lassen sich ungenutzte regionale Potenziale⁷ besser aktivieren, anstatt bei Zukunftsausgaben für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation zu sparen. Der Kommissionsvorschlag setzt folglich die richtigen Impulse: statt weiter auf historisch gewachsenen Ansprüchen zu verharren, orientiert sich der neue Vorschlag stärker an den gemeinsamen, grenzüberschreitenden Herausforderungen und dem langfristigen europäischen Mehrwert. Das ist ein wichtiger Schritt, um die Grundlage für die Europäische Wettbewerbsfähigkeit für die kommenden Jahre zu sichern.

Diese Prioritätenverschiebung ist auch aus deutscher Sicht zu begrüßen. Deutschland profitiert traditionell überdurchschnittlich von exzellenzbasierten Programmen wie Horizon

⁷ Schwab et al. (2023): [Technological capabilities and the twin transition in Europe. Opportunities for regional collaboration and economic cohesion](#). Bertelsmann Stiftung

Europe: Hier lag der Rückfluss zuletzt bei rund 15%, bei den Kohäsionsgeldern lediglich bei 5%. Ein Euro, der von Kohäsion in Forschung verlagert wird, verdreifacht sich also für Deutschland. Auch neue Prioritäten wie Raumfahrt und Verteidigung versprechen zusätzliche Vorteile für deutsche Unternehmen, die hier Wettbewerbsvorteile aufweisen.

6. Zum Europäischen Wettbewerbsfonds

Ein Kernziel des Kommissionsvorschlags ist es, durch den geplanten Europäischen Wettbewerbsfonds (ECF) einen strategischeren Umgang mit den verfügbaren Ressourcen zu ermöglichen. Die Vereinfachung von Governance und die Konsolidierung der Exzellenzförderungen im Rahmen des Fonds können dazu beitragen, gezielt strategische Investitionen in Zukunftsbereiche zu tätigen – insbesondere in Sektoren und technologische Potenziale, die für die Wettbewerbsfähigkeit Europas entscheidend sind. Im bisherigen EU-Haushalt gibt es grundlegende Probleme, die eine zielgerichtete Förderung von Zukunftstechnologien bislang erschweren:

- Die Überlappung und Dopplung vieler Programme führt zu erheblicher administrativer Komplexität und verhindert Skaleneffekte.
- Die europäische Forschungs- und Innovationsförderung ist bislang zwar erfolgreich im Bereich der Grundlagenforschung, aber zu schwach, wenn es darum geht, gezielt Nachfrage und Investitionen in strategisch wichtige Sektoren zu lenken.
- Die eingesetzten Förderinstrumente passen oft nicht zum jeweiligen Anwendungsfall. Häufig werden pauschal Zuschüsse verteilt, ohne marktspezifische Gegebenheiten der Technologiephase zu berücksichtigen.
- Der ECF adressiert diese Schwächen. Durch die Bündelung der Programme unter einer zentralen Steuerungsstruktur wird eine bessere Koordination und Einsatz der direkt verwalteten europäischen Mittel ermöglicht. Gerade in dynamischen Technologiefeldern und komplexen Innovationsökosystemen ist dies entscheidend, da die bisherige fragmentierte Förderlandschaft zu träge agiert, wie Resende Carvalho zeigt.⁸

Die europäische Industrie verfügt über vielversprechende Stärken – insbesondere im Bereich grüner Technologien.⁹ Mit seinem vorgesehenen Volumen und der sektoralen Priorisierung

⁸ Resende Carvalho (2025): [From Fragmentation to Strategy: Building a Smart European Competitiveness Fund](#). Bertelsmann Stiftung. Policy Brief

⁹ Tordoir und Cornago (2025): [How to build and fund a better EU green industrial policy](#). Centre for European Reform. Policy Brief

bietet der Vorschlag des ECF eine gute Grundlage für eine aktive europäische Industriepolitik, welche diese Stärken hebt. Entscheidend ist jedoch, dass die Mitgliedstaaten in den Verhandlungen den politischen Willen aufbringen, um dieses Potenzial auch tatsächlich zu realisieren.

Zugleich eröffnet der ECF die Möglichkeit, das gesamte Spektrum moderner Finanzierungsinstrumente flexibel zu kombinieren – von Zuschüssen über Darlehen bis zu Eigenkapital und Garantien. Diese Vielseitigkeit ist angesichts begrenzter öffentlicher Mittel wichtig, um privates Kapital zu mobilisieren und die Hebelwirkung der EU-Ausgaben deutlich zu steigern. **Dabei dürfen die Hebeleffekte nicht überschätzt werden: Zuschüsse, also echte öffentliche Investitionen, bleiben unverzichtbar.** Besonders dort, wo das öffentliche Interesse hoch, die privaten Risiken aber groß sind, etwa bei Infrastruktur oder in frühen Innovationsphasen, braucht es weiterhin direkte öffentliche Mittel.

Der Vorschlag für den Europäischen Wettbewerbsfonds lässt jedoch noch wichtige Fragen offen:

- Es ist noch unklar, wie die operative Verantwortung zwischen den Generaldirektionen der Kommission verteilt wird.
- Offen bleiben wichtige Steuerungsfragen und wie das vorgesehene Koordinierungsinstrument in der Praxis funktionieren soll – insbesondere wie es den ECF mit anderen industriepolitischen Instrumenten wie Beihilfen, IPCEIs oder Horizon verzahnt.
- Noch nicht geklärt ist, welche Rolle das Europäische Parlament bei der Steuerung und Instrumentierung des Fonds einnehmen wird. Der bisherige Vorschlag verschafft der Kommission erhebliche Gestaltungsspielräume, was die Balance zwischen den EU-Institutionen zu Lasten des Parlaments verschieben könnte.
- Die Schnittstellen zum Forschungsrahmenprogramm „Horizon“ müssen präzise definiert werden. Diese sind wichtig, um langfristige Grundlagenforschung von tagespolitischen Entscheidungen klar zu trennen.
- Die Integration von Programmen wie LIFE ist kritisch zu begleiten, um Zielkonflikte zwischen Wettbewerbsfähigkeit und Umweltschutz zu vermeiden.

7. Abschließende Bewertung

Zusammenfassend lässt sich sagen: Auch wenn wichtige Fragen offenbleiben, schlägt die Kommission eine weitreichende Reform des EU-Haushalts vor – sowohl in den Prioritäten als

auch in den Verfahren. Damit ist der Vorschlag insgesamt positiv zu bewerten. Letztlich wird der Erfolg der Reform auch davon abhängen, dass der moderate Aufwuchs im weiteren Verlauf der Verhandlungen Bestand hat. Sollten Kürzungen vorgenommen werden, ist es entscheidend, dass diese symmetrisch und prioritätengerecht erfolgen, und nicht gerade bei jenen Ausgaben ansetzen, die den größten europäischen Mehrwert schaffen.

Kontakt:

Lucas Resende Carvalho

Bertelsmann Stiftung, Programm Europas Zukunft

Mail: lucas.merlin.resende.carvalho@bertelsmann-stiftung.de

Telefon: +49(30)275788-164