

Das unsichtbare Imperium: Die fiskalische Wende der EU

Der Vorschlag der EU-Kommission für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen verbirgt eine politische Revolution, die sich offenbart.



28. Oktober 2025 | Richard J. Schenk

Obwohl die Kommission ihren Vorschlag bereits im August vorgestellt hat, beginnt Brüssel erst jetzt zu begreifen, was der nächste siebenjährige Haushaltsrahmen wirklich bedeutet. Offiziell als Mehrjähriger Finanzrahmen (oder in der EU-Fachsprache einfach MFR) für den Zeitraum 2028-2034 bezeichnet, ist er mit einem kühnen Versprechen verbunden: Er „wird viel mehr als nur ein Finanzplan sein. Er wird eine strategische Erklärung der gemeinsamen Ambitionen der Union sein.“

Die bekannten Rechtfertigungen folgen prompt: Russlands Krieg gegen die Ukraine, Inflation, Handelsspannungen und die allgemeine wirtschaftliche Schwäche Europas. Jede davon dient als willkommener Vorwand für das, was in Wirklichkeit eine grundlegende Neugestaltung der Finanzordnung der EU ist. Hinter der Rhetorik der Dringlichkeit und Einheit verbirgt sich eine leisere, aber umso tiefgreifendere Revolution: nicht durch eine Vertragsreform, sondern durch Ausgaben. Der neue MFR ist weniger ein Haushalt als vielmehr eine politische Mutation: ein Versuch der Kommission, ihre Macht durch Fiskaltechnik auszuweiten.

Versteckte Macht

Die Begriffe „Partnerschaft“ und „Zusammenarbeit“ sollen eine ernüchternde Realität verschleiern:

In fast jedem Absatz verschärft der neue Haushalt die Kontrolle Brüssels auf Kosten der Mitgliedstaaten. Nichts verdeutlicht dies besser als das Kronjuwel des Vorschlags, die Zusammenlegung von 14 separaten EU-Programmen zu einem einzigen Rahmen nationaler und regionaler Partnerschaftspläne, einem pro Mitgliedstaat, mit einem Gesamtvolumen von 865 Milliarden Euro.

Das klingt effizient, aber lassen Sie uns einen Moment innehalten. Jedes dieser 14 Programme hatte einst seine eigenen Vorschriften, Haushaltslinien und Überwachungssysteme. Entscheidend war, dass die Mitgliedstaaten fast automatisch Anspruch auf Fördermittel hatten, wenn sie die gesetzlichen Voraussetzungen für den jeweiligen Fonds erfüllten. Ein Streit über diese Voraussetzungen in einem Bereich hatte keine Auswirkungen auf andere Bereiche.

Nationale und regionale Behörden entwickelten Fachwissen bei der Umsetzung spezifischer EU-Politiken: Lokale Verwaltungen beispielsweise verteilen seit langem Zahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) oder Kohäsionsfonds nach klaren Kriterien, die in EU-Verordnungen festgelegt sind. Dieses System schuf ein Gleichgewicht zwischen EU-weiten Vorschriften und der Möglichkeit für Regierungen und Regionen, nach eigenem Ermessen zu entscheiden, welche Bereiche am meisten von der EU-Unterstützung profitieren sollten.

Die neuen Partnerschaftspläne brechen mit dieser Logik. Sie orientieren sich an der Aufbau- und Resilienzfähigkeit (RRF) (auch bekannt als „COVID-Fonds“, eingerichtet im Jahr 2020), bei der die Mitgliedstaaten Meilensteine und Ziele zur Genehmigung durch die Kommission vorlegen, die Brüssel dann anhand seiner eigenen politischen Prioritäten und Rechtsstaatlichkeits-Bedingungen bewertet. Auf diese Weise kann Brüssel Zahlungen wegen „Nichteinhaltung“ aussetzen oder zurückhalten und behält sich das Recht vor, während der Laufzeit des MFR Mittel umzuverteilen.

Zusammen bilden diese Bestimmungen einen Steuerungsmechanismus, der die Vorhersehbarkeit der EU-Finanzierung für die Mitgliedstaaten untergräbt. Die nationalen Regierungen können sich nicht mehr darauf verlassen, dass Brüssel die tatsächlichen Kosten für die Umsetzung der EU-Politik erstattet. Sie müssen nun darauf hoffen, dass die Kommission ihre Benchmarks als „erfüllt“ ansieht und eine Pauschalzahlung freigibt, die möglicherweise die Ausgaben deckt – oder auch nicht.

Das ist keine Flexibilität, sondern die stillschweigende Übertragung der Haushaltshoheit von den nationalen und lokalen Regierungen auf die Kommission.

