

Dritte Nürnberger Armutskonferenz am 16./17. September 2013

Familie, Bildung, Arbeit – Verwirklichungschancen ermöglichen! Hinweise für eine sozialpolitische Neujustierung

Reiner Prölß

- Es gilt das gesprochene Wort -

Anrede

Ich freue mich Sie im Namen der Stadt Nürnberg und persönlich zur Dritten Nürnberger Armutskonferenz begrüßen zu dürfen und darf Ihnen die besten Grüße von Oberbürgermeister Dr. Ulrich Maly ausrichten, der sich von dieser Dritten Armutskonferenz ähnlich gute Impulse für die Nürnberger Sozialpolitik verspricht, wie sie von den beiden vorhergehenden aus den Jahren 2007 und 2010 ausgingen. Diese Armutskonferenz findet in einem Zeitfenster statt, dessen Rahmen durch den gestrigen Landtagswahltermin in Bayern und die Bundestagswahl am kommenden Sonntag markiert wird. Auch wenn wir den Termin dieser Armutskonferenz lange vor der Festlegung der Wahltermine geplant hatten, sind die Ergebnisse dieser beiden Wahltage schon sehr entscheidend dahingehend, wie kommunale Sozialpolitik zur Bekämpfung von Armut in Zukunft gestaltet werden kann. Probleme und schwierige Lebensbedingungen werden vor Ort sichtbar und die Menschen erwarten sich vielfach vom Rathaus die Lösungen. Tatsächlich aber sind sie Folgen von falscher Politik auf Landes-, Bundes- und europäischer Ebene. Die Spielräume für kommunale Armutspolitik sind aufgrund geringer Gestaltungskompetenzen und finanzieller Möglichkeiten begrenzt. Grundsätzlich bedarf es deshalb einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, weil vor Ort in gemeinsamer Verantwortung von Stadtpolitik, Verwaltung, Wirtschaft und Politik höherer Ebenen die Bedingungen des Zusammenlebens besser organisiert und eine – wie es unser politischer Leitbegriff hier in Nürnberg ist – „solidarische Stadtgesellschaft“ gestaltet werden kann.

Auch diese Armutskonferenz ist ein Mosaikstein unserer Strategie, durch den Austausch von Wissenschaft, Politik und Praxis auf notwendige Reformbedarfe hinzuweisen. Deshalb freue ich mich auch, dass so viele Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus andere Städten und kommunalen Gebietskörperschaften teilnehmen. Ihnen wünsche ich neben einer erfolg- und erkenntnisreichen Konferenz auch einen schönen Aufenthalt in Nürnberg und ich kann Ihnen

versichern, dass Nürnberg außer einer guten und engagierten Sozialpolitik auch noch viel kulinarisch Gutes und kulturell Schönes zu bieten hat. Soweit der Werbeblock!

Meine kaum bewältigbare Aufgabe ist es nun in einer guten halben Stunde Hinweise für eine sozialpolitische Neujustierung zu geben, damit mehr Verwirklichungschancen ermöglicht werden können. Ich will dies – eher kurz und stichpunktartig sowie zwangsläufig unvollständig – entlang der gesellschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen für Familie, Bildung und Arbeit versuchen und hoffe damit einige Impulse und Anregungen für die Diskussionen im weiteren Verlauf dieser Konferenz geben zu können. Diese drei Begriffe machen deutlich, dass für mich Sozialpolitik umfassender verstanden werden muss und wir es nicht zulassen dürfen, dass sie verengt wird auf die Verwaltung von Not und Elend, wie dies Konservative und Neoliberale tun. Sozialpolitik ist aktiv gestaltete Gesellschaftspolitik, die langfristig in Generationenfolgen gedacht und konzipiert sein muss.

Die Bereiche „Familie“ und „Bildung“ werde ich etwas kürzer und allgemeiner abhandeln, mit der Frage der Neujustierung einer neuen Arbeitsmarktpolitik werde ich mich etwas vertiefter auseinandersetzen, auch weil ich die begründete Hoffnung habe, dass sich hier in den nächsten Monaten Einiges verändern könnte. Wichtig ist mir aber gleich zu Beginn deutlich zu machen, dass die Gestaltung von Rahmenbedingungen für Familie, Bildung und Arbeit nicht isoliert betrachtet werden dürfen. Es geht also letztendlich um soziale Inklusion in einem umfassenden Sinne. Es ist die Crux der Organisation von Gesellschaft, Recht und staatlicher Organisation, dass wir die einzelnen Felder und Lebensabschnitte isoliert betrachten, in einzelne Segmente zerlegen und diese getrennt weiterentwickeln. Risiken und Nebenwirkungen auf andere Bereiche werden vielfach ausgeblendet und in ihren Wirkungen nicht beachtet. Vielfach fehlt es auch an einer grundsätzlichen Betrachtung und Reflexion über den Gegenstand des jeweiligen Feldes, also der Auseinandersetzung beispielsweise darüber, was wir für eine Vorstellung, welches Bild wir von Familie haben, über den anthropologischen Wert von guter Arbeit oder über das, was eigentlich Bildung ist. Wir denken und handeln zu sehr aus institutionellen und technischen Logiken heraus und sehen zu wenig das Grundsätzliche und die Zusammenhänge.

