



Abschlussbericht der Kommission **Sicherheit im Wandel** – Gesellschaftlicher Zusammenhalt in Zeiten stürmischer Veränderungen



Zentrum
Liberale
Moderne

Gefördert von der
Baden-
Württemberg
Stiftung
www.stiftung-berlin.de





Abschlussbericht der
Kommission Sicherheit im
Wandel – Gesellschaftlicher
Zusammenhalt in Zeiten
stürmischer Veränderungen

Inhalt

Vorwort und Dank	7
Die Kommission	9
Sicherheit im Wandel – Einleitung und Zusammenfassung der Ergebnisse	10

Kapitel 1:

Befähigung des Einzelnen – Bildung und lebenslanges Lernen	17
1.1 Herausforderung: Frühkindliche und schulische Bildung	19
Handlungsempfehlungen	23
1.1.1 Qualitätsstandards in der frühkindlichen Bildung	23
1.1.2 Finanzierung von Kitaplätzen	23
1.1.3 Bildungsstandards in der schulischen Bildung / Bildungsminimum / Recht auf Förderung	23
1.1.4 Reform der Lehrerverbeitszeit	25
1.1.5 Bessere Ausstattung von Schulen in schwierigen sozialen Lagen	25
1.1.6 Mehr Befugnisse und Ressourcen für Kommunen	25
1.1.7 Kooperation von Schulen und Schulverwaltungen / Schulnetzwerke	25
1.1.8 Schulen zu Zentren des Gemeindelebens ausbauen	25
1.2 Herausforderung: Berufliche Weiterbildung	28
Handlungsempfehlungen	33
1.2.1 Recht auf Weiterbildung	33
1.2.2 Bildungsgrundeinkommen und finanzielle Absicherung lebenslangen Lernens	33
1.2.3 Bildungsteilzeit	35
1.2.4 Ausbau der Bundesagentur für Arbeit zu einer Agentur für Arbeit und Weiterbildung	39
1.2.5 Transformations-Kurzarbeitsgeld	39
1.2.6 Rolle der Berufsschulen als berufliche Weiterbildungszentren	39
1.2.7 Hochschulen in der Weiterbildung stärken	40
1.2.8 Stärkung innerbetrieblicher Weiterbildung	40

Kapitel 2:

Soziale Sicherung und gesellschaftliche Teilhabe	43
2.1 Herausforderung: Wandel der Arbeitswelt im Zuge der Digitalisierung	46
Handlungsempfehlungen	48
2.1.1 Reduktion des Transferentzugs für untere Einkommensgruppen und beim (Wieder-)Einstieg in den Arbeitsmarkt	48
2.1.2 Tarifbindung und Mitbestimmung stärken	49
2.1.3 Bessere soziale Absicherung von Selbstständigen	52
2.1.4 Soziale Absicherung in der Plattformökonomie	53
2.1.5 Mitarbeiterbeteiligung und Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand (Beteiligung am Produktivkapital)	53

2.2 Herausforderung: Absicherung von Übergängen und besonderen Lebenssituationen	57
Handlungsempfehlungen	58
2.2.1 Soziale Sicherung für Auszeiten und lebensphasenbezogene Flexibilisierung der Arbeitszeiten	58
2.2.2 Reform der Arbeitsverwaltung: Erhalt und Förderung der Beschäftigungsfähigkeit im Wandel	59
2.3 Herausforderung: Digitalisierung als Jobvernichter	60
Handlungsempfehlungen	60
2.3.1 Generelle Arbeitszeitverkürzung	60
2.3.2 Konzept Bürgerarbeit	60
2.4 Herausforderung: Wohnungsfrage als neue soziale Frage	63
Handlungsempfehlungen	64
2.4.1 Rolle kommunaler Wohnungsbaugesellschaften und -genossenschaften	64
2.4.2 Nachverdichtung in den bestehenden Strukturen	64
2.4.3 Aktiver Einsatz des Baurechts in der Stadtentwicklung	64
2.4.4 Anpassung des Wohngeldes	65
2.4.5 Kostengünstiges Bauen	65
2.4.6 Leerstand bekämpfen	65
2.4.7 Angebot an Bauflächen ausweiten – Vorrang für Innenentwicklung	65
2.4.8 Kommunen als Akteure der Wohnungspolitik	65