Konditionalität als Kontrollinstrument – das Bedingungsvolle

Der Schlüssel zum Verständnis der neuen Befugnisse der Kommission liegt im Begriff der Konditionalität. Der neue MFR verankert die Verordnung über die Konditionalität der Rechtsstaatlichkeit als zentralen Mechanismus des EU-Haushalts. Was einst eine außergewöhnliche Schutzmaßnahme war, ist nun fester Bestandteil des Systems. Bislang wurde die Verordnung nur reaktiv angewendet, wie beispielsweise im bekannten Fall gegen Ungarn und Polen. Unter dem neuen Rahmen hängt jedoch jeder einzelne Partnerschaftsplan von der Genehmigung der „Rechtsstaatlichkeitsbedingungen“ eines Mitgliedstaats durch die Kommission ab. Wenn Brüssel eine Regierung als nicht konform bewertet, bleibt das Geld nicht einfach ungenutzt, sondern kann auf Programme der „Zivilgesellschaft“ und „Unionswerte“ nach Wahl der Kommission umgeschichtet werden.

Dies markiert einen tiefgreifenden politischen Wandel. Die Kommission verfügt nun über Ermessensspielraum hinsichtlich vager, ausdehnbarer Kriterien und ersetzt damit die älteren, regelbasierten Verfahren des vorherigen MFR durch einen Mechanismus permanenter politischer Einflussnahme. Die Folgen reichen weit über die Haushaltsführung hinaus. Früher hat die EU durch Ausgaben integriert, heute diszipliniert sie durch Ausgaben. Die Ironie dabei ist jedoch, dass diese Logik auch die Einheitlichkeit des EU-Rechts selbst untergräbt. Um behaupten zu können, dass einzelne Partnerschaftspläne ihre „Benchmarks“ erfüllen, muss Brüssel unterschiedliche Auslegungen der Einhaltung des EU-Rechts tolerieren. Die einheitliche Rechtsdurchsetzung ist stillschweigend selektiven politischen Urteilen gewichen. Die Kommission hat offenbar entschieden, dass bürokratische Disziplin nicht mehr ausreicht, und greift nun zu politischen Großgeschützen: Eher ein Zeichen der Schwäche als der Stärke.

Vereinfachung als Tarnung

Bemerkenswert ist, dass diese Umgestaltung des MFR auch eine Reihe technischer Probleme mit sich bringt. In welchem Verhältnis stehen die neuen Konditionalitätskriterien der Partnerschaftspläne zu dem dichten Netz bestehender Vorschriften, die nach wie vor für jedes EU-Programm gelten? Brüssel hat sich nie vor Regulierung gescheut: Nach Angaben der Kommission müssen derzeit rund 5.000 Leistungsindikatoren in 32 programmspezifischen Berichterstattungssystemen berücksichtigt werden, um Zugang zu EU-Mitteln zu erhalten. Nun verspricht man, diese auf 900 Indikatoren zu reduzieren und die verschiedenen Pläne zu einem einzigen zusammenzufassen. Gemessen an der bürokratischen Geschichte der Union ist jedoch eher mit 5.900 Indikatoren und 32 programmspezifischen Plänen plus 27 nationalen Plänen zu rechnen.

Einige dieser „Probleme“ scheinen jedoch weniger auf Konstruktionsfehler als vielmehr auf bewusste Gestaltungsmerkmale zurückzuführen zu sein. Durch die Zusammenfassung so vieler Programme unter weit gefassten Überschriften nimmt die Transparenz stark ab. Die beiden größten Ausgabenposten (die GAP und die Kohäsionsfonds) sind nun in einem einzigen „Partnerschaftsplan“-Paket zusammengefasst, wodurch unklar wird, wie viel tatsächlich an Landwirte oder ärmere Regionen fließt. Unterdessen verbirgt die fade Überschrift „Globales Europa“ (ein Widerspruch, wenn es jemals einen gab) 200 Milliarden Euro für Außenmaßnahmen und eine Sonderreserve in unbekannter Höhe für die Ukraine, die sich der öffentlichen Kontrolle entzieht. Das Paradoxon ist frappierend: Je mehr die EU ausgibt, desto weniger können die Europäer sehen, wohin das Geld fließt. Vereinfachung ist zu einer Form der Tarnung geworden.

