

Stellungnahme des AWO Bundesverbandes

zum Zwischenbericht
des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

Zukunftsdialog „Neue Arbeit – Neue Sicherheit“

Stand: 10. Mai 2019

Inhalt

I. Zusammenfassung	2
II. Zum Zwischenbericht im Einzelnen	3
1. Zum Querschnittsthema und zu den vom BMAS priorisierten Handlungsfeldern	3
2. Zum Handlungsfeld „Mehr Chancen und materielle Sicherheit für Kinder“	4
3. Zum Handlungsfeld „Weiterentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende“	5
4. Zum Handlungsfeld „Neue Erwerbsformen: sozialer Schutz und individuelle Selbstbestimmung“	6
5. Zum Handlungsfeld „Verbesserung der Lebenssituation von Geringverdienenden“	7
6. Zum Handlungsfeld „Stärkung der Tarifbindung und Sozialpartnerschaft“	8
III. Schlussbemerkungen	9

I. Zusammenfassung

Mit dem Zukunftsdialog „Neue Arbeit – Neue Sicherheit“ führt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales einen gesellschaftlich äußerst relevanten Dialogprozess zur Zukunft von Sozialstaatlichkeit in Zeiten gesellschaftlichen Wandels. Der Prozess ist partizipativ angelegt. In der ersten Dialogphase wurden in einer Auftaktkonferenz und in vier Bürgerdialogen wichtige Ideen gesammelt und diskutiert, die die Ausgestaltung des Sozialstaats betreffen.

Die Arbeiterwohlfahrt hat sich gerne an der Dialogphase beteiligt und bedankt sich für die Möglichkeit, zum Zwischenbericht schriftlich Stellung zu nehmen. Dieser bringt Schlussfolgerungen der aus Sicht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales im Hinblick auf die weiteren Handlungsbedarfe zum Ausdruck, welche in einer Gestaltungsphase aufgegriffen und vertieft werden sollen.

Aus Sicht der Arbeiterwohlfahrt werden viele wichtige Handlungsbedarfe aufgegriffen, die für die Zukunftsfähigkeit des Sozialstaats zentral sind: So ist zu begrüßen, dass eine bürgernähere Verwaltung als Querschnittsthema gesetzt wird. Die Ausführungen zur materiellen und sozialen Teilhabe von Kindern und Jugendlichen lassen hoffen, dass der Weg in Richtung einer Kindergrundsicherung und einer Stärkung sozialer Infrastruktur führt. Diese Überlegungen sollten aus Sicht der Arbeiterwohlfahrt konsequent weiterverfolgt werden. Hinsichtlich der Weiterentwicklung der Grundsicherung sieht die Arbeiterwohlfahrt großen Handlungsbedarf. Notwendig sind allen voran realitätsgerecht bemessene Leistungen und eine Überarbeitung der Sanktionsregelungen, sodass das menschenwürdige Existenzminimum tatsächlich stets verlässlich bereitgestellt wird. Hinsichtlich neuer Erwerbsformen ist die Arbeiterwohlfahrt der Auffassung, dass Selbstständigen der Schutz der gesetzlichen Rentenversicherung zukommen sollte. Zudem darf eine zunehmende Verplattformung in der Arbeitswelt in der Sozialwirtschaft nicht zu einem Wettbewerb auf Kosten der hohen Qualitätsstandards führen, die von der Freien Wohlfahrtspflege erfüllt wird. Anstrengungen zur Verbesserung der Situation von Geringverdienenden sind zu begrüßen. Hierbei sollte neben dem Instrument des Mindestlohnes auch Instrumente mit Verteilungswirkung, etwa die Idee einer negativen Einkommenssteuer diskutiert werden. Bei der Diskussion um Entlastungen von Steuern und Abgaben sollten ebendiese Verteilungsfragen nicht aus dem Blick geraten. Die AWO begrüßt zudem das Ziel einer Stärkung der Tarifbindung und Sozialpartnerschaft und regt an, in die Betrachtungen auch die Sozialwirtschaft einzubeziehen. Soziale Berufe sollten finanziell aufgewertet werden, da hier verantwortungsvolle Aufgaben wahrgenommen werden, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt unmittelbar betreffen. Bei all diesen Zukunftsfragen das Thema der Finanzierung auszuschließen, hält die AWO für weder zielführend noch folgerichtig.

