

# Bestandsaufnahme und Analyse der in den Vorschlägen für den Mehrjährigen Finanzrahmen 2028–2034 enthaltenen Unterstützung für beschäftigungs- und sozialpolitische Strategien

EU-Finanzmittel für Ziele in den Bereichen Beschäftigung und Soziales sind seit langer Zeit ein wesentlicher Bestandteil des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR). Mit den Vorschlägen für den MFR 2028–2034 wird diese Unterstützung in erheblichem Maße bekräftigt, wobei der Großteil der Finanzmittel in weitreichende Pläne für nationale und regionale Partnerschaft (NRP-Pläne) fließt.

In dieser Studie werden die vorgeschlagenen Änderungen der Beschäftigungs- und Sozialpolitik im Rahmen des nächsten MFR erfasst und analysiert, die Auswirkungen des Übergangs zu einer leistungsorientierten Architektur untersucht und die wahrscheinlichen Folgen für die Governance und die Europäische Säule sozialer Rechte bewertet. Außerdem enthält sie Empfehlungen an den EMPL-Ausschuss des Europäischen Parlaments hinsichtlich der Überprüfung der Vorschläge.

## Sozial- und Beschäftigungspolitik im Rahmen des Vorschlags für den MFR 2028–2034

Der Vorschlag für den MFR 2028–2034 entspricht einem radikal umstrukturierten, in gewisser Weise vereinfachten, Unionshaushaltsplan. Mit der folgenschwersten Änderung der Sozial- und Beschäftigungspolitik werden die am stärksten sozial orientierten Programme – insbesondere der Europäische Sozialfonds (ESF) und die Programme im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) sowie der Fonds für einen gerechten Übergang – in die NRP-Pläne integriert. Die NRP-Pläne umfassen auch künftige Ausgaben im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). Der neue Europäische Fonds für Wettbewerbsfähigkeit umfasst einige Finanzmittel, die für soziale Prioritäten von Belang sind, insbesondere durch Investitionen in Kompetenzen, Aus- und Weiterbildung und Anpassung an den Arbeitsmarkt, doch inwiefern der Schwerpunkt auf soziale Bedürfnisse gelegt wird statt auf Arbeitskräftemangel, ist unklar.

Der ESF behält formell seine eigene Rechtsgrundlage, allerdings in einer im Vergleich zum derzeitigen MFR schlankeren Verordnung. Er verliert seine eigene Haushaltslinie, wird aber herangezogen, um mehr Prioritäten zu unterstützen. Mit dem Wegfall thematischer Zweckbindungen – für Eingliederung in die Gesellschaft (25 %), Kinderarmut (5 %) und Jugendbeschäftigung (12,5 %) – entfallen auch wichtige Schutzmaßnahmen für die am stärksten gefährdeten Gruppen, außerdem könnte die Sichtbarkeit der Sozialausgaben in den nationalen Plänen dadurch geschwächt werden.

Das vorliegende Dokument ist die Zusammenfassung der Studie „Mapping and analysing the support to employment and social policies in the proposals for the 2028–2034 Multiannual Financial Framework“ (Bestandsaufnahme und Analyse der in den Vorschlägen für den Mehrjährigen Finanzrahmen 2028–2034 enthaltenen Unterstützung für beschäftigungs- und sozialpolitische Strategien). Die vollständige Studie in englischer Sprache ist unter folgendem Link abrufbar: <https://wp.me/p9fhrE-sn7>

Es besteht die Gefahr, dass die Europäische Säule sozialer Rechte an Sichtbarkeit einbüßt, da sie hauptsächlich in Erwägungsgründen angeführt wird und nicht in verfügbaren Artikeln. Darüber hinaus konkurrieren die sozialen Prioritäten mit anderen Zielen der NRP-Pläne wie Infrastruktur, Landwirtschaft, industrieller Wandel und demokratische Resilienz. Zu den Prioritäten, bei denen das Risiko besteht, dass sie an Prominenz verlieren, gehören die Geschlechtergleichstellung, der gerechte Übergang und der soziale Dialog. Im Rahmen des Europäischen Fonds für Wettbewerbsfähigkeit besteht die Gefahr, dass Ziele im Bereich Soziales, etwa die Kompetenzgarantie, dem vorherrschenden Wettbewerbsfähigkeitsnarrativ des Fonds untergeordnet sind.

