

Positionspapier
der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V.
(BAGFW)
zur EU-Förderperiode ab 2028:
Mit dem Europäischen Sozialfonds die Transformation der
Gesellschaft und der Arbeitswelt in Zukunft wirksam gestalten!

10.06.2024

Die soziale Daseinsvorsorge wird in Deutschland im Wesentlichen von Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege erfüllt. Diese stellen eine wichtige Säule im deutschen Sozialstaat dar und tragen täglich mit ihren rund 125.000 Einrichtungen und 2,1 Millionen Beschäftigten maßgeblich zur sozialen Daseinsvorsorge in Deutschland bei. Dabei arbeitet die Freie Wohlfahrtspflege nicht gewinnorientiert, und richtet ihre Angebote und Dienstleistungen an den Bedarfen der Menschen aus. Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Deutschland haben sich in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zusammengeschlossen.

Europäische Förderprogramme und der Europäische Sozialfonds sind für die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege wichtige Impulsgeber für die Erprobung innovativer Ideen und Methoden, insbesondere bei der Bekämpfung von Armut und gesellschaftlicher Ausgrenzung sowie der Entwicklung und Erprobung von Innovationen in der eigenen Arbeits- und Berufswelt. Europäische Fördermittel wirken immer additiv, sie ersetzen keine regelfinanzierten Instrumente der sozialen Sicherung. Zusätzlich zur konkreten Projektumsetzung durch ihre Mitgliedsverbände koordiniert die BAGFW in Kooperation mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales ein ESF-Förderprogramm und entsendet Vertreter:innen in die Begleitausschüsse des ESF auf Bundes- und Landesebene.

Um die Weiterentwicklung des Europäischen Sozialfonds entsprechend der Bedarfe der Einrichtungen, Beschäftigten und Klient:innen der Freien Wohlfahrtspflege datengestützt mitgestalten zu können, hat die BAGFW im Frühjahr 2024 eine Umfrage bei Trägern vor Ort durchgeführt, an der sich über 800 Interessierte aus ganz Deutschland beteiligt haben¹. Auf der Grundlage dieser Verbändebefragung und der Mitarbeit der Verbände in den Begleitausschüssen auf Bundes- und Landesebene haben die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege die nachfolgenden Empfehlungen entwickelt.

¹ 812 Teilnehmende haben die Umfrage begonnen, 591 haben sie beendet. In die Auswertung der Ergebnisse wurden nur vollständig beantwortete Fragebogen einbezogen. Der vollständige Datensatz der Umfrage kann bei der EU-Vertretung der BAGFW angefragt werden: euvertretung@bag-wohlfahrt.de

1. Empfehlungen an die europäische Ebene: Ein wirksamer Europäischer Sozialfonds als Investitionsinstrument in die Menschen und Motor für Innovationen

Die Förderperiode 2021-2027 ist geprägt von tiefgreifenden sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Transformationen sowie sich überschneidenden Krisen. Die Kohäsionspolitik ist eine wichtige Grundlage dafür, dass Europa resilient auf diese Krisen reagieren kann. Der 9. Kohäsionsbericht untermauert dies mit konkreten Zahlen: So wird sich jeder im Rahmen der Kohäsionspolitik investierte Euro bis 2043 verdreifacht haben, und bis zum Jahr 2027 werden schätzungsweise 1,3 Mio. zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden.² Soll diese Erfolgsgeschichte weitergeführt werden, müssen auch in der nächsten Haushaltsperiode der EU ab 2028 **umfassend Mittel** bereitgestellt werden.

Es ist unerlässlich, dass die Kohäsionsfonds und insbesondere der ESF weiterhin **in allen Regionen investieren**. Soziale Nöte und Transformationsprozesse gibt es überall in der EU, in schwächer wie in stärker entwickelten Regionen. Daher gilt die Europäische Säule sozialer Rechte für die gesamte EU. Auch das Erstarren nationalistischer und EU-feindlicher Gruppierungen ist ein Argument, in alle Regionen zu investieren. Verstößt ein EU-Staat jedoch gegen grundlegende Werte der EU, wie Menschenrechte oder das Rechtsstaatsprinzip, so müssen umgehend auch finanzielle Reaktionen erfolgen und EU-Förderprogramme eingefroren oder gekürzt werden. **Zielübergreifende grundlegende Voraussetzungen**, die ein Mitgliedstaat erfüllen muss, um Gelder ausbezahlt zu bekommen, sind ein angemessenes Instrument, dürfen jedoch nicht zu zusätzlichen Hürden für die Projektträger führen.