II. Zum Zwischenbericht im Einzelnen

1. Zum Querschnittsthema und zu den priorisierten Handlungsfeldern

Querschnittsthema und Priorisierungen

In den Zukunftsdialogen, die in der Zeit von November 2018 bis März 2019 stattgefunden haben, sind von den Bürger*innen viele Handlungsbedarfe zur Sprache gebracht worden. Für die nun anstehende Gestaltungsphase nimmt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales eine Priorisierung von Themen aus seiner Sicht vor. So wird für die Frage der sicheren Renten auf die laufenden Beratungen der Regierungskommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ und für die europäische Dimension von Sozialpolitik auf die deutsche Ratspräsidentschaft im Jahr 2020 verwiesen. Die Finanzierung des Sozialstaats soll aus Gründen der Komplexität und des engen Zeitrahmens nicht weiterverfolgt werden. Das bedingungslose Grundeinkommen wird als Thema nicht berücksichtigt, weil es keine sachgerechte Antwort auf die aufgeworfenen Fragen gebe. Als Querschnittsthema identifiziert das Bundesministerium für Arbeit und Soziales eine bürgerfreundlichere Verwaltung. Mehr Transparenz und Verständlichkeit sowie Vereinfachungen und Verbesserungen bei der Unterstützung der Bürger*innen müssten erreicht werden.

Bewertung

Aus Sicht der AWO wird der aus den Zukunftsdialogen abgeleitete Handlungsbedarf im wissenschaftlichen Teil des Zwischenberichts („Kapitel 2“) zwar knapp, aber insgesamt gut umrissen. Dass nicht alle Anregungen aus den Zukunftsdialogen aufgegriffen und sofort umgesetzt werden können, ist nachvollziehbar. Sachgerecht ist weiterhin, dass den Beratungen der Rentenkommission und der Positionierung für die EU-Ratspräsidentschaft nicht vorgegriffen werden soll. Ebenso teilen wir die Position des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales im Hinblick auf das Thema des bedingungslosen Grundeinkommens. Die in den Zukunftsdialogen angesprochenen Fragen betreffen aktuelle Handlungsbedarfe, die nicht nur eine absehbare Lösung erfordern, sondern auch im gegenwärtigen System der sozialen Sicherung lösbar sind.

Als problematisch sieht die AWO jedoch, dass das Thema der Finanzierung des Sozialstaats aus dem anstehenden Gestaltungsprozess ausgeschlossen werden soll. Bei der Gestaltung von zentralen sozialpolitischen Handlungsfeldern dürfen finanzielle Fragen nicht außen vor gelassen werden. Wenn man die Finanzierung des Sozialstaates bei dessen Ausgestaltung nicht berücksichtigt, verschließt man zugleich die Tür vor wichtigen sozialpolitischen Handlungsoptionen.

Dass das Ziel einer bürgerfreundlichen Verwaltung Querschnittsthema in der anstehenden Gestaltungsphase sein soll, ist aus Sicht der AWO sehr zu begrüßen. Es braucht überall, nicht nur in den Jobcentern, eine Kultur des Vertrauens statt des Sanktionierens, eine individuelle Förderung auf Augenhöhe und mehr Partizipation

der Bürger*innen vor Ort bei der konkreten Ausgestaltung der Sozialverwaltung. Die Realisierbarkeit von gemeinsamen Anlaufstellen und einer trägerübergreifenden Beratung sollten intensiver diskutiert werden.

2. Zum Handlungsfeld „Mehr Chancen und materielle Sicherheit für Kinder“

Handlungsperspektive

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales möchte Lösungsoptionen entwickeln, um die soziale Teilhabe und materielle Absicherung von Kindern und Jugendlichen zu ermöglichen. Es soll geprüft werden, wie Leistungen verbessert und stärker verzahnt werden können. Zudem sollen Ansätze der Stärkung der sozialen Infrastruktur geprüft werden, die die Teilhabe von Kindern und Jugendlichen außerhalb der Grundsicherung für Arbeitssuchende sicherstellen.

Bewertung

Für die Arbeiterwohlfahrt ist die Bekämpfung der Armut von Familien, Kindern und Jugendlichen ein zentrales Anliegen und bildet einen Schwerpunkt ihrer fachlichen und politischen Arbeit auf allen Ebenen. Daher ist es zu begrüßen, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales das Thema ambitioniert und umfassend aufgreift. Im Zwischenbericht wird neben der materiellen Dimension von Kinderarmut die soziale Teilhabe thematisiert. Die Verwendung eines mehrdimensionalen Konzeptes von Armut, welches den vielschichtigen Armutslagen von Kindern und Jugendlichen stärker gerecht wird und Teilhabeaspekte umfasst, ist zu begrüßen.

