



DV 08/13 Stabsstelle Internationales  
19. Februar 2013

## **Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zum Entwurf des Nationalen Reformprogramms 2013<sup>1</sup>**

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. hatte sich am 5. Dezember 2012 zum Nationalen Reformprogramm (NRP) 2012 positioniert,<sup>2</sup> um Hinweise für die bevorstehende Erstellung des Nationalen Reformprogramms 2013 zu geben. Zum Entwurf des NRP 2013 vom 5. Februar 2013 nimmt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins auf dieser Grundlage wie folgt Stellung:

### **1. „Soziale Eingliederung vor allem durch die Verringerung von Armut fördern“** Ziffern 79–80, 110–113

Im Entwurf des NRP 2013 hält die Bundesregierung an dem seit dem NRP 2011 verfolgten nationalen Ziel fest, die Zahl der Langzeitarbeitslosen und damit die Zahl der Personen in den betroffenen Haushalten bis 2020 um 20 % (gemessen am Jahresdurchschnitt 2008) zu senken. Dies entspricht ausweislich des NRP 2012 einer Senkung der Zahl langzeitarbeitsloser Menschen um 320.000 und der Zahl der betroffenen Personen (d.h. inklusive der Angehörigen ihres Haushalts) um 640.000. Die Bundesregierung weist im Entwurf des NRP 2013 auf eine Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit um 40 % seit dem Jahr 2007 hin und führt aus, dass Langzeitarbeitslosigkeit ein wesentlicher Bestimmungsgrund für das Risiko sei, Armut und soziale Ausgrenzung zu erfahren. Anders als noch im NRP 2011 wird im Entwurf des NRP 2013 kein weiterer Bezug auf ergänzende qualitative Ziele und Maßnahmen zur Armutsbekämpfung genommen, womit im NRP 2011 eine Berücksichtigung insbesondere der Verbesserung der Chancen auf Bildung und soziale Teilhabe von

<sup>1</sup> Verantwortliche Referentin im Deutschen Verein: Britta Spilker.

<sup>2</sup> Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Nationalen Reformprogramm 2012, NDV 2013, 64 ff.

Kindern und Jugendlichen in sozialen Risikolagen, der Vermeidung von Altersarmut sowie der Integration von Migrant/innen in Gesellschaft und Arbeitsmarkt erreicht werden sollte.

Der Deutsche Verein begrüßt wie die Bundesregierung, dass die Langzeitarbeitslosigkeit in den letzten Jahren abgenommen hat. Er stimmt der Bundesregierung in der Analyse zu, dass Langzeitarbeitslosigkeit ein wesentlicher Bestimmungsgrund für eine Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung ist. Gleichwohl vermag er weiterhin die Argumentation der Bundesregierung zur Setzung des quantitativen nationalen Ziels so nicht nachzuvollziehen. Vielmehr wäre es angesichts der Vielschichtigkeit der Phänomene Armut und soziale Ausgrenzung mit ihren vielfältigen Ursachen und Auswirkungen, die noch dazu stark miteinander verknüpft sind, angemessen, sich bei der Setzung des nationalen Ziels auf alle drei Indikatoren zu beziehen, da auch in Deutschland Menschen von allen drei so erfassten Dimensionen von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen sind: Im Jahr 2010 gab es 12,8 Mio. armutsgefährdete Menschen, 4,3 Mio. Menschen in materieller Deprivation, 6,6 Mio. Menschen in Erwerbslosenhaushalten, insgesamt 16,1 Mio. Menschen (Eurostat 2011). Dabei hat sich insbesondere die Zahl von Menschen in materieller Deprivation innerhalb eines Jahres von 3,7 Mio. auf 4,3 Mio. erhöht. Vor diesem Hintergrund und angesichts der erfolgten Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit bereits in diesem frühen Stadium der Umsetzungsphase für die Strategie „Europa 2020“ ermutigt der Deutsche Verein die Bundesregierung weiterhin, in den folgenden Nationalen Reformprogrammen ambitionierte Zielzahlen auch auf Grundlage der anderen Indikatoren (Armutsgefährdungsrate und Index der materiellen Deprivation) zu benennen.

