

21.11.25**Beschluss
des Bundesrates**

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Sozialfonds als Teil des in der Verordnung (EU) [NRP-Plan] festgelegten Plans für national-regionale Partnerschaften und mit Bedingungen für die Bereitstellung der Unionsunterstützung für qualitativ hochwertige Beschäftigung, Kompetenzen und soziale Inklusion für den Zeitraum von 2028 bis 2034

COM(2025) 558 final; Ratsdok. 11769/25

Der Bundesrat hat in seiner 1059. Sitzung am 21. November 2025 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat nimmt den Verordnungsvorschlag zum Europäischen Sozialfonds (ESF) für die Förderperiode 2028 – 2034 als Teil des nationalen und regionalen Partnerschaftsplans (NRPP) zur Kenntnis und teilt die Darstellung der Gründe und Ziele des Vorschlags. Insbesondere begrüßt er die Absicht der Kommission, mit dem ESF ein sozialeres Europa zu schaffen und mehr in die Menschen in der Europäischen Union zu investieren. Der ESF soll auch in Zukunft das wichtigste Instrument der EU für Investitionen in Menschen und die Stärkung des sozialen Zusammenhalts in Europa bleiben, indem gezielt hochwertige Beschäftigung, Kompetenzen und soziale Inklusion gefördert werden.
2. Der Bundesrat sieht ebenfalls die Gefahr, dass sich sozioökonomische Unterschiede zwischen und innerhalb der Mitgliedstaaten aufgrund divergenter Wachstumspfade zwischen den Regionen, insbesondere zwischen ländlichen und städtischen Gebieten vergrößern. Er unterstützt daher einen starken ESF als

^{*)} Erster Beschluss des Bundesrates vom 17.10.2025, BR-Drucksache 457/25 (Beschluss)

Bestandteil einer gemeinsamen Kohäsionspolitik, die die Regionen ins Zentrum stellt und sich an den regionalen Entwicklungsherausforderungen und Förderbedarfen vor Ort orientiert.

3. Der Bundesrat stellt jedoch fest, dass die Kommission mit ihren Vorschlägen einen grundlegenden Systemwechsel in der Kohäsionspolitik anstrebt, der sich in beträchtlichem Maße auf die Ausgestaltung der deutschen Regionalpolitik auswirken würde. Der neue Ansatz, die Kohäsionspolitik zusammen mit Agrar- und Sicherheitspolitik in nur noch einem einzigen NRPP pro Mitgliedstaat umzusetzen, ist in der vorliegenden Form nicht geeignet, die vorgenannten Ziele zu erreichen und die anstehenden Herausforderungen zu bewältigen.
4. Der Bundesrat sieht daher weitgehenden Änderungsbedarf am NRPP in der vorgeschlagenen Form. Er verweist in diesem Zusammenhang auch auf die „Gemeinsame Stellungnahme des Bundes und der Länder zur Kohäsionspolitik der EU nach 2027“ vom Dezember 2024 sowie den Beschluss der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder mit dem Bundeskanzler am 18. Juni 2025 zur Haushalts- und Kohäsionspolitik der EU nach 2027, wonach „den Regionen [...] bei der Ausarbeitung und Umsetzung der Programme sowie der Auswahl der Projekte weiterhin eine zentrale Rolle zu[kommt]. Die bisherige Praxis der Kooperation von Bund und Ländern im Rahmen der Verhandlung der regionalen Förderprogramme mit der Europäischen Kommission soll beibehalten werden.“

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, diese Grundsatzprinzipien in die Verhandlungen auf EU-Ebene einzubringen.

5. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die langfristige strukturpolitische Ausrichtung der Kohäsionspolitik zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts und zum Abbau regionaler Ungleichgewichte nicht untergraben werden darf. Der NRPP sieht jedoch in der vorliegenden Form nicht vor, dass die Verhandlung und Umsetzung der Kohäsionspolitik wie bisher im Rahmen einzelner (regionaler) Programme erfolgen soll, sondern ausschließlich zwischen Mitgliedstaat und Kommission. In welcher Form die Mitgliedstaaten die Regionen beteiligen, zum Beispiel durch regionale Kapitel im NRPP, bleibt ihnen überlassen. Der einzurichtenden koordinierenden Behörde kämen zudem weitreichende Kompetenzen zu. Der Bundesrat lehnt diese Kom-

petenzverlagerung zur nationalen Ebene ab und fordert weiterhin eine eigenständige Teilhabe für Regionen auf NUTS-1-Ebene an der Kohäsionspolitik.