Das traditionelle Familienbild durchdringt die verschiedenen gesellschaftlichen Bereiche

Während sich die Arbeitswelten, Geschlechterrollen und Familienarrangements sichtbar verändern, sind die rechtlichen familien-, bildungs- und sozialpolitischen Rahmenbedingungen nach wie vor von einem traditionellen und weitgehend überholten Leitbild von Familie durchdrungen, nach dem zwei oder mehr Generationen unter einem

Doch zusammen leben mit einem männlichen Alleinernährer und der Frau, die sich um die Kindererziehung und die Pflege und Betreuung der Eltern oder Großeltern kümmert. Auch wenn in den letzten Jahren eine unheimliche Dynamik im Ausbau der Infrastruktur zu Bildung, Betreuung und Erziehung vor und neben der Schule entstanden ist, darf dies den Blick nicht davor verstehen, dass beispielsweise das gesamte Schulsystem oder das Pflegesystem nach wie vor nur funktioniert, weil diese klassische Arbeitsteilung in den Familien vorausgesetzt wird. Daran ändern auch die verbalen Bekundungen über die Vereinbarkeit von Familie und Beruf nichts. Das, was wir gesellschaftspolitisch in den letzten Jahren an Aufholjagd im Bereich der Rahmenbedingungen, wie z.B. Elterngeld, und an Infrastruktur im Bereich der Kindertageseinrichtungen und Ganztagsesschulen – soweit sie diesen Begriff überhaupt rechtfertigen – geschafft haben, ermöglicht quantitativ und vor allem qualitativ noch keine echte Wahlfreiheit mit wirklich gutem Gewissen. Auch die Zunahme der Frauenerwerbsquote von 57% im Jahr 1999 auf 66% 2010 relativiert sich, wenn man die vollzeitäquivalente Beschäftigung betrachtet, die 2007 in den skandinavischen Ländern zwischen 62% und 64% lag, in Deutschland allerdings lediglich bei 48%. Wenn wir beim internationalen Vergleich sind, ist vielleicht eine Anmerkung noch wichtig: Es zeigt sich, dass eine hohe vollzeitäquivalente Frauenerwerbstätigkeit mit einer hohen Geburtenrate korrespondiert. Volkswirtschaftlich betrachtet kostet die unzureichende infrastrukturelle Ausstattung zur Bildung, Betreuung und Erziehung und das nach wie vor „familienbasierte Pflegesystem“ (so die Politologin Cornelia Heintze) mehr, weil es Vollzeiterwerbstätigkeit und damit Einnahmen an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen verringert. Es ist also – volkswirtschaftlich betrachtet – Unsinn zu behaupten, eine qualitativ gute Infrastruktur zur Bildung, Betreuung und Erziehung und ein „servicebasiertes Pflegesystem“, in dem man sich nicht auf Ehefrau, Tochter und Schwiegertochter verlässt, seien nicht finanziertbar.

Dieses traditionelle Familienbild findet sich auch im Konstrukt der Bedarfsgemeinschaften im SGB II und XII wider und beeinflusst dadurch soziale Integrationsstrategien. Zumutbarkeitsregelungen, Alleinerziehendenzuschlag und vieles mehr sind letztendlich – vielfach gut gemeinte – Instrumente, die sich aus einem solchen Familienbild ableiten und solche Strukturen festigen. Sie führen – volkswirtschaftlich betrachtet – zu Fehlallokationen. Im internationalen Vergleich können sich die Ausgaben für familienpolitische Leistungen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt durchaus sehen lassen. Deutschland steht mit an der Spitze. Allerdings ist entscheidend, für was diese Mittel verausgabt werden. Rund zwei Drittel davon sind die unterschiedlichsten monetären Leistungen, nur ein Drittel fließt in Infrastruktur. Das ist beispielsweise in den skandinavischen Ländern umgekehrt. Diese gut 200 Mrd. Euro familien- und ehebezogene Leistungen in Deutschland verteilen sich auf 148 verschiedene familienbezogene Leistungen mit gut 125 Mrd. Euro und rund 75 Mrd. Euro ehebezogene staatliche Leistungen, darunter rund 20 Mrd. Euro für das Ehegattensplitting.

Nicht einmal 10% dieser Leistungen entfällt auf die Jugendhilfe, also auf Kindertageseinrichtungen, Kinder- und Jugendarbeit und Hilfen zur Erziehung, so der Familienreport 2012. Hinzu kommt jetzt noch das familienpolitische Meisterwerk „Betreuungsgeld“, ein sozial-, bildungs- und integrationspolitischer Irrsinn, den ich heute nicht weiter kommentieren will. Unabhängig davon, dass die verschiedenen Leistungen teilweise Relikte einer längst vergangenen Zeit sind und nicht miteinander harmonieren, sind sie auch noch höchst ungerecht. Es ist und bleibt ein Skandal, dass meine Kinder durch die Steuerfreibeträge, die Gutverdienern zustehen, dem Staat mehr wert sind, als diejenigen des Schlossergesellen und seiner halbtagsarbeitenden Frau – die dann vielfach auch noch weniger verdient als ihre männlichen Kollegen -, die Kindergeld bekommen, oder von Kinderzuschlagsempfängern bzw. Transferleistungsempfängern mit Kinderregelsatz. Ich verstehe nicht, warum durch dieses Land angesichts dieser Ungerechtigkeit kein Aufschrei geht und endlich gesetzlich festgelegt wird, dass Mann und Frau gleich viel verdienen müssen – equal pay - und dass dem Staat alle Kinder gleich viel wert sind. Letzteres kann durch eine einheitliche Kindergrundsicherung geschehen, die einerseits durch eine einheitliche monetäre Leistung und andererseits durch die kostenfreie Bereitstellung guter Infrastruktur für Bildung, Betreuung und Erziehung vor und neben der Schule geleistet werden könnte.

Ein anderer Blick auf Bildung tut Not. Alltagsbildung ins Zentrum rücken!

Sicherlich ist auch Ihnen schon mehrfach der schöne Satz begegnet: „Gute Bildungspolitik ist die beste Sozialpolitik“ – oder abgewandelt – „ist präventive Sozialpolitik“. Ich will diesem Satz nicht widersprechen, aber ich habe den Eindruck, dass viele, die ihn in den Mund nehmen, sich nicht über die inhaltliche Bedeutung in ihrer Tiefe bewusst sind. Zum Einen gibt es ja äußerst unterschiedliche Vorstellungen über das, was Bildung ist. Vielfach denkt man dabei vor allem an Schule und Hochschule, manchmal an Kindergärten. Deshalb wird dieser Satz häufig missverstanden: Er meint nämlich nicht, mehr Bildungspolitik, wie sie ist, tut Not, also mehr von dem, was ist, sondern es bedarf einer anderen Architektur der Bildungspolitik und ihrer institutionellen Verortung aus der Perspektive sozialer Inklusion. Wenn man es provokant zuspitzen will: Bildungspolitik ist ein Element einer sozialen Integration ermöglichen und gesellschaftliche Teilhabe fördernden Sozialpolitik!

