



Impulse für einen zukunftsfähigen EU-Haushalt

böllpaper

Stärkung der Sozialpolitik im Mehrjährigen Finanz- rahmen 2028–2034

Réka Tunyogi

Einleitung*

Der Entwurf der Europäischen Kommission für den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2028–2034 kommt zu einer Zeit, in der die Europäische Union vor einer Vielzahl einander bedingender Herausforderungen in den Bereichen Umwelt, Demografie, Sozialpolitik, Sicherheit und Wirtschaft steht. Während die grüne und digitale Transformation umzusetzen sind, erfordern zunehmende Armut und Ungleichheit große, EU-weite Investitionen im sozialen Bereich. Dies gilt insbesondere, wenn die sozialen Konsequenzen dieser tiefgreifenden gesellschaftlichen Umbrüche nicht von Anfang an angemessen mitbedacht werden. Auch wenn der MFR-Entwurf diesen Belastungen an einigen Stellen Rechnung trägt, besteht das Risiko, dass die Architektur des nächsten Finanzrahmens die soziale Dimension in der EU eher schwächen als stärken wird.

Im Entwurf für den MFR 2028–2034 sind die Sozialausgaben zum großen Teil in den nationalen und regionalen Partnerschaftsplänen (NRPP) erfasst. Die Pläne enthalten Ausgaben für Kohäsion (etwa den Europäischen Sozialfonds), Migration, Sicherheit und Grenzschutz sowie weitere, bisher unter der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) bzw. Fischerei geführte Instrumente. Die EU-Fazilität fällt nicht unter die gemeinsame Mittelverwaltung und verbindet Krisenmaßnahmen mit transnationalen Instrumenten. Sowohl die NRPP als auch die EU-Fazilität sollen durch dieselbe Verordnung geregelt werden.

Während der Vorschlag für den NRP-Fonds nominal einen Ausgabenzielwert für soziale Ziele von 14 Prozent enthält, hat der Europäische Sozialfonds keinen eigenen Haushaltstitel mehr. Außerdem sollen die finanziellen Garantien für Armutsbekämpfung und soziale Inklusion, die bisher dafür sorgen, dass Investitionen den am meisten benachteiligten Menschen in den Mitgliedsländern zugutekommen, durch flexible Leitlinien abgelöst werden. Darin werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, Mittel auf diese Bereiche zu konzentrieren. In den Verhandlungen zum MFR müssen verschiedene Herausforderungen gelöst werden: der allgemeine Mangel an spezifischer Förderung für soziale Ziele, die Gefahr einer Schwächung lokaler Akteure bei der Umsetzung des MFR und konkurrierende Ziele innerhalb der einzelnen Programme des Haushalts.

* Hinweis: Dieses Policy Paper wurde aus dem Englischen übersetzt. Redaktionsschluss für die Veröffentlichung des Originals war im November 2025.

1 Die Kohäsionspolitik bleibt erhalten, wird jedoch abgeschwächt

Die Kohäsionspolitik bleibt nach wie vor eine formal anerkannte Säule des MFR. Doch ihre Eingliederung in die NRPP unter einer gemeinsamen EU-Verordnung ist Grund zur Sorge. Die angestrebte Vereinfachung durch eine Zusammenführung der Budgets für Kohäsionspolitik mit Landwirtschaft, Fischerei, Migration und sogar Teilen des Sicherheitsbudgets birgt die Gefahr, dass Zielsetzungen unklar und Verwaltungsstrukturen zu komplex werden. Einige dieser Programme werden direkt von der Europäischen Kommission verwaltet, während bei anderen das Management zwischen Kommission und Mitgliedstaaten geteilt ist. Das Konstrukt der Partnerschaftspläne bedingt, dass die Verbindung zwischen den Verwaltungsbehörden der Regionen und der Europäischen Kommission indirekter wird. Die Ausschüttung der Mittel im Rahmen der NRPP soll an das Erreichen von Meilensteinen gekoppelt sein. Dieses System wurde bereits nach der Covid-19-Pandemie – mit gemischten Ergebnissen – in der Aufbau- und Resilienzfazilität erprobt.

Diese grundlegende Umstrukturierung des EU-Haushalts ist an die Einführung eines neuen Ausgabenverfolgungs- und Leistungsrahmens gekoppelt. Damit soll unter anderem die soziale Wirkung der durch den MFR finanzierten Maßnahmen gemessen werden.