Kapitel 3:

Innere Sicherheit	67
3.1 Herausforderung: Sicherheit erhöhen, Prävention stärken	70
Handlungsempfehlungen	73
3.1.1 Gewaltprävention	73
3.1.2 Verbesserte Integration von Migranten und Reduzierung von Ausländerkriminalität	73
3.2 Herausforderung: Organisierte Kriminalität	74
Handlungsempfehlungen	75
3.2.1 Aufstockung von Personal bei der Polizei, Untersuchung der Entstehungsbedingungen von Clanstrukturen	75
3.3 Herausforderung: Öffentlicher Raum als sicherer Raum	75
Handlungsempfehlungen	76
3.3.1 Toleranz und Grenzen der Toleranz	76
3.3.2 Verminderung des Bedrohungsgefühls durch städtebauliche Maßnahmen	76
3.3.3 Verstärkte Sicherheitspräsenz in prekären öffentlichen Räumen	76
3.4 Herausforderung: Politischer und religiöser Extremismus	77
Handlungsempfehlungen	79
3.4.1 Extremismusprävention	79
3.4.2 Freiheit und Entschiedenheit	79

3.4.3 Politische Bildung	80
3.4.4 Kommunale Selbstverwaltung und aktive Bürgergesellschaft	80
Kapitel 4:	
Öffentliche Institutionen und aktive Bürgergesellschaft	81
4.1 Herausforderung: Trendumkehr bei den öffentlichen Investitionen	85
Handlungsempfehlungen	88
4.1.1 Vorrang öffentlicher Investitionen	88
4.2 Herausforderung: Wachsende sozialräumliche Disparitäten	89
Handlungsempfehlungen	89
4.2.1 Koproduktion zwischen Staat und Zivilgesellschaft in strukturschwachen Räumen	89
4.2.2 Schulen zu Gemeindezentren machen	90
4.2.3 Ausbau klimaneutraler Mobilität	90
4.3 Herausforderung: Demokratische Partizipation auf kommunaler Ebene	91
Handlungsempfehlungen	91
4.3.1 Demokratische Partizipation auf kommunaler Ebene	91
4.3.2 Raumorientierte öffentliche Verwaltung und stärkere Bürgerbeteiligung	92
4.4 Herausforderung: Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements	93
Handlungsempfehlungen	94
4.4.1 Förderung des gesellschaftlichen Engagements junger Menschen	94
4.4.2 Förderung einer professionellen Infrastruktur für ehrenamtliches Engagement	94
4.4.3 Engagement lernen / „Service-Learning“	95
4.4.4 Bessere Verzahnung von Erwerbsarbeit und bürgerschaftlichem Engagement	95
4.4.5 Geförderte Bürgerarbeit zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts	95
4.4.6 Stärkung deliberativer Räume / neue Formate politischer Beteiligung	96
Schlussbemerkung	97
Impressum	98

Vorwort und Dank

Die Kommission „Sicherheit im Wandel“

„Sicherheit im Wandel“ ist ein Projekt des Zentrums Liberale Moderne in Zusammenarbeit mit der Baden-Württemberg Stiftung. Sie setzten im Januar 2018 gemeinsam eine Kommission mit dem Auftrag ein, konkrete Handlungsempfehlungen zu erarbeiten, wie Freiheit und Sicherheit, gesellschaftliche Vielfalt und Zusammenhalt, Offenheit für Veränderungen und Schutz vor Verwerfungen unter einen Hut gebracht werden können. Diesem Auftrag kommt die Kommission mit vorliegendem Bericht nach.

Die Kommissionsarbeit gliederte sich in fünf Klausurtagungen, parallele Arbeitsgruppen zu den Schwerpunktthemen und vertiefende Fachgespräche mit externen Expertinnen und Experten.