Im Bericht wird zudem deutlich, dass es einen weit verbreiteten Wunsch nach einer Vereinfachung familienpolitischer Leistungen gibt. Auch zu geringe Quoten der Inanspruchnahme verschiedener Leistungen geben Anlass zur Besorgnis und sprechen dafür, dass es im derzeitigen Leistungssystem nicht gelingt, die materielle, kulturelle, gesundheitliche und soziale Versorgung aller Kinder und Jugendlichen verlässlich bereitzustellen und Chancengerechtigkeit zu verwirklichen. Die Arbeiterwohlfahrt tritt daher für eine grundlegende Reform der monetären Familienförderung ein und unterstützt als Gründungsmitglied des Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG die Idee einer einkommensabhängigen Kindergrundsicherung, bei der neben einer Garantie des sächlichen Existenzminimums auch die materiellen Voraussetzungen für Bildung und Teilhabe sozial gerecht mitgedacht werden.

Gleichzeitig unterstützt die Arbeiterwohlfahrt den Vorschlag, die soziale Infrastruktur zu stärken und diese so auszurichten, dass soziale Teilhabe verbessert wird. Neben einer verlässlichen Finanzierung der sozialen Einrichtungen, die es ermöglicht, Armutssensibilität konzeptionell und institutionell zu etablieren, ist die stärkere kommunale Vernetzung von Akteuren und Trägern der Schlüssel für eine präventiv ausgerichtete Politik gegen Armut von Kindern und Jugendlichen.

3. Zum Handlungsfeld „Weiterentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende“

Handlungsperspektive

Um den Menschen mehr Sicherheit im Wandel zu geben, kündigt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales an, Lösungsoptionen zu entwickeln, die dem sozialen Abstieg direkt entgegenwirken, Qualifizierungsanstrengungen anzuerkennen und die Lebensleistung von Menschen, die lange und hart gearbeitet haben, sowohl in der Grundsicherung, aber auch im vorgelagerten System der Arbeitslosenversicherung als Bestandteil der Arbeitsförderung stärker zu berücksichtigen. Hierfür möchte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im weiteren Dialog ein Konzept entwickeln.

Bewertung

Die AWO hat bereits im Dezember 2017 20 Forderungen für eine SGB II-Reform aufgestellt, die die Betroffenen in den Mittelpunkt stellt.¹ Notwendig sind allen voran realitätsgerecht bemessene Leistungen. Der Aussage im Bericht, Hartz IV „stelle das menschenwürdige Existenzminimum zuverlässig bereit“ [S. 144] kann aus Sicht der AWO nicht zugestimmt werden, insbesondere, wenn man bedenkt, dass das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber mehrfach konkrete Aufträge bei der Regelbedarfsbemessung erteilt hat. Bereits in seiner Grundsatzentscheidung vom 9. Februar 2010² urteilte das Bundesverfassungsgericht, aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG folge ein Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums. Dieses Grundrecht sichere jeder hilfebedürftigen Person diejenigen materiellen Voraussetzungen zu, die sowohl für ihre physische Existenz als auch für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind. Diese Rechtsprechung setzte das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 23. Juli 2014³ fort und entschied, dass zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums die Anforderungen des Grundgesetzes, tatsächlich für eine menschenwürdige Existenz Sorge zu tragen, im Ergebnis nicht verfehlt werden dürfen und die Höhe existenzsichernder Leistungen insgesamt tragfähig begründbar sein muss.

Nachbesserungsbedarf besteht bei der Berechnung und Ermittlung der Regelbedarfe nach Ansicht der AWO besonders bei den Bedarfen für leistungsberechtigte Kinder und Familien bzw. Sorgegemeinschaften. Zudem müssen zusätzliche Mehrbedarfsleistungen im Falle von höheren Mobilitätskosten geschaffen werden. Auch hinsichtlich der Bedarfe für Unterkunft und Heizung im SGB II fordert die AWO, die Höhe der Leistungen realitätsgetreu zu berechnen und in jährlichen Abständen entsprechend

¹ Siehe: <https://www.awo.org/hartz-iv-neu-ausrichten-20-forderungen-der-awo-fuer-eine-betroffenenzentrierte-reform-des-sgb-ii>

² BVerfG, Urteil v. 09. Februar 2010, 1 BvL 1/09.

³ BVerfG, Beschluss v. 23. Juni 2014, 1 BvL 10/12, 1 BvL 12/12, 1 BvR 1691/13.

der Preisentwicklung anzupassen. Für existenznotwendige, aber langlebige Verbrauchsgüter (sog. „weiße Ware“) müssen zusätzliche Leistungsansprüche im SGB II geschaffen werden.