Unabhängig von der Auswahl des Indikators wird die Zahl von 640.000 Personen als nationales Ziel der Dimension der europaweiten Aufgabe von 20 Mio. Personen angesichts der Größe Deutschlands im Allgemeinen wie auch der Größe der in Deutschland betroffenen Personengruppen im Besonderen nicht gerecht. Die Erreichung des EU-weiten Ziels bedarf des engagierten und ambitionierten Einsatzes jedes einzelnen Mitgliedstaates, zumal die Krise der letzten Jahre die gesellschaftliche Aufgabe noch vergrößert hat. Deutschland kann und sollte in diesem Bereich eine Vorbildfunktion für andere Mitgliedstaaten erfüllen. Auch bezogen auf die nationale

Dimension der Aufgabe „Förderung der sozialen Eingliederung“ sollte das quantitative nationale Ziel ab dem nächsten NRP angepasst werden. Als Maßstab für die Zielsetzung muss dabei die Lebenssituation der hohen Zahl von Menschen Berücksichtigung finden, die Leistungen zur Sicherung ihres Existenzminimums beziehen.

Der Umfang der Erörterung des Themenbereichs „Soziale Eingliederung vor allem durch die Verringerung von Armut fördern“ wurde im Entwurf des NRP 2013 gegenüber den NRP 2011 und 2012 gekürzt. Im NRP 2012 wurde die kurze Erläuterung des Nationalen Ziels noch ergänzt durch eine Auflistung von Maßnahmen, die der Umsetzung der „Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung“ – insbesondere der „Leitlinie 10: Soziale Eingliederung fördern und Armut bekämpfen“ – dienen und das NRP 2012 in diesem Bereich um wesentliche Aspekte ergänzten, indem Kinder, Jugendliche, Frauen, Alleinerziehende, ältere Menschen, ältere Arbeitslose, Personen ohne Berufsausbildung, neu Zugewanderte, Menschen mit Migrationshintergrund, Menschen mit Behinderung sowie Sinti und Roma als Zielgruppen einer Politik der sozialen Eingliederung benannt wurden.

Wenn die Bundesregierung sich nun im Entwurf des NRP 2013 auf einige Hinweise zum Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit und zum Anstieg der Beschäftigung beschränkt und ansonsten auf die Nationalen Sozialberichte (NSB) 2012 und 2013 verweist, so genügt dies – unabhängig vom zu erwartenden Inhalt dieser noch nicht verabschiedeten Dokumente – nicht der Funktion, die das Nationale Reformprogramm im Bereich „Soziale Eingliederung“ zu erfüllen hat. Zwar sollen das Europäische Semester mit dem Instrument NRP und die Offene Methode der Koordinierung im Bereich Sozialschutz und soziale Eingliederung (OMK Soziales) mit dem Instrument NSB im Bereich „Soziale Eingliederung“ aufeinander abgestimmt werden. Die Nationalen Reformprogramme dienen aber als Planungsinstrumente im Rahmen der Strategie „Europa 2020“ dazu, mittel- und langfristig angestrebte politische Handlungslinien zu entwickeln und aufzuzeigen, wie das „integrative“ Wachstum und insbesondere die Nationalen Ziele erreicht werden sollen. Detailliertere Ausführungen im NSB können und müssen auf der Grundlage angemessener strategischer Erörterungen im NRP erfolgen, die dem Umfang und der Bedeutung des Handlungsfeldes entsprechen.