Für zivilgesellschaftliche Organisationen und sozialwirtschaftliche Akteure, die naturgemäß weniger Ressourcen haben und vor allem lokal agieren, kann es schwierig sein, sich an groß angelegten Projekten zu beteiligen. Positiv zu bemerken ist, dass der Europäische Verhaltenskodex für Partnerschaften, einschließlich für Partnerschaften mit der Zivilgesellschaft, durch die NRP-Verordnung weiterhin abgesichert ist. Trotzdem besteht das Risiko, dass durch die Umstellung auf zentralisierte nationale Pläne, verbunden mit knappen Zeitplänen, weniger Interessengruppen in die Konsultationen einbezogen werden könnten. Darüber hinaus könnten Ausnahmen vom Partnerschaftsprinzip in Bereichen wie Grenzschutz und innere Sicherheit die Wirksamkeit des Verhaltenskodexes abschwächen.

2 Der Europäische Sozialfonds verkommt zur leeren Hülle

Der Europäische Sozialfonds (ESF), bisher das Zugpferd der sozialen Investitionen der EU, bekommt im neuen Entwurf keinen eigenen Haushaltstitel und wird somit zur Fassade. Sein Förderbereich wird in die NRPP eingegliedert. Die ESF-Verordnung selbst hat gerade einmal neun Artikel, in denen zwar die Struktur des Fonds beschrieben ist, aber keine klaren Ziele oder Schwerpunkte genannt werden. Der Förderbereich des ESF ist stattdessen in der NRP-Verordnung beschrieben.

Der Ausgabenzielwert von 14 Prozent pro Mitgliedstaat für soziale Ziele wird oft mit der finanziellen Ausstattung des derzeitigen ESF+ verglichen (2021–2027). Schätzungen der Kommission zufolge sollen durch den Zielwert bis zu 100 Milliarden Euro verausgabt werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass das neue Ziel sich in seiner Ausrichtung und seinem Volumen wesentlich vom ESF+ unterscheiden wird.

Im aktuellen MFR sind mindestens 25 Prozent der Mittel des ESF+ speziell für soziale Inklusion zweckgebunden. Mindestens 5 Prozent sind in Ländern mit überdurchschnittlich hoher Betroffenheit für die Bekämpfung der Kinderarmut vorgesehen und mindestens 3 Prozent sollen für Lebensmittel und die materielle Unterstützung von extrem Armutsbetroffenen ausgegeben werden. Im aktuellen Entwurf der Kommission wird diese Zweckbindung jedoch vollständig aufgegeben. Stattdessen werden die Mitgliedstaaten lediglich angehalten, Ressourcen im Rahmen ihrer NRPP auf diese Bereiche zu konzentrieren.

Unter zivilgesellschaftlichen Organisationen besteht große Sorge, dass das Sozialziel ohne diese Zweckbindung die Bedürftigsten nicht erreichen wird. Während die aktuelle Mindestvorgabe von 25 Prozent (2021–2027) Investitionen in soziale Inklusion jenseits der Bereiche Fachkräfteentwicklung und Einbeziehung in den Arbeitsmarkt garantiert, fehlt dem schwammigen 14-Prozent-Zielwert für „soziale Ziele“ die für systematische Investitionen nötige Präzisierung. Die 14 Prozent des NRP-Fonds gelten weder für die gemeinsame Agrarpolitik noch für den Klima-Sozialfonds. Sie gelten aber für die EU-Fazilität, die auch in Form einer direkten oder indirekten Verwaltung umgesetzt werden kann. Der Vergleich mit dem aktuellen Finanzrahmen wird umso schwieriger, weil sozialspezifische Ziele leicht abgewandelt wurden und neue Komponenten beinhalten, wie etwa den demografischen Wandel oder die sozialen Auswirkungen des erweiterten Emissionshandels (ETS2), der auch die Emissionen von Gebäuden und Straßenverkehr bepreist. Welche Investitionen mit der Komponente demografischer Wandel abgedeckt werden sollen, ist noch unklar.

Auch wurde sozialer Wohnungsbau neu als eigenes Ziel aufgenommen. Wenngleich dieses Ziel ein willkommener Schwerpunkt innerhalb der Kohäsionspolitik ist, könnte es aufgrund der Höhe der erforderlichen Investitionen andere Bereiche verdrängen, wenn sie zum selben Ausgabenzielwert von 14 Prozent gerechnet werden. Überall in

der EU fällt das Angebot auf dem Wohnungsmarkt weit hinter die Nachfrage zurück und die Wartelisten für Sozialwohnungen werden immer länger.