6. Des Weiteren ist nicht nachvollziehbar, wie ein einziger NRPP in großen Mitgliedstaaten mit vielen Regionen flexibler und einfacher umzusetzen sein soll als mehrere (regionale) Programme. Vielmehr ist durch die Zusammenlegung vieler Regionen, Politikbereiche und Fonds in einen einzigen Plan ein deutlicher Zuwachs an Koordinierungsaufwand und Bürokratie innerhalb der Mitgliedstaaten zu erwarten. Für die Vorbereitung, Verhandlung und Änderung des NRPP wären – das zeigen auch die Erfahrungen mit dem Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)-Strategieplan – umfangreiche Abstimmungsprozesse zwischen einer Vielzahl beteiligter Akteure erforderlich. Der NRPP würde damit eine effiziente und wirksame Umsetzung der Kohäsionspolitik erheblich erschweren. Der Bundesrat fordert dagegen schlanke, schnelle und effiziente Verfahren für die Programmplanung und -änderung. Es muss möglich bleiben, dass die Länder ihre eigenen Pläne unmittelbar mit der Kommission verhandeln und entsprechend aktuellen Entwicklungen zeitnah ändern können. Der Bundesrat fordert daher im Hinblick auf die Struktur des NRPP, zumindest ein entsprechendes Optionsmodell für Mitgliedstaaten mit föderalem Staatsaufbau beziehungsweise mit vielen Regionen in Erwägung zu ziehen.
7. Der Bundesrat stellt fest, dass die Vorschläge zu keiner echten Verwaltungsvereinfachung sowohl in der Administration der Umsetzung als auch bei den Bürgerinnen und Bürgern führen. Er fordert, Berichts- und Nachweispflichten in erheblichem Umfang abzubauen und die komplexen Verwaltungs- und Kontrollsysteme zu vereinfachen. Nur so werden bürokratische Hürden abgebaut, Kosten gesenkt und die Digitalisierung erleichtert.
8. Der Bundesrat stellt fest, dass die Kommission im Verordnungsvorschlag für die NRPP an mehreren Stellen auf später vorzulegende Durchführungsrechtsakte verweist. Er ist der Auffassung, dass alle wesentlichen Rahmenbedingungen und Konkretisierungen für die Umsetzung im Sinne sowohl der Rechts- und Planungssicherheit als auch des Bürokratieabbaus in die Verordnung integriert werden müssen. Die laufende Förderperiode 2021 - 2027 hat gezeigt, dass es für eine erfolgreiche Programmumsetzung keiner Durchführungsrechtsakte und delegierten Rechtsakte bedarf.

9. Der Bundesrat weist darauf hin, dass der ESF als einer von wenigen Fonds und Instrumenten primärrechtlich im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union verankert ist. Dieser Bedeutung des ESF wird der Vorschlag für eine ESF-Verordnung, die nur einen marginalen Regelungsgehalt aufweist, nicht gerecht. Vielmehr offenbart dieser Vorschlag den seitens der Kommission vorgesehenen Bedeutungsverlust für den ESF durch die Überführung in einen einzigen Fonds mit vielen anderen Politikbereichen. Der EU-Kofinanzierungssatz sollte zudem für die stärker entwickelten Regionen bei 50 Prozent und für die Übergangsregionen bei 70 Prozent liegen.
10. Der Bundesrat befürchtet, dass durch die Einführung des NRPP die ESF-Förderung als zentrales beschäftigungs- und strukturpolitisches Instrument der Länder gefährdet wäre. Die wesentlichen Entwicklungsherausforderungen, wie der Umbau zur klimaneutralen Wirtschaft, Digitalisierung und künstliche Intelligenz sowie der demografische Wandel, stellen sich regional sehr differenziert dar. Die Länder begegnen diesen regionalen Herausforderungen mit dem ESF im Rahmen der Kohäsionspolitik passgenau, innovativ und bedarfsgerecht.
11. Diese Gefahr wird dadurch verstärkt, dass zwar mindestens 14 Prozent der Finanzausstattung des Fonds für die Verwirklichung der sozialen Ziele der Union bestimmt sind. Dieser Betrag sieht dafür jedoch nicht nur die ESF-Politikbereiche Beschäftigung, soziale Eingliederung und Bildung vor, sondern auch Wohnen, Rechte, Energie, Kultur, Forschung, Landwirtschaft und Umwelt. Der Bundesrat fordert deshalb, die vorgesehene Quote von 14 Prozent auf die ESF-Ziele hochwertige Beschäftigung, Kompetenzen und soziale Inklusion zu konzentrieren und für den ESF eine eigene Budgetlinie – analog zur GAP – vorzusehen.
12. Der Bundesrat weist zudem darauf hin, dass die Auszahlung von EU-Mitteln an die Mitgliedstaaten künftig an das Erreichen von im NRPP festgelegten Meilensteinen, Zielen und Reformen geknüpft werden soll statt an die tatsächlich getätigten Ausgaben. Die Schwierigkeit dieses leistungsbasierten Ansatzes besteht darin, die Meilensteine und Ziele im Voraus verlässlich abzuschätzen. Dadurch würde sich das Haushaltsrisiko für die Mitgliedstaaten erhöhen, da eingeplante EU-Mittel bei Zielverfehlungen durch nationale Mittel kompensiert werden müssen. Diese Schwierigkeit besteht beim ESF besonders im Hinblick auf die Förderung benachteiligter Zielgruppen, Unternehmensförderungen und die För-