Ich will in diesem Kreis auch gar nicht auf Fragen der

- Bildungsgerechtigkeit und den Zusammenhang von sozialer Herkunft und Bildungserfolg eingehen oder
- noch einmal daran erinnern, dass es auf den „Anfang ankommt“ und wir deshalb auch mehr in das Fundament, in frühkindliche Bildung und den Primarbereich,

- investieren müssen und frühe Hilfen und Unterstützung im Sinne kompensatorischer Erziehung ermöglichen müssen,
- auf die Selektivität des Schulsystems hinweisen, mit den Stichworten Dreigliedrigkeit (eigentlich Viergliedrigkeit mit dem Sonder- bzw. Förderschulwesen), Klassenwiederholungen, Noten,
 - auf die zahlreichen Schulabgänger ohne oder mit geringwertigem Abschluss oder schließlich
 - auf die Kleinstaaterei des deutschen Schul- und Bildungswesens in einer globalisierten Welt.

Das alles ist tausendfach diskutiert und zu all diesen bildungspolitischen Aspekten gibt es zahlreiche qualifizierte und gleichermaßen traurige und/oder zornigmachende Daten und Fakten aus nationalen und internationalen Untersuchungen. Ich möchte zwei Aspekte hervorheben, die noch nicht diese Aufmerksamkeit in der bildungspolitischen Debatte haben: Den Aspekt der Alltagsbildung – für mich die bildungspolitische Schlüsselfrage der Zukunft - und eine kritische Anfrage an das Berufsausbildungssystem mit der Brille der Bildungsgerechtigkeit.

Alltagsbildung als Schlüsselfrage der Zukunft

Bildungsdebatten und bildungspolitische Konzepte entwickeln sich in Deutschland vor allem aus institutionellen Kontexten heraus: Kindergarten, Schule, berufliche Bildung, Hochschule mit ihrer jeweiligen Binnenlogik und institutionellen Selbstreferentialität. Damit wird man aber der Komplexität und Verwobenheit der unterschiedlichen Lern- und Lebenswelten nicht gerecht. Seit einigen Jahren fordert Thomas Rauschenbach vom Deutschen Jugendinstitut, die „andere Seite der Bildung“ stärker ins Bewusstsein zu rücken. Er bezeichnet diese Seite der Bildung als „Alltagsbildung“ und sieht sie – und eben nicht die Schule – in einer Schlüsselstellung im Prozess des bildungsbiografisch gelingenden Aufwachsens ebenso wie bei der Produktion sozialer Ungleichheit. Diese Analyse ist radikaler und grundsätzlicher als sie auf den ersten Blick erscheint, aber absolut richtig. Es geht nicht nur, aber auch, darum, nonformale Bildungsorte und informelle Lernwelten sozusagen ergänzend zu untersuchen – unser Wissen darüber ist eher rudimentär -, sondern diese sind die eigentlichen Erfolgsfaktoren gelingenden Aufwachsens, nicht die Schule, dem Ort, von dem aus die bildungspolitische Landschaft aus nach wie vor vermessen wird. Das kommt schon in der Sprache zum Ausdruck: Vorschule oder vorschulische Bildung, außerschulische Arbeit, Hochschule etc. Diese Fixierung auf die formale, scholarisierte Bildung in Deutschland hat dazu geführt, dass andere Orte, Formen und Modalitäten der Bildung der Weltaneignung, Erschließung des Weltwissens und der Persönlichkeitsentwicklung aus dem Blick geraten.

Die Fokussierung auf Schule – z.B. auch in den berühmten internationalen Vergleichsstudien, wo ja Kompetenzen der jungen Menschen und nicht die Qualität von Schule abgefragt werden und der Anteil oder „Verdienst“ der Schule gar nicht herausgefiltert werden kann – impliziert Erwartungshaltungen, die sie nicht oder nur bedingt erfüllen kann. Schule funktioniert in ihrer gegenwärtigen Verfasstheit nur dann einigermaßen reibungslos, wenn die Bildungsaspiration von dritter Seite, durch Familie, Kindertageseinrichtungen und außerschulische Akteure vor und während der Schulzeit unterstützt wird, wenn die vorausgesetzten Bildungsleistungen der non-formalen und informellen Bildung durchschnittlich erbracht werden. Dies bedeutet, dass in der Zeit vor der Schule in der Familie und in der Kindertageseinrichtung Spracherwerb, kognitive Grundausstattung, Neugier und Lernbereitschaft, Aufmerksamkeit, Ausdauer, Gewissenhaftigkeit, Auffassungsgabe etc. einigermaßen gelungen ist und wenn neben der Schule in der Familie und durch non-formale Bildungsangebote sowie zunehmend die Peers Schule unterstützend begleitet wird. Thomas Rauschenbach plädiert deshalb leidenschaftlich dafür, die „andere Seite der Bildung“, die „Alltagsbildung“, also die Fragen nach dem Wo – den anderen Orten –, dem Wie – den anderen Modalitäten – und dem Was – den anderen Inhalten, stärker in den Blick zu nehmen. So gesehen sind das aber auch vorrangig Aufgaben kommunaler Jugend- und Sozialpolitik: Familienbildung, Erziehungsberatung, Kindertageseinrichtungen, Kinder- und Jugendarbeit aber auch integrierte Stadt- und Quartiersentwicklung. Diese Bereiche müssen gestärkt und mit mehr Ressourcen ausgestattet werden.