Anders als bei den übrigen Komponenten müssen mindestens 14 % der Zuweisungen für NRP-Pläne (allerdings mit einem Nenner, bei dem die GAP und der Klima-Sozialfonds ausgenommen sind) für Ziele im Bereich Soziales vorgesehen werden. Die Kommission hat Mittelzuweisungen in Höhe von ca. 100 Mrd. EUR im Laufe der sieben Jahre des MFR mitgeteilt, diese Zahl stützt sich jedoch auf eine Darlehenskomponente aus einem neuen Fonds „Catalyst Europe“. Bei dieser Studie wird davon ausgegangen, dass Ausgaben für Programme in den Bereichen Beschäftigung und Soziales und damit verbundene Programme im nächsten



MFR sowohl in relativen als auch in absoluten Zahlen im Vergleich zum derzeitigen MFR rückläufig sein dürften. Subventionen für Sozialausgaben dürften von etwa 12,5 % auf etwa 7,8 % sinken (ausgenommen der Klima-Sozialfonds), was 79,9 Mrd. EUR zu jeweiligen Preisen entspricht. Es liegt im Ermessen der Mitgliedstaaten, Mittel über der Mindestschwelle von 14 % zuzuweisen, was auch einige tun könnten. Darlehen aus „Catalyst Europe“ bieten potenzielle zusätzliche Mittel,

doch geliehene Finanzmittel bringen Schuldendienstverpflichtungen mit sich und sind möglicherweise nicht genauso auf soziale Prioritäten ausgerichtet wie Subventionen.

Mit dem vorgeschlagenen MFR werden auch radikale Governance-Änderungen eingeführt, insbesondere durch die Ausweitung der leistungsorientierten Haushaltsplanung, wobei die Aufbau- und Resilienzfähigkeit teilweise als Vorbild dient. Dieser Studie zufolge ist die Verfolgung der Methode der leistungsorientierten Haushaltsplanung für die Sozialpolitik eine größere Herausforderung als für andere Bereiche. Typischerweise gehen soziale Veränderungen langsam vonstatten und sind schwer zu beziffern. Die meisten, die bewertet werden können, sind häufig direkte Leistungen, nicht die Ergebnisse dieser Leistungen, geschweige denn längerfristige Auswirkungen. Entscheidend wird die Definition des Begriffs „soziale Leistung“ in der Leistungsverordnung sein.

Die genaue Angabe von Etappenzielen und Zielvorgaben in diesem Bereich ist kompliziert. Damit verbunden ist die Sorge, dass Faktoren, die außerhalb der Kontrolle der Programm-Leiter liegen, möglicherweise Einfluss darauf haben, was erreicht wird, und dazu führen könnten, dass die Mittel für Begünstigte verzögert ausgezahlt oder ungerecht gekürzt werden. Bei der Verknüpfung der Sozialausgaben mit länderspezifischen Empfehlungen im Wege des Europäischen Semesters besteht auch die Gefahr, dass Programme für Umstände, die sich ihrer Kontrolle entziehen, abgestraft werden.

Vereinfachung soll bei den neuen Governance-Regelungen im Mittelpunkt stehen, doch der Übergang zu dem neuen Konzept bringt Anpassungskosten für Sozialakteure mit sich, die bereits Probleme damit haben, den EU-Verfahren gerecht zu werden.

Eine letzte Besorgnis hinsichtlich der Governance ist, dass der Kausalzusammenhang Kommission-Mitgliedstaat die Verhandlungen über NRP-Pläne dominieren wird, wodurch das Parlament an den Rand gedrängt werden und nur in eingeschränktem Maße in der Lage sein könnte, die sozialen Prioritäten auf Unionsebene zu wahren. Ebenso könnten die Sozialpartner und die Zivilgesellschaft bei der

Programmgestaltung und -aufsicht ins Abseits gedrängt werden, und es könnte zu einer Verwässerung des Unionsmehrerts zugunsten einer Renationalisierung kommen.

## Empfehlungen

Eine allgemeine Schlussfolgerung lautet, dass es viele unsichere Bereiche rund um den nächsten MFR gibt, und der EMPL-Ausschuss sollte darauf hinwirken, dass diese Unsicherheiten geklärt werden. Konkretere Empfehlungen beziehen sich auf die folgenden drei breiter gefassten Bereiche:

### 1. Angemessenheit und Finanzierung

Während Angemessenheit ein kompliziertes Konzept ist, ist die Kürzung der Mittel für den Bereich Soziales problematisch. Eine Lösung könnte darin bestehen, die Mindestschwelle von 14 % anzuheben oder die Berechnungsgrundlage zu erweitern (R1). Es muss ein Gleichgewicht zwischen Unionsebene und mitgliedstaatlichen Prioritäten erzielt werden (R2). Es sollten nach wie vor selektiv Mittel zweckgebunden werden, um die schutzbedürftigsten Gruppen zu schützen, doch sollte diese Zweckbindung im Einklang mit den sich verändernden Problemen überprüft werden (R3). Der Fonds für einen gerechten Übergang sollte als eigenständiges Instrument außerhalb der NRP-Pläne beibehalten werden, um eine Verwässerung zu verhindern (R4), und das Hinwirken auf einen gesonderten ESF sollte weiterverfolgt werden (R5). Die sozialen Bestimmungen im ECF sollten gestärkt werden, z. B. durch stärkere Maßnahmen im Zusammenhang mit der Kompetenzgarantie (R6).

