



## **Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Nationalen Reformprogramm 2012<sup>1</sup>**

### **1. Vorbemerkungen**

Die jährlichen Nationalen Reformprogramme (NRP) sind deutsche Strategiedokumente in einem europäischen Prozess. Sie dienen der Umsetzung einer europäischen Zehnjahresstrategie „Europa 2020“ für mehr Wachstum und greifen u.a. Fragen von sozialer Eingliederung bzw. Armutsbekämpfung, Beschäftigungsförderung und Bildungspolitik auf. Der Deutsche Verein fordert zur engagierten Verfolgung dieser sozialpolitischen Ziele auf und nimmt zum Nationalen Reformprogramm 2012<sup>2</sup> Stellung, um Hinweise für die unmittelbar bevorstehende Erstellung des Nationalen Reformprogramms 2013 zu geben. Die Stellungnahme richtet sich an die Bundesregierung.

Der Deutsche Verein weist erneut darauf hin, dass die Nationalen Reformprogramme zentrale Instrumente zur umfassenden, koordinierten Umsetzung der Ziele der Strategie „Europa 2020“ in den Mitgliedstaaten sind. In ihnen wird die jeweilige Strategie des Mitgliedstaats zur langfristigen und geplanten Erreichung eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums aufgezeigt und erläutert. Der Deutsche Verein sieht deutliches Potenzial, die zukünftigen deutschen NRP entsprechend ihrem Charakter innerhalb der Strategie „Europa 2020“ verstärkt als langfristige Planungsinstrumente einzusetzen und dazu nicht nur bereits ergriffene Maßnahmen

---

<sup>1</sup> Verantwortliche Referentin im Deutschen Verein: Britta Spilker. Die Stellungnahme wurde vom Fachausschuss „Internationale Zusammenarbeit und europäische Integration“ und vom Fachausschuss „Sozialpolitik, Soziale Sicherung, Sozialhilfe“ beraten und vom Präsidium des Deutschen Vereins am 5. Dezember 2012 verabschiedet.

<sup>2</sup> Nationales Reformprogramm 2012, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Publikation 1732.

aufzuführen, sondern auch mittel- und langfristig angestrebte politische Handlungslinien, gerade auch im Bereich der sozialpolitischen Ziele, aufzuzeigen und zu entwickeln. Der Deutsche Verein fordert die Bundesregierung daher weiterhin auf, bei zukünftigen NRP dafür Sorge zu tragen, dass aufgezeigt wird, welche Maßnahmen jeweils der Erreichung der nationalen Ziele und insbesondere dem „integrativen“ Wachstum dienen sollen.<sup>3</sup>

Die demografische Entwicklung stellt eine Schlüsselherausforderung für Deutschland dar. Dem folgend hat die Bundesregierung mit breiter gesellschaftlicher Beteiligung die weiteren Arbeiten an ihrer Demografiestrategie gestartet. Das Nationale Reformprogramm muss den Anforderungen des demografischen Wandels angepasst werden, vor allem mit Blick auf die öffentliche und soziale Infrastruktur und die Integration. Diese muss leistungsstark, bezahlbar, transparent und innovativ bleiben, gerade in Anbetracht einer sich verringernden, älter und internationaler werdenden Bevölkerung.

## **2. Nationales Ziel „Soziale Eingliederung vor allem durch die Verringerung von Armut fördern“**

In der Strategie „Europa 2020“ haben die Mitgliedstaaten beschlossen, dass zur Förderung der sozialen Eingliederung die Zahl der in der EU von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen Menschen bis 2020 um mindestens 20 Mio. verringert werden soll. Die Mitgliedstaaten, vertreten durch ihre jeweiligen Regierungen, setzen eigene nationale Ziele, die zu dieser Gesamtzahl beitragen sollen. Dabei können sie sich nach eigener Wahl auf drei Indikatoren beziehen: 1) Armutsgefährdungsrate, 2) Index der materiellen Deprivation und 3) Anteil von Menschen, die in einem Haushalt mit sehr geringer Erwerbsbeteiligung leben.

Im NRP 2012 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 einer Senkung der Zahl langzeitarbeitsloser Menschen um 320.000 und der Zahl der betroffenen Personen (d.h. inklusive der Angehörigen ihres

---

<sup>3</sup> Stellungnahme des Deutschen Vereins zu den Nationalen Reformprogrammen im Rahmen der Strategie „Europa 2020“, NDV 2012, 21.