Eine weitere bemerkenswerte Verschiebung der Prioritäten zeigt sich in der Unterstützung für die Sozialwirtschaft: einst ein eigenes Ziel im ESF+, ist sie nun vollständig von der Liste der sozialen Ziele in den NRPP verschwunden und taucht nur noch in der EU-Fazilität auf. Das ist besorgniserregend, da sozialwirtschaftliche Unternehmen auch von staatlichen Investitionen aus dem EU-Haushalt abhängig sind, um weiterhin ihre Aufgaben erfüllen zu können.

3 Die Rechenschaftspflicht zu sozialen Auflagen wird abgebaut

Im MFR 2021–2027 ist durch horizontale und themenspezifische grundlegende Voraussetzungen (*thematic enabling conditions*) ein Rechenschaftsrahmen abgesteckt, der dafür sorgt, dass EU-Förderung tatsächlich zu mehr Gleichheit und konkreten sozialen Ergebnissen führt. Der neue Entwurf enthält nur noch zwei horizontale grundlegende Voraussetzungen: die Achtung der Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechtecharta. Die grundlegenden Voraussetzungen, die unter anderem den Anknüpfungspunkt zur Europäischen Säule sozialer Rechte (ESSR) bildeten, sind ganz entfallen.

Diese themenspezifischen grundlegenden Voraussetzungen bilden eine direkte Verbindung zwischen EU-Legislativrahmen und EU-Förderung. Als Voraussetzung für eine Förderung im Rahmen der Kohäsionspolitik sind hier nationale bzw. regionale Strategien für eine aktive Arbeitsmarktpolitik, Gleichstellung der Geschlechter, Aus- und Weiterbildung, soziale Inklusion und Armutsbekämpfung, Inklusion der Sinti und Roma sowie Gesundheit gefordert. Dadurch kann auch die Einbindung von Interessengruppen gesichert werden. Denn diese Strategien müssen in enger Zusammenarbeit mit den Vertretungen der Betroffenen, Sozialpartnern oder den jeweiligen zivilgesellschaftlichen Organisationen erarbeitet, umgesetzt, überwacht und überprüft werden.

Das Fehlen von an die ESSR geknüpften grundlegenden Voraussetzungen bedeutet, dass die EU möglicherweise nicht mehr sicher gewährleisten kann, dass ihre Investitionen tatsächlich die Chancengleichheit, den sozialen Schutz und den Zugang zu qualitativ guten öffentlichen Dienstleistungen voranbringen.

4 Jenseits von grundlegenden Sozialausgaben

Neben der Kohäsionspolitik wirken sich auch andere Teile des MFR wesentlich auf die soziale Dimension in der EU aus, entweder als Teil der NRPP oder im Rahmen anderer Förderinstrumente. Soziale Inklusion wird durch eine Reihe von Instrumenten und Schwerpunkten gefördert, etwa durch Integration von Migrant*innen, Forschung, Investitionen in Chancengleichheit durch Bildung oder die Förderung demokratischer Werte. In diesem Abschnitt werden einige konkrete Dimensionen des MFR-Entwurfs aus diesem Blickwinkel betrachtet.

Der Just Transition Fund (JTF) wurde ebenfalls unter den NRP-Fonds subsumiert. Dennoch verfügt er über keine explizit sozialen Konditionalitäten oder zweckgebundene Mittel. Und die Förderung für saubere Energie, Dekarbonisierung und Kreislaufwirtschaft wurde so umgestaltet, dass sie nun eher zu einem industriellen Narrativ als zu „gerechtem Wandel“ passt. Der Klima-Sozialfonds wird weiterhin mit ca. 25 Prozent der Einnahmen aus dem ETS2 finanziert – was wenig Spielraum lässt, wirtschaftlich vulnerable Haushalte bei den Kosten der grünen Transformation zu unterstützen. Für den Klima-Sozialfonds werden externe Einnahmen in Höhe von schätzungsweise 50 Milliarden Euro erwartet.

Der Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) ist eines von vielen Instrumenten, das unter die NRP-Verordnung fällt. Anders als beim ESF+ sind im Haushaltsentwurf fast 12 Milliarden Euro für den Fonds zweckgebunden. Trotzdem wurde sein Förderbereich weiter eingeschränkt, insbesondere mit Blick auf die Frühphase der Integration. Die langfristige soziale und wirtschaftliche Inklusion von Menschen aus Drittstaaten – eine grundlegende Komponente für sozialen Zusammenhalt und Arbeitsmarktteilhabe – ist keine Priorität im neuen Haushaltsentwurf. Mit seiner Konzentration auf Asylverfahren, Rückführungen und kurzfristige Integration könnte es sein, dass der AMIF die großen Themen im Bereich Integration und Inklusion übergeht.