Dabei ging es nicht um eigenständige Forschungstätigkeit der Kommission, sondern um die Aufarbeitung des Stands der wissenschaftlichen und politischen Diskussion zu zentralen Herausforderungen, um auf dieser Basis konkrete Handlungsempfehlungen zu erarbeiten. Sie richten sich primär an die politischen Institutionen in Bund und Ländern, insbesondere an die Landesregierung Baden-Württemberg. Zugleich nehmen wir auch andere gesellschaftliche Akteure wie die Kommunen, Unternehmen und Gewerkschaften in den Blick.

Die Kommission gliederte ihr Generalthema „Sicherheit im Wandel“ in vier große Handlungsfelder, auf denen auch der Abschlussbericht aufbaut:

1. Die Befähigung jedes und jeder Einzelnen, dem rapiden Wandel von Berufs- und Lebenswelt souverän zu begegnen. Hier geht es vor allem um die Bedeutung von Bildung und Weiterbildung als Schlüssel für individuelle Teilhabe und gesellschaftliche Zukunftsfähigkeit.
2. Die Zukunft sozialer Teilhabe in Zeiten von Globalisierung und digitaler Revolution. Hier konzentrieren wir uns v. a. auf die Übergänge zwischen Phasen der Bildung, Erwerbsarbeit, Weiterbildung und bürgerschaftlichen Engagements, auf die Bedeutung des Tarifsystems, die Beteiligung breiter Schichten am Kapitalvermögen sowie auf die Wohnungsfrage.
3. Die Frage der „Inneren Sicherheit“ im traditionellen Sinn, insbesondere mit Blick auf die Sicherheit im öffentlichen Raum, die Bekämpfung des Extremismus sowie die Stärkung des subjektiven Sicherheitsempfindens der Bürgerinnen und Bürger.
4. Nicht zuletzt geht es uns um die zentrale Bedeutung öffentlicher Institutionen (öffentlicher Güter) und einer aktiven Bürgergesellschaft für soziale Teilhabe, gesellschaftlichen Zusammenhalt und gelebte Demokratie.

Der Zeithorizont, auf den sich unsere Handlungsempfehlungen konzentrieren, sind die kommenden 10 bis 15 Jahre. Für diesen Zeitraum lassen sich einigermaßen seriöse Voraussagen im Hinblick auf gesellschaftliche und technologische Entwicklungen treffen. An einigen Stellen gehen wir über diesen Handlungsrahmen hinaus und diskutieren weitreichendere Optionen, insbesondere vor dem Hintergrund der digitalen Revolution, die das Potenzial einer tief greifenden Veränderung von Wirtschaft und Gesellschaft hat. Eine zentrale Frage ist, wie die gesellschaftliche Resilienz – eine Kombination aus Widerstands-, Anpassungs- und Innovationsfähigkeit – im Vorgriff auf schockartige Veränderungen gestärkt werden kann.

Weltweit lässt sich gegenwärtig ein neuer Systemwettbewerb beobachten. Er dreht sich nicht mehr um den alten Gegensatz zwischen Kapitalismus und

Sozialismus. Vielmehr steht das westeuropäische Modell eines kooperativen Kapitalismus im Wettbewerb mit der autoritären Modernisierung chinesischer Prägung und dem amerikanischen Modell disruptiver Innovation. Es ist keineswegs ausgemacht, welches Gesellschaftsmodell sich am Ende als das erfolgreichere erweisen wird.

Wir sind überzeugt, dass die konstitutiven Elemente unserer Gesellschaft – demokratischer Rechtsstaat, föderaler Wettbewerb und handlungsfähige Kommunen, starke Tarifpartner, Unternehmergeist und offene Märkte, ein solidarischer Sozialsystem und eine aktive Bürgergesellschaft – auch für künftige Herausforderungen die besten Voraussetzungen bieten. Aber auch sie befinden sich im ständigen Wandel und müssen sich immer neu beweisen. Dazu wollen wir mit diesem Bericht beitragen.