Grundlage für den Erfolg der Kohäsionspolitik ist, dass bei der Programmierung der Fonds das **Subsidiaritätsprinzip**³ berücksichtigt wird und die Programme dort entwickelt werden, wo sie auch umgesetzt werden. Daher spricht sich die BAGFW für eine **Beibehaltung der geteilten Mittelverwaltung** gegenüber eine dem Corona-Wiederaufbauplan entsprechenden „Planverwaltung“ auf EU-Ebene aus. Da die Kohäsionspolitik langfristig und präventiv wirkt, sind krisenbedingte Umwidmungen während der laufenden Programmperiode und zwischen den Fonds möglichst zu vermeiden. Eine zusätzliche und flexibel einzusetzende Budgetlinie „Krisenintervention“ im Rahmen der Kohäsionspolitik könnte aber ausgleichend wirken.

² Vgl. 9. Kohäsionsbericht der EU-Kommission: https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/cohesion-report_en

³ Der Grundsatz der Subsidiarität ist in Artikel 5(3) des Vertrags über die Europäische Union definiert. Er besagt, dass Entscheidungen möglichst bürgernah getroffen werden sollen, wobei zu prüfen ist, ob ein Vorgehen auf Ebene der Europäischen Union (EU) angesichts der nationalen, regionalen oder lokalen Handlungsmöglichkeiten wirklich gerechtfertigt ist. Insbesondere in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche gerichtliche Zuständigkeit fallen, handelt die EU also nur dann, wenn ihre Maßnahmen wirksamer sind als nationale, regionale oder lokale Maßnahmen.

Unabdingbar ist es, das **Partnerschaftsprinzip** zu stärken und Mitgliedstaaten z.B. dazu zu verpflichten, im Rahmen ihrer technischen Hilfe Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau der Partnerorganisationen zu finanzieren. Dabei sind Organisationen und Verbände der Zivilgesellschaft und auch Vertreter:innen der Zielgruppen der Fonds unbedingt umfassend in die Programmgestaltung, -umsetzung und -evaluierung auf Augenhöhe einzubeziehen.

Dem ESF als Investitionsinstrument in die Menschen Europas und **Motor für Innovationen** wird in Zukunft eine herausragende Bedeutung bei der Stärkung der Krisenresilienz Europas zukommen. So trägt er z.B. zur Sicherung des Arbeits- und Fachkräftebedarfs, zur Bewältigung der demografischen Entwicklung und zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung bei. Der ESF muss daher auch in Zukunft eine finanziell starke Säule der Kohäsionspolitik darstellen. Innovativ zu arbeiten, bedeutet jedoch auch, scheitern zu können. Die Auszahlung von Geldern darf daher nicht ausschließlich an das Erreichen bestimmter Zielmarken geknüpft werden.

Thematisch sollte sich der ESF auf die **Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte** und die Erreichung der drei Kernziele des Aktionsplans zur Umsetzung der Europäischen Säule Sozialer Rechte⁴ konzentrieren. Für die Zeit nach 2030, in der die neue EU-Förderperiode umgesetzt wird, braucht es eine Weiterentwicklung des Aktionsplans mit ambitionierten Initiativen und Zielsetzungen. Um eine angemessene Förderung der sozialen Inklusion sicherzustellen, sollten mindestens 30% des ESF-Budgets eines Mitgliedstaates verpflichtend für Maßnahmen der sozialen Inklusion sowie mindestens 5% zur Bekämpfung materieller Deprivation und zur Unterstützung besonders benachteiligter Personen eingesetzt werden.

Europaweit stehen soziale Dienste und Einrichtungen unter großem finanziellem Druck. Gleichzeitig ist der Fachkräftemangel gerade im Sozial- und Gesundheitswesen besonders bedrohlich. Ein **gelingener Übergang zwischen den Förderperioden** ist daher für das Bestehen vieler ESF-geförderter Projektvorhaben unerlässlich. Die Verordnungen und die Budgetverhandlungen müssen auf EU-Ebene mindestens ein Jahr vor Beginn der Förderperiode abgeschlossen sein, damit die Mitgliedstaaten rechtzeitig ihre nationalen Förderstrategien entwickeln können. Eine weitere Förderlücke kann sich die EU nicht leisten!