Haushalts) um 640.000. Sie weist auf die positive Beschäftigungsentwicklung in Deutschland hin, die bereits zum Jahr 2010 eine Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit um 15 % bzw. 240.000 Personen gegenüber dem Jahr 2008 bewirkt hat. Zur Begründung des quantitativen nationalen Ziels im NRP 2012 führt die Bundesregierung aus, dass es sich auf die Anzahl der Personen in von Langzeitarbeitslosigkeit betroffenen Haushalte beziehe, da Langzeitarbeitslosigkeit ein wesentlicher Bestimmungsgrund für das Risiko sei, Armut und soziale Ausgrenzung zu erfahren. Anders als noch im NRP 2011 wird kein weiterer Bezug auf ergänzende qualitative Ziele und Maßnahmen zur Armutsbekämpfung genommen, womit 2011 eine Berücksichtigung insbesondere der Verbesserung der Chancen auf Bildung und soziale Teilhabe von 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.<sup>4</sup> 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, ab

---

<sup>4</sup> Siehe Stellungnahme des Deutschen Vereins (Fußn. 3), 21, 23.

dem NRP 2013 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.<sup>5</sup>

Die Maßnahmen, die im Kapitel zur Umsetzung der „Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung“ zur „Leitlinie 10: Soziale Eingliederung fördern und Armut bekämpfen“ aufgeführt werden, ergänzen das NRP 2012 in diesem Bereich um wesentliche Aspekte, 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 werden. Der Deutsche Verein begrüßt, dass in diesem Zusammenhang auf das wichtige Engagement der Freien Wohlfahrtspflege für Arbeitslose und Langzeitarbeitslose hingewiesen wird. Gleichwohl ergibt sich aus dieser Auflistung von Maßnahmen keine dem Thema entsprechende Gesamtwürdigung der Aufgabenstellung und keine kohärente Strategie, wie den Phänomenen Armut und soziale Ausgrenzung in Deutschland in den kommenden Jahren begegnet werden soll. Während im NRP 2012 zu den Aufgabenfeldern Integration und Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention Verweise auf die in diesen Bereichen verabschiedeten Nationalen Aktionspläne erfolgen können, wurde im Bereich Armut und soziale Ausgrenzung keine entsprechende

---

<sup>5</sup> Siehe Stellungnahme des Deutschen Vereins (Fußn. 3), 21, 23.

Strategie erarbeitet. Ein vergleichbarer Nationaler Aktionsplan zur sozialen Eingliederung könnte in den nachfolgenden NRP die Grundlage für die Darlegung der zielgerichteten Maßnahmen in diesem Bereich bilden. Zur Erarbeitung einer solchen Strategie bedürfte es der umfassenden Einbindung von Ländern, Kommunen und Zivilgesellschaft, insbesondere der Freien Wohlfahrtspflege.

### **3. Nationales Ziel „Beschäftigung fördern“**

Im NRP 2012 werden die nationalen Ziele zur Förderung der Beschäftigung aus dem NRP 2011 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 NRP 2012 zum „Bereich Erwerbsbeteiligung“, zur „Förderung der Beschäftigung“ und zur „Leitlinie 7: Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern erhöhen, strukturelle Arbeitslosigkeit abbauen und Arbeitsplatzqualität erhöhen“ beziehen eine große Anzahl von gruppenspezifischen 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.<sup>6</sup> 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.

#### **4. Nationales Ziel „Bildungsniveau verbessern“**

In der Strategie „Europa 2020“ wurde vereinbart, das Bildungsniveau zu verbessern und insbesondere europaweit die Schulabbrecherquote auf unter 10 % zu senken sowie den Anteil der 30- bis 34-Jährigen mit Hochschulstudium oder einem vergleichbaren Abschluss auf mindestens 40 % zu erhöhen. Im NRP 2012 wird das nationale Ziel aufrechterhalten, den Anteil der frühen Schulabgänger/innen<sup>7</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 begrüßt, dass im Rahmen des Maßnahmenkatalogs im NRP 2012 zur „Leitlinie 8: Arbeitskräfte

---

<sup>6</sup> Siehe Stellungnahme des Deutschen Vereins (Fußn. 3), 21, 23.

<sup>7</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.

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 wird. Zu Recht werden 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. Der Deutsche Verein erneuert<sup>8</sup> seine Forderung, in den nächsten Jahren darauf hinzuwirken, dass die 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“<sup>9</sup>.

## **5. Erstellung des Nationalen Reformprogramms 2013**

Der Deutsche Verein hält weiterhin<sup>10</sup> 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

---

<sup>8</sup> Siehe Stellungnahme des Deutschen Vereins (Fußn. 3), 21, 24.

<sup>9</sup> Dokumentation 79. DFT: [http://www.deutscher-verein.de/pdf/DFT2012\\_Dokumentation.pdf](http://www.deutscher-verein.de/pdf/DFT2012_Dokumentation.pdf).

<sup>10</sup> Siehe Stellungnahme des Deutschen Vereins (Fußn. 3), 21, 22.

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 zur Vorbesprechung des Nationalen Reformprogramms und 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.