Wir danken allen Mitgliedern der Kommission für die produktive, kollegiale Zusammenarbeit, ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für die Unterstützung. Die Diskussionen im Kreis der Kommission haben den Horizont aller Beteiligten erweitert. Unser Dank gilt zudem **Christina Schildmann**, die der Kommission im Rahmen ihrer früheren Tätigkeit bei der Hans-Böckler-Stiftung beratend zur Seite stand. **Suat Yilmaz**, Leiter der Koordinierungsstelle Kommunale Integrationszentren, Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen, **Prof. Dr. Michael Opielka**, Geschäftsführer des Instituts für Sozialökologie, Siegburg und Professor für Sozialpolitik an der Ernst-Abbe-Hochschule, Jena, **Christian Steffen** von der Bezirksleitung der IG Metall Baden-Württemberg sowie **Anne Lüttkes**, ehemalige Justizministerin des Landes Schleswig-Holstein und langjährige Präsidentin des Regierungsbezirks Düsseldorf, nahmen in beratender Funktion an Kommissionssitzungen teil und gaben unserer Arbeit wertvolle Impulse.

Auch **Dr. Holger Stichnoth**, stellvertretender Leiter des Forschungsbereichs „Soziale Sicherung und Verteilung“ am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, und **Dr. Heinrich Beyer**, Geschäftsführer AGP – Bundesverband Mitarbeiterbeteiligung haben wichtige Beiträge geleistet.

Christoph Dahl, Geschäftsführer der Baden-Württemberg Stiftung, sowie **Birgit Pfitzenmaier**, Abteilungsleiterin Gesellschaft und Kultur der Baden-Württemberg Stiftung, sind wir zu großem Dank für die unkomplizierte Zusammenarbeit verpflichtet. **Ministerpräsident Winfried Kretschmann** danken wir für sein Interesse, mit dem er die Arbeit der Kommission begleitet hat. Wir hoffen, dass wir mit diesem Bericht den Erwartungen gerecht werden, die in dieses Projekt gesetzt wurden.

Die Reihe der Danksagungen wäre nicht vollständig, ohne **Marc Berthold** und **Paula Mangold** hervorzuheben, die als Projektteam im Zentrum Liberale Moderne die Arbeit der Kommission unterstützten. Sie haben dieses Unternehmen über ein ganzes Jahr hinweg begleitet und viel zu seinem Gelingen beigetragen.

Wir hoffen, dass die gemeinsame Arbeit des letzten Jahres auf einige öffentliche Resonanz stoßen wird. „Sicherheit im Wandel“ ist eine Schlüsselfrage für die Verteidigung und Erneuerung der liberalen Demokratie. Wer auch immer an dieser Frage interessiert ist, findet im Folgenden zahlreiche Anregungen zum Weiterdenken und Handeln.

Stuttgart / Berlin, im März 2019

Ralf Fücks
Vorsitzender der Kommission

Prof. Edgar Grande
Stellvertretender Vorsitzender

Die Kommission

Ralf Fücks
Vorsitzender; Geschäftsführender Gesellschafter,
Zentrum Liberale Moderne

Prof. Dr. Edgar Grande
stellvertretender Vorsitzender; Gründungsdirektor
des Zentrums für Zivilgesellschaftsforschung,
Wissenschaftszentrum Berlin

Prof. Dr. Heinz Bude
Lehrstuhl für Makrosoziologie, Universität Kassel

Gunter Czisch
Oberbürgermeister der Stadt Ulm

Prof. Dr. Armin Grunwald
Leiter des Instituts für Technikfolgenabschätzung
und Systemanalyse ITAS am Karlsruher Institut
für Technologie (KIT)

Prof. Dr. Rita Haverkamp
Professorin für Kriminalprävention und
Risikomanagement, Universität Tübingen

Prof. Dr. Joachim Möller
Ehemaliger Direktor des Instituts für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung, Bundesagentur für Arbeit

Prof. Dr. Armin Nassehi
Lehrstuhl, Institut für Soziologie,
Ludwig-Maximilians-Universität München

Prof. Dr. Claudia Neu
Lehrstuhl Soziologie ländlicher Räume,
Universität Göttingen / Universität Kassel

Boris Palmer
Oberbürgermeister der Universitätsstadt Tübingen

Prof. Dr. Anne Sliwka
Institut für Bildungswissenschaft,
Universität Heidelberg

Dr. Hans-Jörg Stotz
Vorstand, Festo Didactic SE

Prof. Achim Wambach, PhD
Präsident, ZEW – Leibniz-Zentrum für
Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim

Roman Zitzelsberger
Bezirksleiter, IG Metall Baden-Württemberg

Einführung in den Bericht und Zusammenfassung der Ergebnisse

Weshalb „Sicherheit im Wandel“?