Wie das Bundesministerium für Arbeit und Soziales in seinem Zwischenbericht ausgeführt hat, steht ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungsmäßigkeit der Sanktionsregelungen im SGB II noch aus. Die AWO fordert seit Langem eine Überarbeitung der Sanktionsregelungen im SGB II, insbesondere eine Abschaffung der schärferen Sanktionen für unter 25-jährige. Stattdessen sollten pädagogische Interventions- und Begleitmaßnahmen installiert werden, die den Bedarfen und Lebenslagen junger Menschen gerecht werden.

Der Zugang zu den Leistungen muss nach Auffassung der AWO besser und transparenter gestaltet werden. Das Asylbewerberleistungsgesetz muss in die Regelsysteme integriert werden. Auch der Zugang zu Leistungen für erwerbsgeminderte Menschen muss erleichtert werden, die aktuell je nach Ausgestaltung im Einzelfall auf das Arbeitslosengeld II, Sozialgeld, Grundsicherung oder die herkömmliche Sozialhilfe verwiesen werden. Die bessere Anerkennung von Lebensleistungen ist zwar ein richtiges Ziel, aber nicht einfach umzusetzen. Denn zum einen braucht es einen Abstand von Versicherungsleistungen zur Fürsorge. Wer eingezahlt hat, muss auch etwas davon haben. Dies darf aber nicht dazu führen, dass die Fürsorge im politischen Diskurs diskreditiert wird. Sozialhilfe ist unserer Ansicht nach gerade kein Almosen, sondern ein Rechtsanspruch zum Schutz der Menschenwürde. Zum anderen braucht es auch innerhalb der Versicherungsleistungen einen Abstand. Denn wer länger und mehr eingezahlt hat, sollte aus der Arbeitslosen- und der Rentenversicherung im Grundsatz auch mehr herausbekommen.

4. Zum Handlungsfeld „Neue Erwerbsformen: sozialer Schutz und individuelle Selbstbestimmung“

Handlungsperspektive

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales kündigt an, Lösungsoptionen zu prüfen, wie man den Schutz von Selbstständigen, die ihn wirklich brauchen, verbessern kann und wie es gelingen kann, durch die Weiterentwicklung und Vereinfachung des Statusfeststellungsverfahrens mehr Rechtssicherheit für die Beteiligten zu erzielen. Eine wichtige Frage ist auch, wie Selbstständige ihre Interessen stärker kollektiv wahrnehmen können. Die mit der Plattformwirtschaft verbundenen Problemstellungen hängen eng mit den sozialen Herausforderungen bei neuen Erwerbsformen zusammen.

Bewertung

Die AWO ist der Auffassung, vor allem bei der Alterssicherung brauchen Selbstständige mehr Schutz. Die noch nicht abgesicherten Selbstständigen müssen obligatorisch in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen werden. Die zunehmende

Verplattformung in der Arbeitswelt darf in der Sozialwirtschaft nicht zu einem Wettbewerb auf Kosten der hohen Qualitätsstandards führen, die von der Freien Wohlfahrtspflege erfüllt wird. Hier muss der Regulierungsbedarf geprüft werden.

5. Zum Handlungsfeld „Verbesserung der Lebenssituation von Geringverdienenden“

Handlungsperspektive

Ein häufig angesprochenes Thema in den Zukunftsdialogen war das Problem der Armut trotz Arbeit. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales beabsichtigt daher, im weiteren Verlauf des Zukunftsdialoges Lösungsoptionen zu entwickeln, die zu einer Verbesserung der Lebenssituation von Geringverdienenden führen, ohne Arbeitsanreize zu verringern. Dabei sollen auch Gestaltungsansätze in den Blick genommen werden, die auf höhere Nettoeinkommen über die Entlastung bei den Steuern oder Abgaben abzielen.