## **2. „Beschäftigung fördern“**

Im Entwurf des NRP 2013 werden die nationalen Ziele zur Förderung der Beschäftigung aus den NRP beibehalten: Erwerbstätigenquote 77 % für Frauen und Männer insgesamt (20–64 Jahre), 60 % für Ältere, 73 % für Frauen. Der Deutsche Verein begrüßt, dass die Bundesregierung über die Vorgaben der Strategie „Europa 2020“ (Beschäftigungsquote 75 % für Frauen und Männer) hinausgehend einzelne nationale Ziele für Frauen und für Ältere benennt. Dies dient einer differenzierten Betrachtung der Beschäftigungssituation und fördert Maßnahmen, die den unterschiedlichen Bedürfnissen der Menschen Rechnung tragen können. Er weist darauf hin, dass die Strategie „Europa 2020“ bei der Setzung des europäischen Ziels insbesondere auf jüngere Menschen, ältere Arbeitnehmer/innen, Geringqualifizierte und Migrant/innen abzielt. Die Ausführungen im Entwurf des NRP 2013 gehen auf entsprechende gruppenspezifische Maßnahmen ein. Der Deutsche Verein begrüßt dabei insbesondere die Thematisierung des Beschäftigungszugangs von Männern und Frauen mit familiären Fürsorgeverpflichtungen und der diesbezüglichen Bedeutung von bedarfsgerechten Betreuungsangeboten und flexiblen Arbeitszeitmodellen, der Förderung junger Menschen insbesondere beim Übergang von der Schule zum Beruf sowie der Bedeutung der lebenslangen Bildung für die Beschäftigung.

Der Deutsche Verein begrüßt die Fortschritte, die im Bereich Steigerung der Beschäftigung und Senkung der Arbeitslosigkeit, insbesondere auch der Langzeitlosigkeit, eingetreten sind. Er spricht sich dafür aus, zukünftig verstärkte Anstrengungen zu unternehmen, um langzeitarbeitslose Menschen in Beschäftigung zu integrieren, die schon seit mehreren Jahren oder wiederholt arbeitslos sind bzw. bei denen multiple Vermittlungshemmnisse vorliegen und die unter besonderer sozialer Ausgrenzung leiden. Maßnahmen mit diesem Ziel müssen in ausreichendem Maße und mit der notwendigen Mittelausstattung zur Verfügung stehen, niederschwellige Förderung ermöglichen und sich dabei auf die Besonderheiten des jeweiligen Einzelfalls flexibel ausrichten lassen. Dazu bedarf es auch der Verfolgung einer mittel- und langfristigen Strategie der Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Aus Sicht des Deutschen Vereins müssen bei allen arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen die Qualität der aufgenommenen Arbeit und die tatsächlichen Auswirkungen ihrer Aufnahme auf die

Lebenswirklichkeit der Menschen im Mittelpunkt stehen. So senken lediglich kurzfristige Aufnahmen von Arbeit oder arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die nicht mittel- und langfristig in die Beschäftigung führen, zwar die Quote der Langzeitarbeitslosen, vermögen die Situation der Einzelnen jedoch nicht nachhaltig zu verändern. Vielmehr bedarf es einer Ausrichtung aller Anstrengungen auf nachhaltige Integration in Beschäftigung und darauf, in der Folge Unabhängigkeit von Leistungen zur Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums zu erlangen.

### **3. „Bildungsniveau verbessern“**

Ziffern 79–80, 105–109, 53–55

Im Entwurf des NRP 2013 wird das nationale Ziel aufrechterhalten, den Anteil der frühen Schulabgänger/innen<sup>3</sup> auf unter 10 % zu senken und den Anteil der Hochschul- oder gleichwertigen Abschlüsse auf 42 % zu steigern. Angesichts der fundamentalen Bedeutung einer grundlegenden Bildung und der Erlangung eines entsprechenden Abschlusses befürwortet der Deutsche Verein eine Steigerung des nationalen Ziels im Bereich der frühen Schulabgänger/innen für die nächsten NRP auf eine Quote von mittelfristig unter 6 %.

Der Deutsche Verein hatte begrüßt, dass im Rahmen des Maßnahmenkatalogs im NRP 2012 zur „Leitlinie 8: Arbeitskräfte heranbilden, lebenslanges Lernen fördern“ und zur „Leitlinie 9: Qualität und Leistungsfähigkeit des allgemeinen und beruflichen Bildungswesens steigern und Zugang zur Hochschul- oder einer gleichwertigen Ausbildung verbessern“ das Feld der Verbesserung des Bildungsniveaus weit aufgespannt wurde. Zu Recht wurden dabei die Lebensphasen von der frühen Kindheit bis in ein höheres Alter, von der frühkindlichen Betreuung und Bildung bis zur beruflichen Fort- und Weiterbildung erfasst. Im Entwurf des NRP 2013 findet – womöglich mangels des expliziten Eingehens auf die Beschäftigungspolitischen Leitlinien – keine entsprechende umfassende Würdigung des Aufgabenfeldes statt. Der Deutsche Verein erneuert seine Forderung, in den nächsten Jahren darauf hinzuwirken, dass die

---

<sup>3</sup> Schulabgänger/innen ohne einen Abschluss der Sekundarstufe II, die sich zudem nicht in (Aus-)Bildung befinden und in den letzten vier Wochen auch nicht an non-formalen Bildungsveranstaltungen teilgenommen haben.