derung innovativer Vorhaben. Der leistungsisierte Ansatz birgt zudem in der Arbeit mit benachteiligten Zielgruppen das Risiko, dass am wenigsten benachteiligte beziehungsweise leichter erreichbare Teilnehmende oder weniger komplexe Projekte bevorzugt werden, um Ziele oder Meilensteine zu erreichen (so genannte Creaming-Effekte). Daher muss die bisherige ausgabenisierte Auszahlung von EU-Mitteln an die Mitgliedstaaten weiterhin als Option ermöglicht werden.

13. Das Haushaltsrisiko beziehungsweise die verringerte Mittelausschöpfung werden noch dadurch verschärft, dass im Zusammenhang mit dem leistungsisierten Ansatz die Fristen für die Mittelabrechnung extrem verkürzt werden sollen. Demnach müssten die gesamten für das laufende Jahr zugewiesenen Mittel bereits bis spätestens Oktober desselben Jahres bei der Kommission mit Zahlungsantrag abgerufen werden. Bei verspäteter Genehmigung der NRPP sollen zudem die Jahrestranchen für 2028 komplett entfallen. Die Wahrscheinlichkeit des Mittelverfalls erhöht sich außerdem weiter durch einen fest vorgegebenen Flexibilitätsbetrag von 25 Prozent der Gesamtmittel, der nicht vor der Halbzeitüberprüfung beplant werden kann.
14. Der Bundesrat fordert aus diesen Gründen die Bundesregierung dazu auf, darauf hinzuwirken, dass die erforderlichen Mittel bedarfsgerecht bereitgestellt werden durch
 - a) einen jährlich ansteigenden Mittelansatz (in konstanten Preisen) – das heißt, einen progressiven statt des vorgesehenen degressiven Mittelansatzes
 - b) eine Beibehaltung der n+3-Regelung
 - c) eine Absenkung des Flexibilitätsbetrags auf zehn Prozent und eine (vorläufige) Zuweisung von Beginn an (wie in der Förderperiode 2021 – 2027).
15. Die von der Kommission vorgeschlagenen Neuerungen für die Kohäsionspolitik sind hinsichtlich Governance und Umsetzungslogik so tiefgreifend, dass der Bundesrat einen pünktlichen Start beziehungsweise einen nahtlosen Übergang zur Förderperiode 2028 – 2034 bereits jetzt als unrealistisch einschätzt. Für den Aufbau komplett neuer Strukturen sind – neben der Umsetzung der laufenden Programme – erhebliche Personalressourcen, umfangreiche Abstimmungen und nicht zuletzt erhebliche IT-Investitionen erforderlich. Mehrjährige Verzögerungen beim Start der neuen Förderperiode sind zu erwarten. Um Förderlücken zu

vermeiden und ausreichend Zeit für Planung und Implementation neuer Strukturen sicherzustellen, bittet der Bundesrat die Bundesregierung,

- a) sich für eine frühzeitige Verabschiedung des Rechtsrahmens und für eine Verlängerung der aktuellen Förderperiode für eine handhabbare Umsetzung von Fördermaßnahmen im Rahmen der laufenden Programme einzusetzen,
- b) zeitnah einen Ansprechpartner für die Länder für die Vorbereitung der neuen Förderperiode zu benennen und entsprechende Abstimmungsverfahren zu vereinbaren.

16. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.