In einer Welt sich überschneidender Krisen wird sich auch der ESF anpassen müssen. Die Umsetzung der Fonds muss für die unter multiplen Herausforderungen⁵ leidenden Projektträger deutlich effizienter werden. Die **Wirksamkeit der Fonds** vor

⁴ Bis 2030 EU-weit eine Beschäftigungsquote von mind. 78% zu erzielen, die jährliche Teilnehmerquote von Erwachsenen an Weiterbildungsmaßnahmen auf mindestens 60% zu erhöhen sowie die Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen um 15 Millionen Menschen zu verringern.

⁵ Beispiele sich überschneidender Herausforderungen im Sozialbereich: Fachkräftemangel, Digitalisierung, grüne Transformation, steigende Löhne und Energiepreise, Inflation, verbunden mit Sparmaßnahmen in nationalen Haushalten, etc.

Ort wird durch bürokratische Vorgaben wie einer ausufernden Berichterstattung unterhöhlt, da Ressourcen in die Administration der Projektgelder statt in die tatsächliche Projektarbeit fließen. Auf einheitliche, von EU-Ebene vorgegebene Indikatoren, sollte in Zukunft zu Gunsten einer **programmbezogenen Evaluation** verzichtet werden. Mit deutlich weniger bürokratischem Aufwand kann so ein höherer Erkenntnisgewinn erzielt werden, was den ESF finanziell wie fachlich stärken wird.

Daten der laufenden Programmperiode belegen eindeutig, dass Projektträger im sozialen Bereich die abgesenkten Ko-Finanzierungssätze der EU nicht stemmen können. Wurden die EU-Ko-Finanzierungssätze an die Projektträger weitergegeben, wurden die Gelder nicht abgerufen. In Zukunft wird es für Mitgliedstaaten und Kommunen unter Haushaltsdruck noch schwieriger, zusätzliche Mittel in die EU-Programme zu geben. Es ist daher unerlässlich, **die Ko-Finanzierungssätze der EU für die Strukturfonds anzuheben** (siehe Abbildung 1). Für sozial-innovative Projekte oder Projekte, die sich an benachteiligte Zielgruppen richten, ist auch in stärker entwickelten Regionen eine Ko-Finanzierungsrate von mindestens 90 Prozent notwendig. In ESF-Programmen, die sich an KMUs oder die wirtschaftliche Stärkung sozialer Unternehmen richten, ist auch in stärker entwickelten Regionen eine EU-Ko-Finanzierung von mindestens 70 Prozent notwendig. Nur so kann sichergestellt werden, dass die EU-Fonds vor Ort auch die erwünschte Wirkung erzeugen.

Vereinfachte Kostenoptionen, wie Standardeinheitskosten, Restkostenpauschalen oder Gesamtprojektpauschalen sind weiter auszubauen. In der Praxis hat die Anwendung von Personalkostenpauschalen jedoch zu Problemen in der Projektumsetzung geführt, da Tarifsteigerungen oder Krankheitstage nicht ausreichend eingeplant werden können. Mit Blick auf eine immer flexiblere Arbeitswelt ist die Pauschalierung von Personalkosten daher kritisch zu sehen. Werden Gelder nur dann ausgezahlt, wenn bestimmte Zielmarken erreicht werden, führt dies im sozialen Bereich dazu, dass sich Projektträger auf relativ einfach zu erreichende Zielgruppen fokussieren („Creaming-out-Effekte“). Besonders benachteiligte Zielgruppen würden dann nicht mehr erreicht oder neue innovative Ansätze nicht mehr ausprobiert werden. Entsprechende leistungsorientierte Auszahlungsmechanismen sind daher abzulehnen.

Bei entsprechenden mitgliedstaatlichen Voraussetzungen sollten **Prüfpfade** angepasst und die Prüfungen der nationalen Behörden von der EU anerkannt werden. Dies verhindert, dass Träger von mehreren Ebenen geprüft werden und erhöht das Vertrauen in die Mitgliedstaaten. Zudem müssen **beihilfe- und vergaberechtliche Vorgaben** vereinfacht und im Sinne der Projektträger umsetzbar aufbereitet werden. Beim Thema Förderbedingungen und administrative Verbesserungen hatte dies in der Verbändeumfrage die zweitgrößte Priorität (siehe Abbildung 1).