Wir leben in einer Periode fundamentaler Veränderungen, die gleichzeitig und in hohem Tempo ablaufen. Sie verändern unsere Gesellschaften von Grund auf und stellen die Politik vor Herausforderungen, für die nur sehr bedingt auf historische Erfahrungen zurückgegriffen werden kann. Dazu zählen:

- die Globalisierung der Wirtschaft
- die digitale Revolution
- die globale Migration
- der demografische Wandel
- die Revolution der Geschlechter- und Familienbeziehungen
- der Klimawandel als Symptom der ökologischen Krise

Jedes dieser Phänomene ist schon für sich eine große Gestaltungsaufgabe. Sie verstärken sich gegenseitig, wie etwa Klimawandel und Migration oder digitale Revolution und Globalisierung. Wenn wir diese Herausforderungen klug angehen, bieten sie Chancen für eine bessere Zukunft. Zugleich bergen sie das Potenzial erheblicher sozialer und politischer Turbulenzen.

Permanenter Wandel ist ein Wesensmerkmal der Moderne. Arbeitswelt und Lebenswelt sind in ständiger Veränderung, überkommene Bindungen und Gewissheiten lösen sich auf, das Neue verdrängt das Alte. Diese Dynamik hat sich seit dem Ende der bipolaren Welt und dem Eintritt in eine neue Phase der Globalisierung noch verstärkt. Die letzten 30 Jahre waren eine Periode beschleunigter Diskontinuität. Das gilt für Ökonomie, Technik, Kultur ebenso wie für die persönlichen Biografien. Das wieder stärker werdende Bedürfnis nach

Sicherheit, Beständigkeit und Zugehörigkeit ist das Echo auf diesen Prozess. Es braucht offenkundig einen gewissen „Sicherheitskorridor“, um sich auf das Risiko von Veränderungen einzulassen. Nur wer sich halbwegs sicher fühlt, wird in Globalisierung und digitaler Revolution eher eine Chance als eine Bedrohung sehen.

Sicherheit ist für die Kommission kein Selbstzweck. Ein grundständiges Maß an Sicherheit ist Bedingung für die freie Entfaltung eines jeden. Die „Freiheit von Furcht“ ist die Mutter aller Freiheit. Ausgangspunkt der Kommission war deshalb die Frage, welche Rückversicherungen unsere plurale Gesellschaft braucht, um technischen, sozialen und kulturellen Veränderungen selbstbewusst statt ängstlich zu begegnen.

Den Wandel gestalten

Deutschland 2019 ist eine der erfolgreichsten Volkswirtschaften der Welt. Es ist die offenste Gesellschaft, die es in diesem Land jemals gab, und es erlebt als Mitglied der Europäischen Gemeinschaft die längste Friedenszeit seiner Geschichte. Dennoch ist eine wachsende Verunsicherung spürbar, die auch die Mittelschichten erfasst. Auch wenn die große Mehrheit der Menschen mit ihrem persönlichen Leben zufrieden ist, sehen viele eher pessimistisch in die Zukunft. Das Vertrauen in die Gestaltungsfähigkeit von Staat und Politik ist ins Wanken geraten. Viele Menschen fühlen sich den rapiden Veränderungen gegenüber ohnmächtig. Diese werden als Ereignisse wahrgenommen, die über die Köpfe der Einzelnen hinwegrollen und von der Politik nicht mehr gesteuert werden können.

Wachsende Verunsicherung und Vertrauensverlust in die liberale Ordnung bereiten den Boden für den weltweiten Aufstieg autoritärer und nationalistischer Strömungen. Identitäre Bewegungen völkischer oder religiöser Provenienz haben Zulauf. Sie versprechen Sicherheit durch Rückzug in die nationale Wagenburg, durch Abschottung vor internationaler Konkurrenz und vor der Zuwanderung von Fremden.