Der NRP-Fonds wird nicht nur durch die NRPP ausgeschüttet, sondern auch durch die EU-Fazilität. Dadurch sollen Projekte mit einer transnationalen Dimension unterstützt werden, die einen großen Mehrwert für die Union schaffen und helfen, unvorhergesehene Krisen zu überwinden. Die Fazilität kombiniert mehrere bereits existierende Instrumente, die direkt von der Europäischen Kommission verwaltet werden – etwa das EU-Programm für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI) – mit Kriseninstrumenten für die Mitgliedstaaten und privatwirtschaftlichen Investitionen. Dafür ist ein Budget von knapp 72 Milliarden Euro vorgesehen. Davon sind 63,2 Milliarden für „Maßnahmen der Union“ zweckgebunden und 8,7 Milliarden werden als Polster für unvorhergesehene Herausforderungen und neue Prioritäten zurückgestellt. Damit sind bereits 82 Prozent der Mittel für gerade einmal drei Prioritäten zweckgebunden, wobei insgesamt vierzehn Maßnahmen der Union im Rahmen der Fazilität förderfähig sind.

Zu den *nicht* bedachten Maßnahmen gehören Aktivitäten zur Förderung der Zivilgesellschaft und für evidenzbasierte Politikgestaltung in für die Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte (ESSR) relevanten Bereichen. Dazu gehören gute und nachhaltige Arbeitsplätze, soziale Inklusion oder Bildung und Fachkräfteaufbau. Diese Bereiche könnten bei der Aufteilung des verbleibenden Budgets der Fazilität hinter andere Maßnahmen zurückfallen.

Der Vorschlag, Horizon Europe in einen breiter gefassten, vornehmlich auf Industriepolitik, Dekarbonisierung und Digitalisierung ausgerichteten Europäischen Fonds für Wettbewerbsfähigkeit einzugliedern, wird sich womöglich negativ auf die Sozialforschung auswirken. Auch wenn sozialer Zusammenhalt und die Einbeziehung von Sozial- und Geisteswissenschaften zu den Zielen von Horizon Europe zählen, ist kein separater Topf für Forschung zu sozialer Inklusion, Grundrechten oder Wohlbefinden vorgesehen.

Das Volumen für Erasmus+ soll im Entwurf für den nächsten MFR nominell von 26 auf 40,8 Milliarden Euro erhöht werden. Doch die Zusammenführung mit dem Europäischen Solidaritätskorps und der Inflationsdruck machen einen Großteil dieses Zugewinns wieder zunichte. Der Verzicht auf ein eigenes Jugendkapitel mit zweckgebundenen Mitteln könnte dazu führen, dass vor allem benachteiligte Gruppen weniger Zugang zu diesen Programmen haben. Die zunehmende Konzentration auf am Arbeitsmarkt gefragte Fähigkeiten ist zwar wichtig, stellt aber die allgemeinere Aufgabe des Programms in den Schatten, eine aktive Bürgerschaft, interkulturellen Austausch und lebenslanges Lernen zu fördern.

Das Programm „Citizens, Equality, Rights and Values“ (CERV) wurde mit dem Kulturförderprogramm Kreatives Europa zum neuen Fonds „AgoraEU“ vereinigt. Damit ist zwar eine deutliche Erhöhung des Budgets verbunden, gleichzeitig geht jedoch der individuelle Fokus verloren. Beispielsweise ist darin der neue Fördertitel für den „Europäischen Schutzschild für die Demokratie“ enthalten, während der Titel für Bürgerbeteiligung, der unter anderem finanzielle Unterstützung für zivilgesellschaftliche Organisationen leistet, entfallen soll. Auch gibt es keinen eigenen Förderschwerpunkt für Menschenrechtsaktivist*innen. Der von Verbänden sehr geschätzte Re-Granting-Mechanismus scheint nun allerdings über das gesamte AgoraEU-Programm hinweg vereinheitlicht zu werden. Insgesamt birgt die noch engere Verzahnung der Programme für Kultur, Demokratie, Chancengleichheit und Bürgerrechte zwar das Potenzial für mehr Effizienz. Zugleich besteht jedoch die Gefahr, das politische Engagement für eine partizipative Demokratie und den Schutz bürgerlicher Rechte zu schwächen.