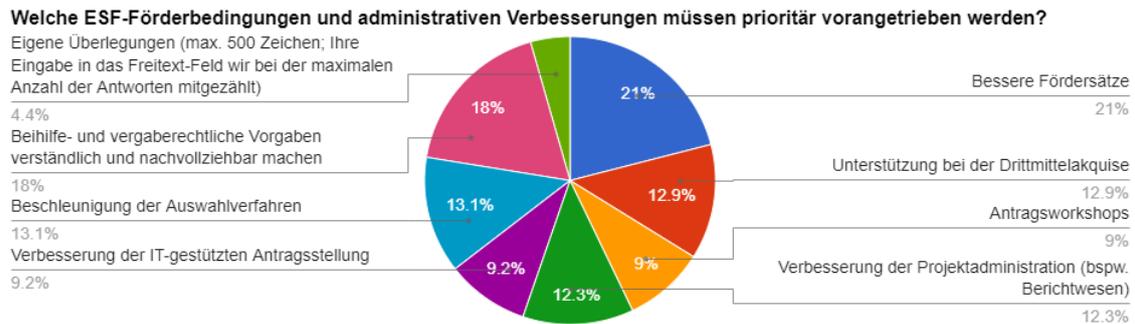


Abbildung 1: Ergebnisse der Verbändeumfrage zu administrativen Verbesserungen des ESF

2. Empfehlungen an die nationale Ebene: Ein Europäischer Sozialfonds, der sich an den Bedarfen vor Ort ausrichtet

Um seiner vertraglichen Zielsetzung gerecht zu werden, „zur Hebung der Lebenshaltung“⁶ beizutragen, muss der ESF sich im Sinne des Subsidiaritätsprinzips an den **Strukturen und Bedarfen vor Ort ausrichten**. Dabei muss sichergestellt werden, dass der ESF als Projektförderung zusätzlich eingesetzt wird und keine nationale Regelförderung ersetzen kann.

Der ESF in Deutschland sollte schwerpunktmäßig **benachteiligte Zielgruppen** in den Blick nehmen. Vor Ort ist eine Vielzahl unterschiedlicher benachteiligter Zielgruppen anzutreffen, die mit multiplen, sich zum Teil überschneidenden Problemlagen zu kämpfen haben. Kinder, Jugendliche und Familien in den verschiedenen Zusammensetzungen werden jedoch von den Trägern vor Ort besonders häufig als prioritäre Zielgruppe des zukünftigen ESF gewünscht (siehe dazu die Abbildung 2).

Für die zukünftige Programmarchitektur sollten **„Cluster-Programme“** bevorzugt werden. Darunter verstehen wir weitgefasste Programme, die auf starre Vorgaben zu Zielgruppen und Themen durch den Zuwendungsgeber (die jeweils verantwortlichen Ministerien) verzichten. Stattdessen sollten sie sich an zielgruppenübergreifenden und breit gefächerten Themen (z.B. „Verbesserung der sozialen Inklusion im Quartier“) ausrichten, und den Trägern mehr Freiheit zugestehen, die tatsächlichen Problemlagen und Zielgruppen vor Ort zu adressieren. Auch bisher nicht im ESF adressierte Zielgruppen, wie suchtkranke oder haftentlassene Menschen, können so je nach Bedarfslage vor Ort in die Projekte integriert werden.

⁶ Art. 162 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)