Die große Frage ist, welche Antworten die liberale Demokratie auf die Herausforderungen des Wandels und der daraus resultierenden Verunsicherung findet. Wir können uns nicht gegen die großen Veränderungen unserer Zeit abschirmen, sondern müssen sie als Gestaltungsaufgabe annehmen.

Nicht Sicherheit durch Abschottung, sondern Sicherheit im Wandel sollte die Leitlinie demokratischer Politik sein. Das bedeutet weit mehr als bloße Anpassung an vermeintliche Sachzwänge. Wir müssen Transformationsprozesse proaktiv gestalten und das Vertrauen in die Steuerungsfähigkeit demokratischer Politik stärken.

Dazu gehören auch der Ausbau der Frühwarnsysteme für krisenhafte Entwicklungen (Monitoring) und die kritische Evaluation staatlicher Programme und Agenturen. Gerade angesichts rascher und komplexer Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft braucht es einen „lernenden Staat“, der den Erfolg oder Misserfolg staatlicher Aktivitäten kontinuierlich auswertet, um sie weiterzuentwickeln oder zu korrigieren.

Ziel muss sein, die soziale und demokratische Resilienz unserer Gesellschaft zu steigern – also ihre Widerstandsfähigkeit gegen schockartige Veränderungen ebenso wie ihre Fähigkeit, kreative Lösungen für neue Herausforderungen zu finden. Welche Zukunft sich materialisiert, hängt entscheidend von den Weichenstellungen ab, die heute getroffen werden. Das gilt mit Blick auf die digitale Revolution ebenso wie für den demografischen Wandel oder die Klimakrise.

Den Wandel gestalten, heißt Veränderung politisch zu steuern und Menschen zu befähigen, mit einer Welt im Umbruch Schritt zu halten. Das beinhaltet auch ein Element von Schutz. „Ein Europa, das schützt“ ist ein zentraler Slogan von Emmanuel Macron. Niemand soll den Umbrüchen in Wirtschaft und Gesellschaft schutzlos ausgeliefert sein, alle haben den Anspruch auf Solidarität und Teilhabe.

Zugleich kommt es entscheidend darauf an, der Spaltung unserer Gesellschaften in Gewinner und Verlierer des technischen, kulturellen und ökologischen Wandels entgegenzuwirken. Sie untergräbt das Versprechen der liberalen Demokratie auf gleiche Freiheit für alle. Wenn wachsende Unsicherheit mit wachsender Ungleichheit zusammentrifft, entsteht eine explosive Gemengelage.

Themenschwerpunkte

Die Kommission hat ihr Generalthema „Sicherheit im Wandel“ entlang von vier Schwerpunktthemen behandelt:

1. Befähigung der Einzelnen zu selbstbewusstem Handeln: Es kommt darauf an, Menschen zu befähigen, souverän mit technischen, sozialen und kulturellen Veränderungen umzugehen. Hier geht es um „innere Sicherheit“ im wörtlichen Sinn – eine Sicherheit, die von innen kommt. Wie muss unser Bildungssystem ausgerichtet sein, um die Selbstwirksamkeit eines jeden zu stärken? Welche Kenntnisse und Fähigkeiten brauchen wir, um uns in einer sich rasch verändernden Welt zu orientieren, die digitale Revolution zu gestalten und gemeinsam mit anderen zu handeln?

Es liegt auf der Hand, dass Bildung und Weiterbildung das A und O sind, um sich in einer global vernetzten Wissensgesellschaft erfolgreich zu bewegen. Auf die neue digitale Welt und die wachsende soziokulturelle Heterogenität unserer Gesellschaft ist das Bildungssystem immer noch nicht gut eingestellt.

Die Kommission unterbreitet dazu eine Vielzahl von Vorschlägen. Dazu zählen eine empirisch fundierte, langfristig angelegte Bildungsplanung, mehr Gewicht auf frühkindliche Bildung, die Festlegung von Mindestzielen für den Bildungserfolg von Schülerinnen und Schülern, ein verbessertes Monitoring und eine an sozialen Indikatoren ausgerichtete Mittelvergabe an Kindergärten und Schulen. Das Recht auf „Bildung für alle“ sollte entweder ein Studium oder einen qualifizierten Berufsabschluss einschließen.