Bewertung

Die AWO begrüßt, dass die Situation von Geringverdienenden einen Schwerpunkt im weiteren Verlauf des Zukunftsdialoges bilden soll. Ein zentrales Thema muss dabei die weitere Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns sein. Derzeit liegt er bei einer Vollzeitbeschäftigung unter 50 Prozent des Durchschnittsverdienstes. Die Forderung nach einer Entlastung bei Steuern und Abgaben ist populär und weit verbreitet. Hierbei dürfen die Verteilungswirkungen ebenso wenig aus dem Blick verloren werden wie der Umstand, dass Entlastungen bei den Sozialversicherungsbeiträgen eine Kompensation auf der Finanzierungs- oder der Leistungsseite erforderlich machen. In der Rentenversicherung wird der Zusammenhang besonders deutlich: Niedrigere Rentenbeiträge führen zwangsläufig zu niedrigeren Rentenleistungen. Wenn in diesen systematischen Zusammenhang, wie im Fall der zum 1. Januar 2019 eingeführten Übergangsphase, eingegriffen werden soll, muss sichergestellt sein, dass dies nicht nur von der Versichertengemeinschaft in der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern aus Steuermitteln finanziert wird. Auch insoweit hält die AWO den unter II. 1. bereits kritisierten Ausschluss von Finanzierungsfragen aus dem Zukunftsdialog nicht für zielführend. Vorschläge, Sozialtransfers künftig stärker über eine negative Einkommensteuer zu finanzieren und organisieren, werden seit vielen Jahren kontrovers diskutiert. Dabei werden sowohl Vorteile (z. B. hohes Maß der Verteilungsgerechtigkeit) als auch Nachteile (z. B. möglicherweise Reduzierung von Erwerbsanreizen) gesehen. Aus Sicht der AWO sollte diese Diskussion weitergeführt werden.

6. Zum Handlungsfeld „Stärkung der Tarifbindung und Sozialpartnerschaft“

Handlungsperspektive

Der Zwischenbericht kommt unter anderem zu dem Ergebnis, dass die soziale Marktwirtschaft eine hohe Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen mit guten Arbeitsbedingungen und einer gerechten Verteilung des erarbeiteten Wohlstands verbinde und dass sozialpartnerschaftliche Verhandlungen die Grundlage hierfür bildeten. Damit Tarifverträge für möglichst viele Beschäftigte gelten und sozialpartnerschaftliche Aushandlungsprozesse auf tariflicher und betrieblicher Ebene gestärkt werden, soll weiteren Verlauf des Zukunftsdialoges Lösungsoptionen entwickelt und diskutiert werden.

Bewertung

Die AWO begrüßt das Ziel einer Stärkung der Tarifbindung und Sozialpartnerschaft und regt an, hierbei auch die Sozialwirtschaft in den Blick zu nehmen. Eine Expertise, die das Institut Arbeit und Technik (IAT) und Konkret Consult Ruhr im Auftrag des AWO Bundesverbandes im Jahr 2017 erstellt haben,⁴ hat gezeigt, dass die Sozial- und Gesundheitswirtschaft die mit Abstand größte Wirtschaftsbranche der Bundesrepublik Deutschland darstellt. Um einerseits der wirtschaftlichen Bedeutung der Branche gerecht zu werden und andererseits dem schon heute deutlich spürbaren Fachkräftemangel entgegenzuwirken, bedarf es einer Strategie zur Aufwertung der sozialen Berufe. Hierzu gehört auch eine Verbesserung der Entgelte und Entgeltstrukturen in der Sozialwirtschaft, wofür mehr Tarifbindung und Sozialpartnerschaft unerlässlich ist. Die AWO setzt sich daher seit vielen Jahren schon für einen allgemeinverbindlichen Tarifvertrag in der Altenpflege ein. Nur ein einheitlicher Tarifvertrag kann sicherstellen, dass der Wettbewerb zwischen den Anbietern nicht auf dem Rücken der Beschäftigten ausgetragen und die Lohnschraube immer weiter nach unten gedreht wird. Bei diesem Thema zeigt sich ganz besonders, dass man die Finanzierungsfrage nicht ausklammern kann, ohne eine Verbesserung der Refinanzierung lässt sich die gesellschaftlich gewünschte Aufwertung der Pflegeberufe nicht durchsetzen.

⁴ Zur Studie als PDF-Datei vergleiche <https://www.awo.org/erster-mai-tag-der-sozialen-arbeit>.

III. Schlussbemerkungen

Nach Auffassung der AWO ist der bisherige Dialogprozess aus Partizipationsgesichtspunkten sehr zu begrüßen. Er verleiht dem nunmehr anstehenden politischen Gestaltungsprozess eine höhere Legitimation. Zugleich ist er eine hohe Hypothek, weil bei den beteiligten Bürger*innen Erwartungen geweckt werden, die die Politik nicht enttäuschen darf. Dass das Thema „Finanzierung des Sozialstaats“ aus dem weiteren Dialogprozess ausgeschlossen werden soll, ist vor diesem Hintergrund überaus problematisch.

Berlin 10. Mai 2019
AWO Bundesverband