Berufsausbildung: Ideologische Schützengräben verhindern Bildungsgerechtigkeit

Vorweg, damit es keine Missverständnisse gibt: Die duale Ausbildung, die ihre Wurzeln im Zunftwesen des Mittelalters hat, die Verbindung von konkreter produktiver Arbeit mit Kundenkontakt unter fachlicher Anleitung erfahrener Meister einerseits und einer breiten Wissensvermittlung in Kooperation von Staat und Wirtschaft andererseits, durch Tarifparteien ausgehandelte Ausbildungsvergütungen usw. hat – wenn sie funktioniert und für die sie funktioniert – unschlagbare Vorteile. Aber:

1. Der normalbiografische Übergang Schule – duale Ausbildung – Arbeit ist brüchig geworden und je geringer und schlechter der Schulabschluss, desto schwieriger ist es einen Ausbildungsplatz zu finden, weil
2. die Anforderungen moderner Berufswelt im globalisierten Wettbewerb größer geworden sind und die erforderlichen Voraussetzung kognitiver, motorischer und sozialer Art häufig nicht im erforderlichen Umfang durch Elternhaus und Schule vermittelt werden konnten,

3. die Anzahl der Ausbildungsplätze mit Produktivitätsfortschritt und gesellschaftlichen Entwicklungen sich verändert, konjunkturabhängig ist und immer im Verhältnis zu den Altersjahrgängen steht.
4. Deshalb ist ein breites und ausdifferenziertes Übergangssystem entwickelt worden und für zahlreiche Berufe entstanden Berufsfachschulen, teilweise als Parallelsysteme zur Dualen Ausbildung. Und:
5. Der Anteil derer, die im dualen System eine Ausbildung beginnen und absolvieren ist – je nach Berechnungsgrundlage – irgendwo zwischen 40% und 60% der entsprechenden Alterskohorte, d.h. rund die Hälfte der jungen Menschen kommt nicht in den Genuss dieser Form der Ausbildung.

Es ist unumstritten, dass eine qualifizierte Berufsausbildung der beste Schutz vor später Arbeitslosigkeit ist. Was ich nicht verstehe ist, dass es nicht gelingt, alle Kräfte und Ressourcen, die Verantwortung für den Übergang von Schule über Ausbildung in Arbeit haben, also der Bund (Arbeitsmarktpolitik), Länder (Schulpolitik und gemeinsam mit der Wirtschaft berufliche Ausbildung) und die Kommunen (Träger der Jugendhilfe und gemeinsam mit dem Bund der Jobcenter) zu bündeln und dafür zu sorgen, dass alle jungen Menschen eine qualifizierte Ausbildung bekommen. Dabei gilt es, so viele wie möglich in der dualen Ausbildung unterzubringen, aber letztendlich muss es egal sein wie und in welcher Zeit das Ausbildungsziel erreicht wird und die jungen Menschen sollen auch noch eine zweite und wenn nötig auch eine dritte Chance bekommen. Das sage ich nicht aus pädagogischer, sondern aus volkswirtschaftlicher Perspektive. Im Bereich der beruflichen Ausbildung geht es in mehrfacher Hinsicht höchst ungerecht zu. Die politisch und medial intensiv begleitete Debatte um Einführung und wieder Abschaffung der Studiengebühren hat den Blick verstellt, dass berufliche Ausbildung nur unter höchst unterschiedlichen und ungerechten Bedingungen möglich ist. Das Spektrum reicht von unterschiedlich guten, tariflich ausgehandelten Ausbildungsvergütungen, über geringe staatliche Vergütungen oder Leistungen auch in den Übergangssystemen, mehr oder mindere Kostenfreiheit im schulischen Ausbildungssystem bis hin zu teilweise erheblichem Schulgeld, gerade in den zukunftsweisenden Sozial- und Gesundheitsberufen. Grundsätzlich stellt sich die Frage: Warum übernimmt der Staat nahezu sämtliche Kosten für ein Studium, nicht aber für die berufliche Ausbildung? Dass die Wirtschaft im Rahmen der erzielten Wertschöpfung ihren Anteil an der Ausbildung beiträgt ist nachvollziehbar, aber warum der junge Mensch, der Erzieher oder Altenpflegerin werden will, seine Ausbildung mitfinanzieren soll, erschließt sich mir nicht. Was wir brauchen ist

- einen individuellen Rechtsanspruch auf eine berufliche Erstausbildung, ggf. auch mit einer zweiten Chance,

- Umgestaltung des „Übergangs- und Warteschleifensystems“ zu einem „Berufsausbildungsermöglichtungssystem“,
- eine Reform, die zu einer gerechteren Ausbildungsfinanzierung führt, zumindest die Abschaffung des Schulgeldes für Ausbildung in Zukunftsberufen im Bereich des Erziehungs- und Gesundheitswesens und
- einen rechtlichen Rahmen, der die strukturellen Voraussetzungen für ein örtlich koordiniertes Übergangsmanagement Schulen - Arbeitswelt auf strategischer, operativ-instrumenteller und individueller Ebene unter Einbeziehung von Schule (allgemeinbildendes und berufliches Schulwesen), Bund (Agentur für Arbeit und Jobcenter) und Kommune (Träger der Jugendhilfe und Jobcenter) mit ihren Ressourcen und örtlicher Steuerung in kommunaler Koordination.

„Gute Arbeit für alle“ – Zentrum einer solidarischen Sozialpolitik

Mit den Überlegungen zur beruflichen Ausbildung komme ich nun zu dem gesellschaftlichen Bereich und dem Politikfeld, das für mich im Zentrum sozialpolitischen Handelns stehen muss, eine Arbeitsmarktpolitik die „gute Arbeit für alle“ ermöglicht. Die Frage was „gute Arbeit“ ist, muss vorrangig aus der Perspektive der Würde des Menschen beantwortet werden. Das sind die äußeren Arbeitsbedingungen: Arbeitszeit, Arbeitsschutz und -sicherheit, Kündigungsschutz und Mitbestimmung, Klima und Umgang am Arbeitsplatz und es ist ein Arbeitslohn, von dem man leben kann. Über die anthropologische Bedeutung von Arbeit besteht ein breiter gesellschaftlicher Konsens. Die allermeisten Menschen wollen mit ihrer Hände (oder Kopfes) Arbeit ihr Leben finanzieren. Die individuellen Folgen von Arbeitslosigkeit, die psychosozialen Belastungen und Veränderung von Persönlichkeit, kennen wir seit knapp hundert Jahren, seit der berühmten Marienthalstudie von Marie Jahoda, die inzwischen tausendfach in psychologischen und sozialwissenschaftlichen Untersuchungen bestätigt und differenziert wurde. Deshalb muss es oberstes Ziel einer solidarischen Sozialpolitik sein, Arbeitsplätze zu sichern und Arbeitslose schnellstmöglich wieder in Arbeit zu vermitteln.