Chancen der verbesserten Bildung auch von allen Menschen ergriffen werden können, wobei gezielte und verstärkte Anstrengungen aller Beteiligten unternommen werden müssen, um gerade benachteiligten Personen die ihrer Begabung entsprechenden Bildungserfolge zu ermöglichen. Der Deutsche Verein betont in diesem Zusammenhang insbesondere die Rolle der inklusiven Bildung, des Ausbaus der frühkindlichen Bildung, der Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets, der Jugendsozialarbeit an Schulen, der Nationalen Strategie für Alphabetisierung und Grundbildung Erwachsener sowie der lokalen Zusammenarbeit in kommunalen Bildungslandschaften und verweist auf die Ergebnisse des 79. Deutschen Fürsorgetages mit seiner Themenstellung „Ohne Bildung keine Teilhabe – Von der frühen Kindheit bis ins hohe Alter“.

#### **4. „Institutionelles Verfahren und Einbindung weiterer Akteure“**

Ziffern 133–138

Der Deutsche Verein hält weiterhin die frühzeitige und umfassende Einbindung der Länder, der Kommunen und der Freien Wohlfahrtspflege in die Prozesse der Analyse, der Strategieentwicklung und der Maßnahmenumsetzung insbesondere zur Erreichung der Ziele Förderung der sozialen Eingliederung, Förderung der Beschäftigung und Verbesserung des Bildungsniveaus für notwendig. Er ist überzeugt, dass der Austausch und die Zusammenarbeit auf verschiedenen Ebenen einen echten Mehrwert im Sinne der Betroffenen ergeben. Komplexe Strategien wie die Nationalen Reformprogramme können in einem föderalen und pluralistischen Land wie Deutschland, das dem Prinzip der Subsidiarität (sowohl innerhalb der staatlichen Ebenen als auch im Verhältnis von Staat und gesellschaftlichen Erbringern sozialer Leistungen) hohe Bedeutung beimisst, sinnvoll nur im gemeinsamen Handeln verfolgt werden. Daher sollte, entsprechend dem Beschluss des Rates vom 21. Oktober 2010 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (2010/707/EU, Erwägungsgrund 16), insbesondere den Vertretern der Zivilgesellschaft und der regionalen und lokalen Behörden frühzeitig und in einem klar strukturierten, auf echten Austausch zielenden Verfahren die Möglichkeit gegeben werden, sich in die Erarbeitung und Umsetzung der Nationalen Reformprogramme einzubringen. Die jährliche Erstellung der Nationalen Reformprogramme bietet darüber hinaus die Gelegenheit, bereits im Vorfeld der

Erstellung des Textentwurfs durch die Bundesregierung zu einem regelmäßigen, intensiven fachlichen Austausch über die in den Nationalen Reformprogrammen erfassten Politikbereiche zu kommen. Insofern begrüßt der Deutsche Verein die Gespräche, zu denen das Bundesministerium für Arbeit und Soziales am 11. November 2011 und 23. Januar 2012 zur Vorbesprechung des Nationalen Reformprogramms sowie am 26. Juni 2012 zur Vorbesprechung des Nationalen Sozialberichts (u.a. zum Bereich soziale Eingliederung) eingeladen hatte. Er regt jedoch eine Intensivierung und Verbesserung der Zusammenarbeit im Rahmen dieser EU-Prozesse im Besonderen wie auch zu Fragen der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung im Allgemeinen an, beispielsweise zur Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung. Bei Konsultationen zu Entwürfen von Berichten oder Programmen ist insbesondere auf eine ausreichende Zeitspanne zur Abgabe von Stellungnahmen zu achten, um eine der Bedeutung der Themen angemessene Kommentierung zu ermöglichen.