Die verschwindenden Regionen

Die EU zieht sich sowohl finanziell als auch politisch aus ihren ländlichen Gebieten zurück. Der neue MFR macht dies unmissverständlich deutlich. Nehmen wir den hartnäckigen Mythos, dass Landwirte mit Subventionen überschüttet werden. Die GAP-Zahlungen sind bereits von etwa 0,6 Prozent des BIP Anfang der 1990er Jahre auf knapp 0,3 Prozent im Jahr 2020 gesunken. Real erhalten die Landwirte nur noch etwa die Hälfte dessen, was sie früher erhielten. Während im aktuellen Haushalt 31 Prozent der Gesamtausgaben für die GAP vorgesehen sind, wird dieser Anteil im neuen Rahmen auf nur noch 15 Prozent (295,7 Milliarden Euro) gekürzt. Eine dramatische Kürzung, und das in einer Zeit steigender Lebensmittelpreise.

Die gleiche Unsicherheit herrscht auch bei den Kohäsionsfonds, die für ärmere und ländliche Regionen so wichtig sind. Die Kommission beharrt darauf, dass sie „gestärkt“ werden, was in Brüssel in der Regel weitere Zentralisierung und neue Auflagen bedeutet. Nach der Logik der neuen Partnerschaftspläne verlieren regionale und lokale Behörden an politischem Gewicht, da die Entscheidungsfindung zunehmend in den nationalen Hauptstädten und letztlich in Brüssel stattfindet. Was einst das politische Modell der Union ausmachte – die Mehrebenen-Governance – existiert heute nur noch als Begriff.

Eine Steuer namens Integration

Der neue MFR ist sowohl nominal als auch relativ gesehen größer denn je. Die Kommission schlägt 1,98 Billionen Euro vor, was etwa 1,26 Prozent des BNE (Bruttonationaleinkommen) der EU entspricht, verglichen mit 1,21 Billionen Euro (1,10 Prozent) im aktuellen Rahmen. Das ist eine Steigerung von rund 770 Milliarden Euro oder nominal **mehr als 60 Prozent!** Das wirft natürlich die Frage auf: Woher kommt das Geld?

Brüssel hat es nicht an Kreativität mangeln lassen. Eine neue Welle sogenannter „Eigenmittel“ (der EU-Euphemismus für Steuern) wird helfen, die Lücke zu schließen. Dazu gehören ein erweitertes Emissionshandelssystem, eine CO₂-Abgabe (CBAM), eine EU-Unternehmenssteuer, Tabaksteuern und eine Abgabe auf Elektroschrott. All diese Maßnahmen sind im Wesentlichen neue indirekte oder direkte Steuern für Bürger und Unternehmen. Sie verteuern Energie, machen den Konsum weniger erschwinglich und schwächen die Wettbewerbsfähigkeit Europas.

Der Widerspruch könnte kaum größer sein. Die Staats- und Regierungschefs der EU versprechen, die Krise der Lebenshaltungskosten zu bekämpfen und die Wettbewerbsfähigkeit wiederzubeleben, nur um dann fiskalische Instrumente einzuführen, die das Gegenteil bewirken. Dennoch sollen diese „Eigenmittel“ nur etwa 30 Prozent des zusätzlichen Bedarfs decken. Die restlichen 70 Prozent müssen durch höhere nationale Beiträge aufgebracht werden. Mit anderen Worten: Während die Mitgliedstaaten mit explodierenden Sozialkosten und Schulden zu kämpfen haben, fordert die EU sie auf, mehr Geld nach Brüssel zu schicken. Frankreich beispielsweise befindet sich bereits in einer politischen Krise aufgrund von Kürzungen der Inlandsausgaben – und nun soll noch eine weitere europäische Rechnung hinzukommen.

Um dies den nationalen Regierungen schmackhaft zu machen, greift die Kommission auf das bekannte Argument der europäischen Effizienz zurück: Gemeinsam ausgegebenes Geld, so behauptet sie, bringe höhere Renditen als Geld, das in den nationalen Haushalten oder in den Taschen der Bürger verbleibe. Im Mittelpunkt dieses Versprechens steht der neue Europäische Wettbewerbsfonds: ein mit 409 Milliarden Euro ausgestattetes Instrument zur Finanzierung der Verteidigungsindustrie, von Innovationen und der Industriepolitik.

Die Rhetorik kommt bekannt vor. Im Jahr 2020 sollte der RRF („Aufbau- und Resilienzfazilität“) ein neues Wachstumswunder auslösen. Das ist nicht geschehen. Nun wiederholt der Finanzrahmen das Experiment in größerem Maßstab. In der Praxis bleibt der Mechanismus derselbe: Man nimmt den Bürgern Geld weg, leitet es durch mehrere Ebenen nationaler und europäischer Bürokratie und wundert sich dann, warum so viel davon auf dem Weg verloren geht.