Zusammenfassend spiegelt der Entwurf für den MFR 2028–2034 eine zunehmende Tendenz, die Förderinstrumente der EU zusammenzulegen und zu vereinheitlichen. Auch wenn Effizienz und Koordination legitime Ziele sind, ist es riskant, soziale Prioritäten zugunsten von Sicherheit und Wettbewerbsfähigkeit zu vernachlässigen. Ohne spezifische Garantien für soziale Inklusion ist zu befürchten, dass „soziale Ziele“ künftig geringere Finanzierungszusagen erhalten als im aktuellen MFR. Zudem

brauchen zivilgesellschaftliche Organisationen kontinuierliche Unterstützung und Investitionen in ihre Arbeit, um handlungsfähig zu bleiben.

Die bevorstehenden Verhandlungen sind ausschlaggebend dafür, ob der MFR ein Instrument zur Stärkung eines sozialen Europas wird oder ob soziale Investitionen zur Nebensache degradiert werden. Um die soziale Dimension in den Haushaltsverhandlungen zwischen EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten zu stärken, sollten sich die Verhandelnden insbesondere sowohl mit der Struktur und der Governance des MFR sowie den einzelnen Förderprogrammen auseinandersetzen.

In Bezug auf die Architektur und Governance des MFR sollten politische Entscheidungsträger*innen:

1. die entsprechenden Haushaltstitel erhöhen, damit die Union den nötigen finanziellen Spielraum für Investitionen in sozialen Zusammenhalt und Armutsbekämpfung hat,
2. im Rahmen der Governance des NRPP strenge Bestimmungen für Partnerschaften und klare Anforderungen für die Beteiligung der Zivilgesellschaft verankern,
3. themenspezifische, an die Europäische Säule sozialer Rechte geknüpfte grundlegende Voraussetzungen wieder einführen, die sicherstellen, dass die EU-Investitionen soziale Rechte langfristig voranbringen,
4. den Europäischen Sozialfonds als Einzelfonds mit klaren Zielen und deutlicher Sichtbarkeit wiederherstellen,
5. die Zweckbindung für soziale Inklusion und Armutsbekämpfung mindestens auf dem Niveau des derzeitigen ESF+ (25 Prozent) wieder einführen, um gezielte Investitionen in allen Mitgliedstaaten zu garantieren.

Um sicherzustellen, dass die Förderprogramme auf die Umsetzung sozialer Ziele hinwirken, sollten die verschiedenen Fonds im Rahmen des MFR folgenden Punkten Rechnung tragen:

6. Forschung in den Bereichen Sozialpolitik, Inklusion und soziale Rechte explizit unterstützen und Sorge tragen, dass die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit nicht zulasten gesellschaftlicher Resilienz geht,
7. den Förderbereich des AMIF erweitern – für mehr langfristige Integration und soziale und wirtschaftliche Teilhabe sowie Zugang zu Unterstützungsleistungen,
8. mit zweckgebundenen Mitteln Erasmus+ als Programm für mehr Chancengleichheit stärken, damit auch benachteiligte Lernende und junge Menschen daran teilnehmen können,
9. den AgoraEU-Fonds und weitere Programme des MFR für den Aufbau einer organisierten Zivilgesellschaft und ihrer Fähigkeiten zur Beteiligung am Bürgerdialog einsetzen.

Die Autorin

Réka Tunyogi ist Expertin für Sozialpolitik und leitet die Bereiche politische Strategie und Advocacy bei der Social Platform.

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e.V.,
Schumannstraße 8, 10117 Berlin

Fachkontakt: Georg McCutcheon, Referat
Europäische Union und Nordamerika
mccutcheon@boell.de

Übersetzung: ERBEN Language Services
International

Layout: feinkost Design

Erscheinungsort: www.boell.de

Erscheinungsdatum: Januar 2026

Titelmotiv: © IMAGO/photothek

Lizenz: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-ncnd/4.0/deed.de>

Die vorliegende Publikation spiegelt nicht
notwendigerweise die Meinung der Heinrich-
Böll-Stiftung wider.

Die Publikationen der Heinrich-Böll-Stiftung
dürfen nicht zu Wahlkampfwzwecken verwendet
werden.

Weitere Studien und Schriften zum Down-
loaden unter: www.boell.de/publikationen