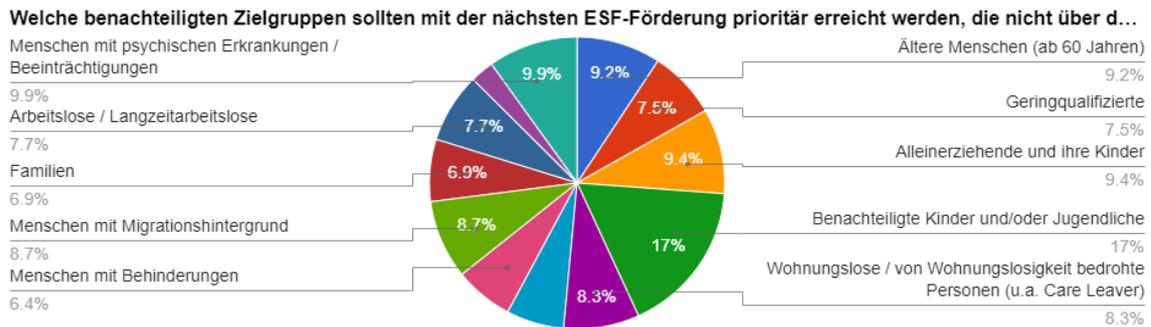


Abbildung 2: Ergebnisse der Verbändebefragung zu benachteiligten Zielgruppen

Cluster-Programme für benachteiligte Zielgruppen sollten grundsätzlich so ausgestaltet sein, dass, soweit möglich, **die Beihilferrelevanz** der Förderung ausgeschlossen werden kann. Es muss eine **Förderung von mindestens 90 Prozent** sichergestellt sein. Eigenmittel, aber auch private Drittmittel, können von gemeinnützig arbeitenden Trägern nur noch begrenzt eingebracht werden. Thematisch sollten Programme für benachteiligte Zielgruppen prioritär **in die Stärkung der sozialen Teilhabe** und **in den Ausbau der arbeitsmarktbezogenen Kompetenzen** investieren. Der Bedarf an Bildungsangeboten im Digitalbereich scheint im Alter höher zu sein als bei jungen Zielgruppen. Der Wissensausbau im Bereich Nachhaltigkeit oder Klimaschutz scheint im Vergleich zu den anderen aktuellen Herausforderungen für die Soziale Arbeit mit benachteiligten Zielgruppen auf den ersten Blick weniger Priorität zu haben (siehe dazu Abbildung 3 als Beispiel für thematische Prioritäten einer benachteiligten Zielgruppe). Gleichzeitig ist jedoch abzusehen, dass Bedarfe in den Themenbereichen Digitalisierung und Nachhaltigkeit/Klimaschutz in Zukunft auch aufgrund (verbands)politischer Vorgaben steigen werden.

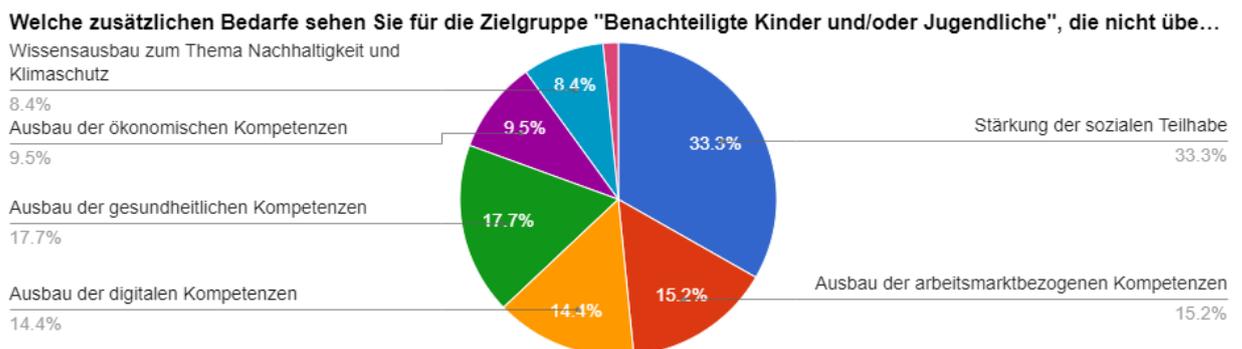


Abbildung 3: Ergebnisse der Verbändeufrage zur thematischen Priorisierung am Beispiel der Zielgruppe „Benachteiligte Kinder und/oder Jugendliche“

Cluster-Programme, die die Wettbewerbsfähigkeit von KMUs und sozialwirtschaftlichen Unternehmen stärken, sollten **prioritär in Fachkräftegewinnung und -sicherung** und damit verbunden in Maßnahmen zur **Anpassung an den demografischen Wandel** investieren. Im Vergleich zu diesen

Herausforderungen scheinen die Themen Digitalisierung und Ökologische Nachhaltigkeit nachgeordnet, aber immer noch mit einer signifikanten Relevanz von 20 Prozent bzw. 16 Prozent (siehe Abbildung 4). Mit Blick auf die politischen Zielsetzungen kann der ESF jedoch Anreize für KMUs und Unternehmen schaffen, verstärkt in diese Themen zu investieren.