Auch wenn es in diesem Kreis sicherlich als Provokation empfunden wird, war für mich aus all den bisher genannten Überlegungen zu Familie, Bildung und Arbeit die Agenda 2010 und die daraus abgeleiteten Reformen am Arbeitsmarkt in ihrer Grundkonzeption die richtige und zukunftsweisende Weichenstellung. Der Gedanke einer präventiven und aktivierenden Sozialpolitik ist und bleibt richtig. Diese Grundüberlegungen sind jedoch in Vergessenheit geraten. Es ist und bleibt aber richtig, öffentliche Mittel für den Ausbau von Kindertageseinrichtungen und Ganztagsesschulen umzuschichten. Es ist und bleibt aber richtig, dass 2004 aufgrund der Entwicklung der Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebedürftigkeit

und vor dem Hintergrund des Vermittlungsskandals, der deutlich machte, dass das Fördersystem unzureichend war und einen Großteil von benachteiligten Menschen überhaupt nicht erreichte und unterstützte, eine Änderung verfolgt wurde. Ebenso wurden die Grenzen bestehender Sozialleistungssysteme sichtbar, die den veränderten gesellschaftlichen Bedingungen nicht mehr gerecht wurden, weil sie unter ganz anderen Voraussetzungen und gesellschaftlichen Bedingungen geschaffen wurden. Deshalb war es richtig die Sozialreformen in Angriff zu nehmen und Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zusammenzufassen. Mit den Arbeitsmarktreformen sollte das Ziel verfolgt werden, durch bessere, schnellere und flexiblere Arbeitsförderungsmethoden in Verbindung mit einem umfassenden Fallmanagement und unter Berücksichtigung sozial unterstützender und helfender Maßnahmen schneller in ein auskömmliches Beschäftigungsverhältnis zu vermitteln. Es lohnt sich übrigens die Rede zur Agenda 2010 und die Papiere der Hartz-Kommission heute nochmals zu lesen. Vieles, was damals strategisch gedacht und inhaltlich konzipiert wurde, wurde aber politisch nicht umgesetzt – Sie erinnern sich an die nächtlichen Verhandlungen – und wurde dann in der Umsetzung kaputt bürokratisiert. Zudem wurden nicht die Ressourcen bereitgestellt, um das umzusetzen, was inhaltlich erforderlich wäre. Ich will darauf aus Zeitgründen nicht näher eingehen, aber einige dieser damaligen Überlegungen wieder aufgreifen und aus heutiger Sicht einige zentrale Irrtümer und Fehler benennen, um daraus ein Konzept einer modernen Arbeitsmarktpolitik zu skizzieren:

Der größte Irrtum war, nicht zu erkennen wie tiefgehend die unterschiedlichen Systemlogiken eines durch Beiträge finanzierten Sozialversicherungssystems wie der Arbeitsförderung und eines staatlich finanzierten Fürsorgesystem sind. Daraus folgte, dass das Merkmal „ohne Arbeit“ für die verschiedensten Personengruppen zutrifft, deren arbeitsmarktliche und soziale Integration unterschiedlicher Strategien mit den verschiedensten Mitteln bedarf. Die Bemühungen um die „Harmonisierungen der Rechtskreise SGB III und II“ und die sog. „Instrumentenreform“ belegen, dass diese Erkenntnis der Vielfalt und Unterschiedlichkeit der Zielgruppen in Teilen der Politik und der Bundesagentur immer noch nicht angekommen ist.

Daraus leitet sich der zweite große Irrtum ab. Dies ist die kollektive Lebenslüge, die quer durch alle politischen Lager und gesellschaftlichen Bereiche geht, es könne wieder „Vollbeschäftigung“ geben. Die Realität ist: Wir müssen und mit der Tatsache abfinden, dass ein erheblicher Teil der sogenannten Langzeitarbeitslosen dauerhaft oder zumindest für einen längeren Zeitraum nicht mehr den Anforderungen moderner Arbeitswelt gewachsen ist und deshalb auch keine Chance auf ein reguläres Beschäftigungsverhältnis hat. Dass dem so ist, ist inzwischen fachlich und fachpolitisch umstritten. Um wie viele es sich dabei handelt, wird unterschiedlich eingeschätzt. Die Bandbreite der Schätzungen reicht von gut

200.000 bis zur Hälfte, also rund 1,5 Millionen. Bei einer solchen Zahl, die wahrscheinlich näher bei einer Million liegt, kann man dann aber nicht mehr vom Ziel Vollbeschäftigung reden, es sei denn, man schafft Instrumente und Strukturen, die diesen Menschen längerfristig oder dauerhaft das Arbeiten ermöglicht.

Der größte Fehler oder besser das größte Versäumnis war jedoch, dass es im Rahmen der Umsetzung der Arbeitsmarktreformen nicht gelungen ist einen gesetzlichen Mindestlohn rechtlich zu verankern. Daraus kam es zu vielen Fehlentwicklungen im Bereich atypischer Beschäftigungsverhältnisse, die inzwischen knapp 40% ausmachen. Der zweite große Fehler ist es die Beurteilung der Arbeitsmarktsituation und -entwicklung auf die Arbeitslosenzahlen zu fokussieren. Dadurch war es – jenseits definitorischer Unschärfen - ein leichtes Spiel, mit dem Rückgang der Zahlen die massiven Kürzungen der Eingliederungsmittel für Langzeitarbeitslose zu begründen, ohne zu berücksichtigen, dass es sich inzwischen zu mehr als zwei Dritteln um Langzeitarbeitslose handelt, die einen erhöhten Betreuungs- und Unterstützungsbedarf haben. Beispielsweise steht dem Jobcenter Nürnberg-Stadt heute nur noch rund die Hälfte des Eingliederungstitels zur Verfügung.