Der Weiterbildungssektor ist bislang immer noch ein Stiefkind der Bildungspolitik. Das muss sich dringend ändern. „Lebenslanges Lernen“ wird angesichts der fundamentalen Veränderung der Arbeitswelt zur neuen Normalität. Das Recht auf Bildung muss zu einem Recht auf Weiterbildung erweitert und finanziell unterfüttert werden. Der von der IG Metall Baden-Württemberg und Südwestmetall ausgehandelte Qualifizierungstarifvertrag,

der eine Kombination von Erwerbsarbeit und bezahlter Weiterbildung vorsieht, weist in die richtige Richtung. In diesem Kontext empfiehlt die Kommission, das Konzept eines „Bildungsgrundeinkommens“ zu konkretisieren und auf seine Realisierbarkeit zu prüfen. Berufsschulen sollten zu technischen Weiterbildungszentren ausgebaut, die Übergänge zwischen Berufsausbildung und Studium erleichtert werden.

2. Zukunft der sozialen Sicherung: Sind unsere sozialen Sicherungssysteme zukunftstauglich oder brauchen wir vor dem Hintergrund der digitalen Revolution und der zu erwartenden Umbrüche im Erwerbssystem erweiterte soziale Bürgerrechte und neue Konzepte sozialer Teilhabe? Die Antwort auf diese Frage hängt maßgeblich davon ab, welches Bild wir uns von künftigen Auswirkungen der digitalen Revolution und des demografischen Wandels machen. Beides sind tiefgreifende Veränderungen. Sie bergen das Potenzial, die bisherigen Arrangements von Arbeit und sozialer Sicherung zu erschüttern. Dass wir die Zukunft nicht voraussehen können, ist ebenso wahr wie banal. Dennoch können wir versuchen, künftige Entwicklungen zu antizipieren und mehr oder weniger plausible Szenarien zu entwerfen.

Die Kommission geht davon aus, dass die neue Stufe der Digitalisierung (KI, Robotik) auf absehbare Zeit nicht zu einem „Ende der Arbeitsgesellschaft“ führen wird. Sie wirkt voraussichtlich eher als „Jobwandler“ denn als „Jobvernichter“. Auch in diesem Szenario wird es allerdings zu erheblichen Umbrüchen in der Arbeitswelt kommen. Ganze Berufsgruppen und Branchen werden schrumpfen, andere neu entstehen. Die Arbeitsinhalte und geforderten Qualifikationen werden sich auf breiter Front ändern. In früheren Phasen technischer Rationalisierung ging es vorrangig um befürchtete Arbeitsplatzverluste in der industriellen Fertigung. Jetzt werden jedoch auch qualifizierte Dienstleistungen, die bislang als sicher galten und relativ hohe Einkommen ermöglichten, von der Digitalisierung erfasst.

Einem tendenziell schrumpfenden Arbeitsvolumen in der automatisierbaren Fertigung und bei digitalisierbaren Dienstleistungen, etwa bei Banken und Versicherungen, wird eine steigende Nachfrage nach Forschung und Entwicklung, Steuerung, Weiterbildung, Gesundheitsdienstleistungen und Pflege gegenüberstehen. Die analoge Welt der Dinge erfordert weiterhin qualifizierte handwerkliche Berufe. Auch der Bedarf an einfachen Dienstleistungen wird eher noch zunehmen.

Solange das Beschäftigungsvolumen nur graduell zurückgeht, könnten sich die Substitution menschlicher Arbeit durch Maschinen und das schrumpfende Arbeitskräftepotenzial aufgrund des demografischen Wandels die Waage halten. Der wachsende Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung und die Ausdehnung von Bildungszeiten erfordern eine deutliche Steigerung der Arbeitsproduktivität, um den gesellschaftlichen Wohlstand zu erhalten. Hier können gut gestaltete Digitalisierungsprozesse und demografischer Wandel Hand in Hand gehen.