### 2. Leistungsrahmen und Umsetzung

Es sollte eine einheitliche Definition des Begriffs „zufriedenstellende Erreichung“ erarbeitet werden, damit Kohärenz zwischen den Mitgliedstaaten herrscht (R7), außerdem sollte es standardisierte Etappenziel- und Zieldefinitionen und jährliche Berichterstattungszyklen geben (R8). Bei der Leistungsüberwachung sollten Leistungen über Ergebnissen stehen, qualitative Indikatoren sollten quantitativen Indikatoren vorgezogen werden, und Anreize für die Auswahl leicht erreichbarer Ziele sollten beschränkt werden (R9). Die Sozialausgaben sollten vor übertriebenen Bedingungen im Zusammenhang mit den länderspezifischen Empfehlungen geschützt werden (R10). Es bedarf klarer Verfahren, damit es nicht zu Finanzierungsunterbrechungen zulasten laufender Programme kommt (R11), und komplexe oder innovative soziale Maßnahmen sollten von den Bestimmungen zur leistungsorientierten Haushaltsplanung ausgenommen sein (R12). Entsprechende technische Unterstützung ist entscheidend, damit zu Beginn des MFR keine Jahre „verloren gehen“, vor allem für kleinere Einrichtungen und Behörden (R13). Es sollte ein methodisches Handbuch der Kommission zum Thema Auszahlungsbeträge angefordert werden (R14).

### 3. Die Europäische Säule sozialer Rechte und die Rolle des Europäischen Parlaments

Die Europäische Säule sozialer Rechte sollte nichts von ihrer Sichtbarkeit oder operationellen Kraft einbüßen, und die Grundsätze der Sozialinvestitionen müssen gegen das Vorherrschen der Wettbewerbsfähigkeitsagenda verteidigt werden (R15). Der Gleichstellungsaspekt sollte weiterhin ausdrücklich durchgängig Berücksichtigung finden, und eine breitere durchgängige Berücksichtigung des Sozialaspekts sollte in Betracht gezogen werden (R16). Das gemeinsame Interesse der Sozialpartner und des EMPL-Ausschusses an der Programmgestaltung, -umsetzung und -überwachung sollte förmlich anerkannt werden (R17). Die allgemeine Rolle des EP bei der Legitimierung des Haushaltsplans sollte ebenso erhalten bleiben wie die des EMPL-Ausschusses bei der „Sozialpolitik“, und sie sollte in allen Stufen der MFR-Verhandlungen transparent sein (R18).

## Weitere Informationen

Diese Zusammenfassung ist in den folgenden Sprachen verfügbar: Englisch, Französisch, Deutsch, Italienisch, Spanisch und Polnisch. Die Studie in englischer Sprache und die Zusammenfassungen können abgerufen werden unter: <https://wp.me/p9fhrE-sn7>

Weitere Informationen über Studien der Fachabteilung für den EMPL-Ausschuss sind abrufbar unter: <https://research4committees.blog/empl/>

**Haftungsausschluss und Urheberrechtsschutz:** Die in dieser Veröffentlichung vertretenen Auffassungen geben die Meinung der Verfasser wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments. Die Weiterverwendung dieses Dokuments ist durch eine Lizenz des Typs „Creative Commons Namensnennung 4.0 International“ (CC BY 4.0) genehmigt (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>). Für die Verwendung oder Wiedergabe von Inhalten, die nicht Eigentum der Europäischen Union sind, ist eine Genehmigung direkt bei den jeweiligen Rechteinhabern einzuholen. © Europäische Union, 2026.  
© Bild auf Seite 2 unter Lizenz von Adobe Stock verwendet.

Verantwortliche Verwaltungsrätin: Cecilia NAVARRA  
Kontakt: [Poldep-cohesion@ep.europa.eu](mailto:Poldep-cohesion@ep.europa.eu)

Editionsassistenz: Artemis STAMATELOU

Dieses Dokument ist online unter folgender Adresse abrufbar: <https://www.europarl.europa.eu/committees/de/supporting-analyses/sa-highlights>.

IP/D/ALL/FWC/2024-001/C2/SC4