Ich werde jetzt nicht in die Details technischer und rechtlicher Umsetzung für eine Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik einsteigen und nur stichpunktartig einige Anregungen geben für die Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik:

1. All diejenigen, die nicht ins Fürsorgesystem SGB II gehören, müssen raus!
2. Wir müssen Neuzugänge ins System verhindern, insbesondere von jungen Menschen.
3. Wir brauchen ein individuelleres, Zielgruppen und örtliche Rahmenbedingungen berücksichtigendes, längerfristig angelegtes Fördersystem mit verschiedenen Förderstufen.
4. Wir müssen nochmals über die richtige Organisation und Finanzierung nachdenken.

Ad 1: Wer gehört ins SGB II – drei Forderungen

Es ist unerträglich in welchem Umfang prekäre Beschäftigungsverhältnisse dauerhaft entstanden sind. Wer vollschichtig arbeitet muss auch sich und seine Familie ernähren können. Deshalb bedarf es – erstens – der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns (neben einer engeren rechtlichen Rahmung für Leih- und Zeitarbeit). Weder internationale Vergleichsstudien noch die Evaluation der bisherigen branchenbezogenen Mindestlöhne haben Hinweise darauf gegeben, dass Mindestlöhne negative Einflüsse auf die Arbeitsmarktsituation haben, wie das die Mindestlohngegner stetig behaupten. Dabei muss

einem aber bewusst sein, dass ein gesetzlicher Mindestlohn nicht so dimensioniert sein kann, dass damit bereits eine mehrköpfige Familie ernährt werden und in allen Städten die Miete bezahlt werden kann. Kinder und Wohnen dürfen nicht ins SGB II führen, deshalb müssen die entsprechenden vorgelagerten Systeme reformiert werden. Zwar soll durch den „Kinderzuschlag“ grundsätzlich der Zugang ins SGB II verhindert werden, doch könnte zweitens durch die von mir angesprochene Kindergrundsicherung das Problem eleganter und vor allem gerechter gelöst werden. Es kann und darf auch nicht sein, dass, je nachdem in welcher Stadt man wohnt, die Höhe der Wohnkosten darüber entscheidet, ob man „Sozialleistungsempfänger“ wird, weil die Kosten der Unterkunft, Miete, Heizungs- und Nebenkosten nicht durch das Arbeitseinkommen gedeckt werden können. Es bedarf einer einheitlichen subjektorientierten Förderung von Wohnen – des Wohngeldes -, in dem die Kosten der Unterkunft mit eingehen. Nicht nur, dass der Abgleich zwischen Wohngeld- oder KdU-Berechtigung eine bürokratische Absurdität ist; wir brauchen auch eine Wohnförderung, die zukunftsorientiert so ausgestaltet wird, dass sie der Verteuerung der Energiekosten bzw. der Verteuerung von Mieten aufgrund energetischer Sanierung gerecht werden kann.

Wenn Kinder und Wohnen nicht mehr im Rahmen des SGB II finanziert werden müssen, gibt es auch keine Begründung für das Bedarfsgemeinschaftsprinzip mit den abgestuften Regelsätzen. Aus Genderperspektive ist dann im SGB II an Stelle des Bedarfsgemeinschaftsprinzips ein Individualprinzip zu stellen, das Mann und Frau in einem Haushalt die gleichen Leistungen gewährt und individuell fördert.

Ad 2: Neuzugänge verhindern

Mit den vorgenannten Maßnahmen könnte die Zahl neuer Zugänge aus dem Bereich der sog. Aufstocker verhindert und der Ergänzer, also jener, bei denen aufgrund der erneuten Arbeitslosigkeit das Arbeitslosengeld I nicht auskömmlich ist, drastisch reduziert werden. Damit bleibt die Gruppe derer, die innerhalb eines Jahres durch die Agentur nicht vermittelt werden konnten. Bei den Jugendlichen ist zu unterscheiden zwischen „nachwachsenden Jugendlichen“ aus den Bedarfsgemeinschaften und jungen Menschen im Übergang von Schule in Ausbildung und Beruf. Dazu habe ich unter dem Aspekt Bildung schon Anregungen gegeben. Durch eine viel engere Zusammenarbeit zwischen Jugendhilfe und Jobcenter muss gemeinsam mit der Schule eine Struktur geschaffen werden, die auf der Einzelfallebene frühzeitig als Lotsen den Weg aus der Hilfebedürftigkeit aufzeigt und wir brauchen gemeinsame Angebote für Bedarfsgemeinschaften mit Kindern von Jobcenter und Jugendhilfe. Dazu an anderer Stelle.

Grundsätzlich gilt es ein Instrumentarium zu schaffen, dass jeder Neuzugang, sei es von außen oder über das SGB III, innerhalb von wenigen Wochen in eine angemessene Arbeits- und Beschäftigungsmaßnahme vermittelt wird, aus der heraus dann die Vermittlung erfolgt

und ggfs. die erforderlichen qualifizierenden oder stabilisierenden Maßnahmen eingeleitet werden. Es muss Ziel sein, die Zeit des „nicht-tun-dürfens“, der Ausgrenzung von Arbeit und der Alimentierung so gering wie möglich zu halten.