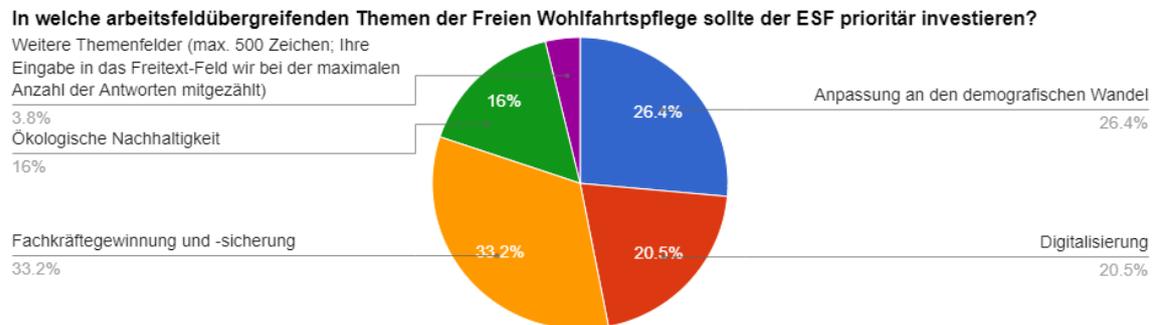


Abbildung 4: Ergebnisse der Verbändeumfrage zu arbeitsfeldübergreifenden Herausforderungen

Um die Wirksamkeit des ESF zu erhöhen und Synergien zu nutzen, sollten **branchenübergreifende Ansätze** zu den oben genannten Themen gewählt werden, und auf engführende Vorgaben der Zuwendungsgeber (der verantwortlichen Ministerien) verzichtet werden. Eine **Einschätzung der Beihilferelevanz** der Förderung sollte auf Ebene des Zuwendungsgebers durchgeführt und dem Projektträger zur Verfügung gestellt werden. Kann eine Beihilferelevanz nicht ausgeschlossen werden, sind alle Freistellungsmöglichkeiten, inklusive des DAWI-Freistellungsbeschlusses⁷, in die Förderrichtlinie aufzunehmen.⁸ Grundsätzlich sollte eine **Förderung von mindestens 70 Prozent** sichergestellt werden.

Damit auch weiterhin Träger und Einrichtungen vor Ort ESF-Mittel umsetzen und die Fehlerquote möglichst geringgehalten wird, muss die **Administration des ESF in Deutschland deutlich effizienter** umgesetzt werden (siehe dazu Abbildung 1). Das Antragsverfahren sowie der zahlenmäßige Nachweis müssen verschlankt und die Auswahl- und Abrechnungsverfahren deutlich beschleunigt werden. Träger, insbesondere aus der Zivilgesellschaft, können es sich nicht mehr leisten, monatelang in Vorleistung treten zu müssen. Die IT-gestützte Antragstellung sowie Projektadministration und -abrechnung müssen deutlich verbessert werden.

Aufgrund der Komplexität der fachlichen wie finanztechnischen Vorgaben im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung, benötigen Träger **mehr direkte Beratung** im

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012D0021&from=de>

⁸ Nach dem DAWI-Freistellungsbeschluss können unter anderem sog. soziale Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse „für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zur Deckung des sozialen Bedarfs im Hinblick auf Gesundheitsdienste und Langzeitpflege, Kinderbetreuung, den Zugang zum und die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt, den sozialen Wohnungsbau sowie die Betreuung und die soziale Eingliederung schwacher Bevölkerungsgruppen“ (Art. 2 Abs. 1 lit. c) in unbegrenzter Höhe gefördert werden.

Antragsverfahren und in der Projektabwicklung. Zudem melden sie verstärkt **Unterstützungsbedarf bei der Drittmittelakquise** an. Große Herausforderungen stellen die **beihilfe- und vergaberechtlichen Vorgaben** dar. Deutschland sollte die Träger zu diesen Themen mit Geldern der technischen Hilfe unterstützen.

Die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege bieten bei der Diskussion um die Ausgestaltung der EU-Förderperiode und des ESF ab 2028 ihre Fachexpertise und ihre enge Verbindung zu den projektumsetzenden Diensten und Einrichtungen, aber auch zu den Zielgruppen des ESF an. Die Rohdaten der Verbändeumfrage 2024 können unter euvertretung@bag-wohlfahrt.de angefragt werden.

Kontakt:

Lisa Schüler, Leiterin der Kontaktstelle Politik Europa des Deutschen Caritasverbands:

lisa.schueler@caritas.de

Andreas Bartels, Referent für Europäische Kohäsions- und Strukturpolitik der Diakonie

Deutschland: andreas.bartels@diakonie.de