Die einzige wirkliche Neuerung liegt im Umfang der Maßnahme. Folglich beantragt die Kommission unter Berufung auf „neue politische Erfordernisse“ auch 2.500 zusätzliche Mitarbeiter in den

ersten drei Jahren. Gleichzeitig führt sie neue zentrale Instrumente ein (wie AgoraEU, ProtectEU und den Wettbewerbsfonds selbst), die die Verwaltungsebenen eher vervielfachen als reduzieren. Und wenn die Kommission ihren Plan zur Institutionalisierung gemeinsamer Kreditaufnahmen (wiederum unter Verwendung des RRF als Vorlage) weiterverfolgt, könnte Europa bald das Paradoxon der Integration durch Verschuldung entdecken: ein größerer Haushalt, eine höhere Steuerlast und dennoch kein Wachstum.

Die Gewohnheit, Schulden zu machen

Erinnern Sie sich an den RRF? Sein Vorbild geht noch einen Schritt weiter. Der RRF führte erstmals gemeinsame EU-Kredite ein (und brach damit ein langjähriges Tabu) mit dem Versprechen, dass ein schnelleres Wachstum letztendlich zur Rückzahlung der Schulden führen würde. Gemäß dem neuen Vorschlag sollen ab 2028 rund 9 Prozent des gesamten EU-Haushalts (24 Milliarden Euro pro Jahr) ausschließlich für die Rückzahlung dieser Kredite verwendet werden, was den Handlungsspielraum der Union drastisch einschränken würde. Und denken Sie auch daran, dass die RRF eigentlich ein einmaliges Notfallinstrument sein sollte, das unter den außergewöhnlichen Umständen der Pandemie geschaffen wurde.

Das macht nichts: Der neue MFR öffnet dieselbe Tür erneut, nur noch weiter. Er ermöglicht es der EU, bei „außergewöhnlichen Umständen“ neue Kriseninstrumente einzuführen, die durch Kreditaufnahme finanziert werden. Mit anderen Worten: Wenn der Rat nur einmal in sieben Jahren die Fassung verliert, kann die Kommission dasselbe gescheiterte Experiment wiederholen. Aber dieses Mal absichtlich und nicht ausnahmsweise, seien wir ehrlich. Das Ergebnis ist ein europäisches Finanzministerium ohne europäisches Volk. Jetzt kann die EU Geld im Namen von Bürgern einnehmen und ausgeben, die nie gefragt wurden, ob die politischen Gründe für eine solche Institutionalisierung der EU-Kreditaufnahme mit ihren Interessen übereinstimmen.

Die Bedeutung von Macht

Der MFR ist still und leise zur De-facto-Verfassung der EU geworden. Er wird alle sieben Jahre geändert, in technokratischer Stille ausgehandelt und nicht von den Bürgern, sondern hinter verschlossenen Türen ratifiziert. Mehr denn je verteilt er nicht nur Geld um, sondern auch Macht zugunsten Brüssels. Durch den MFR baut Brüssel ein Finanzzentrum ohne politischen Kern auf, eine Union, die weniger durch demokratischen Willen als durch die Logik der Konditionalität und der Schuldentilgung zusammengehalten wird.

Kein Wunder. Es ist bereits bekannt, dass der eigentliche Entwurf von drei nicht gewählten Bürokraten verfasst wurde: Ursula von der Leyens Kabinettschef Björn Seibert, der allmächtigen Generaldirektorin für Haushalt Stéphanie Riso und der Leiterin der RRF Céline Gauer – Namen, die kaum jemand in Europa jemals gehört hat.

Die eigentlichen Verhandlungen über den MFR stehen erst am Anfang. Bis Ende 2027, idealerweise schon vorher, müssen die EU-Staaten und das EU-Parlament ihre Positionen festlegen. Es ist bereits klar, dass die Kommission unter Ursula von der Leyen möglicherweise zu hoch gegriffen hat. Die nationalen Haushalte sind ausgereizt, und nur wenige Regierungen sind bereit, mehr Geld nach Brüssel zu schicken. Selbst die traditionellen Wählergruppen von von der Leyens eigener Europäischen Volkspartei, Landwirte und Industriearbeiter, wenden sich in zunehmender Zahl Parteien der

Rechten zu, die niedrigere Steuern und weniger Transferzahlungen an die Lieblingsprojekte Brüssels versprechen.

Und da der MFR nun de facto als Verfassung der Union fungiert, ist eine Haushaltskrise nicht mehr nur eine finanzpolitische Angelegenheit. Sie ist existenziell: eine lebensbedrohliche Situation für den politischen Mainstream und für die institutionelle Architektur, die die EU seit Jahrzehnten stützt.