Ad 3: Menschen im Langzeitbezug

Der Bestand der Menschen im Langzeitbezug könnte durch Mindestlohn und die skizzierte Reform der vorgelagerten Systeme spürbar reduziert werden. Für die zahlenmäßig geringe Gruppe der sog. marktnahen Leistungsberechtigten klappt in der Regel eine zügige Vermittlung. Drei weitere Gruppen sollten aber besonders in den Blick genommen werden:

- Bedarfsgemeinschaften mit Kindern,
- Menschen, die aufgrund der Langzeitarbeitslosigkeit oder aus anderen Gründen multiple Vermittlungshemmnisse haben (Gesundheit, Sprache, Bildung, Persönlichkeit) und nur durch intensivere und längerfristig angelegte Förderung Chancen auf den regulären Arbeitsmarkt haben und wieder in die Lage versetzt werden, ein selbstbestimmtes Leben zu erreichen,
- Menschen, die aufgrund ihrer Leistungsfähigkeit und Persönlichkeit keine oder kaum eine Chance haben, auf dem regulären Arbeitsmarkt unterzukommen (Gesundheit, Leistungsminderung, Verhalten, Qualifikation, Sprache).

Wenn wir die „soziale Vererbung“ von Langzeitarbeitslosigkeit zurückfahren wollen, müssen wir, vorrangig Jugendhilfe und Jobcenter, uns intensiv um Bedarfsgemeinschaften mit Kindern kümmern, einmal, um den Kindern möglichst frühzeitig Förderung zu geben – Sie erinnern sich: Auf den Anfang kommt es an – und die Eltern bei der Erziehung zu unterstützen. Dafür gibt es viele erfolgreich erprobte und evaluierte Programme, die durch die Jugendhilfe für die Familien bereits angeboten werden können. Zweitens sind den Eltern Beschäftigungsmöglichkeiten anzubieten, verbunden ggfs. mit Qualifizierung und weiteren Hilfen. Damit soll auch erreicht werden, dass die Kinder erleben und erfahren, dass man in der Regel eben nicht von der „Stütze“ lebt, sondern den Lebensunterhalt durch Arbeit verdient. Mit Förderung der Bayerischen Staatsregierung führen wir in Nürnberg und die Stadt Fürth mit den jeweiligen Jobcentern ein solches Kooperationsprojekt SGB II/SGB VIII unter dem Titel „Perspektiven für Familien“ mit gutem Erfolg durch.

Für die beiden anderen Personengruppen muss die Förderung mit und durch ein reales Beschäftigungsangebot für alle ansetzen. Beschäftigtsein und Tätigsein ist die beste Voraussetzung für soziale Integration und Stabilisierung und ein gesamtwirtschaftlich effizienter Ansatz durch die Vermeidung von individuellen und gesellschaftlichen Folgekosten. Aus dieser Beschäftigung heraus können Vermittlungs-, Qualifizierungs- und

Stabilisierungsmaßnahmen erfolgen. Die Art der Beschäftigung muss möglichst real und arbeitmarktnah und sollte kein therapeutischer Schonraum sein. Grundsätzlich sind dabei folgende Kriterien zu beachten:

- Es darf keine Rosinenpickerei durch die „Anbieter“ von geförderter Beschäftigung sein und umgekehrt kein
- Negativ-Creaming, dass nicht auf die grundsätzliche Eignung für die jeweilige Beschäftigung achtet,
- keine Einsperrung aufgrund höherer Attraktivität geförderter Arbeit,
- keine Mitnahme- oder Verdrängungseffekte durch Arbeitgeber,
- längerfristige Zeithorizonte der Finanzierung zur Vermeidung falscher und als Gewähr für sinnvolle Wirkungs- und Förderketten.

Ziel und Anspruch aller Bemühungen muss auch weiterhin die dauerhafte Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt sein. Man darf die Menschen nicht von vornherein abschreiben. Alle müssen diese Chance bekommen. Deshalb muss mehr Gewicht auf die soziale Stabilisierung von Langzeitarbeitslosen gelegt werden. Im eigentlichen Förderprozess bedeutet das

- ein individuelles Clearingverfahren zur Feststellung des Unterstützungsbedarfs,
- Entwicklung einer differenzierten Hilfeplanung,
- engmaschige Betreuung,
- fortgesetzte Qualifizierungsmaßnahmen und Vermittlungsbemühungen.

Außerdem bedarf es der Erweiterung der Beschäftigungsperspektive für dauerhaft erwerbesgeminderte oder erwerbsunfähige Personen.

Mit den folgenden Vorschlägen wird der Aufbau eines Hilfesystems ineinandergreifender Förderstufen innerhalb wie auch jenseits des SGB II beschrieben, das zwischen den Polen „Arbeitsmarktintegration“ und „soziale Integration“ durch Förderung und Stabilisierung schrittweise in Intensität und Dauer die individuellen Ziele in Richtung sozialer Integration verschiebt. Vorgeschlagen wird ein siebenstufiges Modell dass die Sozialgesetzbücher III, II und XII mit einbezieht. Die beiden ersten Stufen sind durch die Bundesagentur im SGB III zu erbringen und sozialversicherungspflichtige Leistungen, Stufe 3 bis 5, müssen im SGB II verankert werden; für Stufe 6 und 7 müssen im SGB XII die Voraussetzungen geschaffen werden. Verkürzt lassen sich die Leistungen der jeweiligen Stufen mit ihren wichtigsten Elementen wie folgt beschreiben:

Stufe 1: Arbeitslosengeld I, Vermittlung, Qualifizierung

Stufe 2: Arbeitslosengeld I, Übergangszeiten absichern, Qualifizierung, Vermittlung

- Stufe 3: Arbeitslosengeld II, personenbezogene Vermittlung, Qualifizierung
- Stufe 4: Arbeitslosengeld II, befristete Lohnkostenzuschüsse, Qualifizierung, psychosoziale Unterstützung etc.
- Stufe 5: Arbeitslosengeld II, Öffentlich geförderte Beschäftigung, soziale Stabilisierung, Qualifizierung
- Stufe 6: SGB XII, Dauerförderung als Nachteilsausgleich
- Stufe 7: SGB XII, Grundsicherung und Arbeits- und Betätigungsgelegenheiten

Grundsätzlich soll eine fünfjährige öffentlich geförderte Beschäftigung für Langzeitarbeitslose zur Verfügung stehen. Dies eröffnet individuelle Perspektiven – im Gegensatz zur bisherigen Praxis. Dies setzt aber voraus:

- sorgfältige Bedarfsermittlung (mindestens ein schwerwiegendes Vermittlungshemmnis) durch das Jobcenter und Überprüfung von einem unabhängigen Dritten (z.B. Berufsförderungswerk, medizinische Dienste)
- Förderung als Nachteilsausgleich an Arbeitgeber, im Regelfall durchschnittlich 50%, in begründeten Ausnahmefällen bis zu 80%, u.U. degressiv
- Einrichtung als sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (ohne Arbeitslosenversicherung), wobei der gesetzliche Mindestlohn als Orientierungsmarke dient, keine Verdrängung von Tariflohn
- kein Erfordernis der Zusätzlichkeit, des öffentlichen Interesses und der Wettbewerbsneutralität; bei öffentlich organisierter Beschäftigung ggfs. Abstimmung mit den Akteuren vor Ort, Kammern, Gewerkschaften etc.
- Intensive Begleitung: differenzierte Hilfeplanung, Ausbau stabilisierender und nachgehender Betreuung, Qualifizierung, Vermittlung

Es ist eine schwierige Diskussionslage, wenn einerseits festgestellt wird, dass ein große Anzahl von Langzeitarbeitslosen nach heutiger Kenntnis keine Chance auf reguläre Arbeit haben dürfte und andererseits die Perspektive auf reguläre Beschäftigung für den Betroffenen aufrecht erhalten bleiben soll. Nach reiflicher Überlegungen schlage ich heute einen Weg vor: Unter Berücksichtigung der konjunkturellen Lage soll grundsätzlich die Beendigung der Förderung von Beschäftigung nach fünf Jahren bei bis dahin nicht erfolgter Vermittlung in den ersten Arbeitmarkt erfolgen. Daraufhin muss eine Überprüfung der Erwerbsfähigkeit erfolgen und eine Überleitung in die Erwerbsunfähigkeitsrente (bei gesundheitlichen Belastungen) oder in das SGB XII (4. Kapitel). Allerdings müssen dann dort die Möglichkeiten sozialintegrativer Betreuung und Angebote regelleistungsfinanzierter Arbeitsgelegenheiten bzw. tagesstrukturierender Tätigkeiten geschaffen werden sowie die Möglichkeit eines entfristeten steuerfinanzierten Nachteilsausgleichs. Soweit das Modell,

das im Wesentlichen dem der Sozialdemokratischen Gemeinschaft für Kommunalpolitik, SGK, entspricht und wovon eine Reihe von Anregungen auch vom Deutschen Städtetag übernommen wurden.

Ad 4: Zur Frage von Organisation und Finanzierung

Ich will jetzt abschließend nicht das große Fass der Organisation aufmachen. Nur ein Hinweis: Das vorgeschlagene System braucht eine Struktur und Organisation, die innerhalb eines Rahmens flexibel vor Ort die notwendigen Maßnahmen entwickeln und finanzieren kann. Deshalb bleibt für mich eine enge Zusammenarbeit zwischen Bundesagentur für Arbeit und Kommune wichtig und notwendig. Die Organisationsdiskussion der vergangenen Jahre war neben einer Kompetenzdiskussion vor allem eine Finanzierungsdebatte. Deshalb dazu einige Anmerkungen: Die dauerhafte Finanzierung dieses Modells darf nicht zu Lasten der kommunalen Ebene gehen. Umgekehrt soll die kommunale Ebene aber weiter mit in der Verantwortung für Beschäftigung bleiben – was im ureigensten Interesse ist. In welcher Form die Finanzierung dieses beschäftigungsorientierten Fördersystems erfolgen soll, bleibt schwierig. Der vielfach geforderte Passiv-Aktiv-Tausch führt zu unkalkulierbaren Budgetwirkungen für den Bund und dürfte deshalb kaum durchsetzbar sein. Mit einem separaten und schrittweise ausbaubaren Eingliederungstitel II des Bundes mit stabiler und überjähriger Mittelausstattung könnte der gleiche Effekt erzielt werden, weil dieser mit den passiven Leistungen der Grundsicherung kommuniziert. Ein weiterer Finanzierungsbaustein würde bei diesem Modell durch die Lohnanteile der Arbeitgeber erfolgen. Durch die KdU-Ersparnisse bekämen die Kommunen Luft für örtliche Programme und eigene Beschäftigungsangebote, die wiederum auch einen wertschöpfenden Beitrag für die Bürgerinnen und Bürger leisten könnten. Soweit meine Überlegungen für eine Neugestaltung der Arbeitsmarktpolitik oder besser, die konsequenter Umsetzung dessen, was schon vielfach gefordert und beschrieben wurde.

Ich komme zum Schluss: Die von mir aufgezeigten Ansätze sind nur einige wenige Stellschrauben, um ein Mehr an sozialer Inklusion und ein mehr an sozialer Gerechtigkeit zu erreichen. Vieles ist noch nicht zu Ende gedacht; noch mehr fehlt und musste weggelassen werden – beispielsweise der Zusammenhang der Arbeitsmarktpolitik in Bezug auf Renten und Altersarmut. Die demografische Frage wurde ausgespart – die Lebenserwartung eines heute geborenen Mädchens liegt bei über 104 Jahren -, ebenso die in den nächsten Jahren zu erwartende Zuwanderung von innerhalb und außerhalb Europas mit ihren neuen Herausforderungen für die Integrationspolitik. Ich hoffe, es ist mir dennoch gelungen, Impulse und Anregungen für die weitere Diskussion zu geben und vor allem deutlich zu machen,

dass die verschiedenen sozialpolitischen Felder und sozialrechtlichen Bereiche im Zusammenhang betrachtet werden müssen.

Max Weber hat einmal davon gesprochen, das Politik – und ich füge hinzu, insbesondere Sozialpolitik – das Bohren dicker Bretter sei. Dazu kann ich nur sagen: Fürwahr! Vielen Dank für die Aufmerksamkeit!