Gleichzeitig eröffnen die neuen Informationstechnologien Chancen für mehr Energie- und Ressourceneffizienz, intelligente Mobilität, Verbesserung der Arbeitsbedingungen, dezentrale Produktion, überregionale Kooperation sowie für den globalen Marktzugang kleiner und mittlerer Anbieter. Die gravierende soziale Herausforderung der nächsten Jahrzehnte wird voraussichtlich die zunehmende Polarisierung in Gewinner und Verlierer von globalem Wettbewerb und technischer Innovation. Bereits heute ist eine Parallelität zwischen Aufstieg und Abstieg innerhalb des Beschäftigungssystems zu beobachten. Ihr deutlichster Ausdruck ist die wachsende Spanne zwischen hohen und niedrigen Löhnen und die Herausbildung einer Klasse von „Working Poor“. Auch die Ungleichheit von Einkommen und Vermögen nimmt in der digitalen Ökonomie tendenziell zu.

Die Kommission hält es für wenig wahrscheinlich, dass eine weitgehende Entkopplung zwischen sozialer Sicherung und Erwerbsarbeit notwendig (und möglich)

wird. Allerdings braucht es sehr wohl neue Instrumente sozialer Teilhabe, die Gerechtigkeitslücken und Defizite des Sozialsystems kompensieren. Dazu gehört eine neue Initiative zur Beteiligung breiter Schichten am Kapitalvermögen, um die Digitalisierungsdividende breiter zu streuen und die Beteiligung aller am gesellschaftlichen Reichtum zu gewährleisten („Eigentum für alle“). Sie wäre eine Ergänzung zur gewerkschaftlichen Lohnpolitik, mit der eine faire Beteiligung der Beschäftigten am Volkseinkommen erreicht werden soll. Eine Stärkung der Tarifbindung ist ein maßgeblicher Beitrag zur „Sicherheit im Wandel“.

Eine weitere Großbaustelle wird die proaktive Bewältigung des wirtschaftlichen Strukturwandels, der noch schneller und umfassender ablaufen wird als bisher. Das erfordert vor allem den Ausbau inner- und überbetrieblicher Fort- und Weiterbildung einschließlich der finanziellen Absicherung von wiederkehrenden Lernphasen im Verlauf des Berufslebens (→ 1.2.2: Bildungsgrundeinkommen und finanzielle Absicherung des lebenslangen Lernens, S. 33). Die Bundesanstalt für Arbeit sollte zu einer Agentur für Arbeit und Weiterbildung ausgebaut werden, die sich stärker der präventiven Qualifizierung von Beschäftigten und der Flankierung von Transformationsprozessen widmet.

Für den auf lange Sicht durchaus denkbaren Umbruch zu einer Gesellschaft, in der Maschinen einen Großteil wertschöpfender Tätigkeiten besser beherrschen als Menschen, sollten Vorkehrungen getroffen werden, die den Primat des Menschen über die Maschinen sichern. In einem solchen Szenario muss auch gewährleistet sein, dass schrumpfende Erwerbsarbeit durch andere Einkommensquellen (steuerfinanzierte Grundsicherung, Kapitalvermögen, Eigenarbeit) kompensiert wird.

In mancher Hinsicht haben wir es mit neuen sozialen Fragen zu tun, die sich nicht im Rahmen der bestehenden Sicherungssysteme bearbeiten lassen. Die Wohnungsfrage ist eine davon. In vielen städtischen Ballungsgebieten ist sie zur drängendsten sozialen Frage geworden. Das birgt beträchtlichen Sprengstoff. Die Sorge, noch eine bezahlbare Wohnung zu finden, führt zu einer existenziellen Verunsicherung und verhindert eine freie Lebensgestaltung. Es muss deshalb alles getan werden, um den Mietanstieg zu dämpfen, Leerstände zu reduzieren und die Kluft zwischen Angebot und Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum zu schließen. Ein zentraler Hebel für eine sozialverträgliche Bau- und Wohnungspolitik liegt in der Bodenfrage. Auch hier sind Städte und Gemeinden der wichtigste Akteur. Je mehr sie über kommunale Flächen verfügen, desto besser können sie die Bautätigkeit steuern, Spekulation eindämmen und der Verdrängung von „Normalverdienern“ entgegenwirken. Die planungsbedingte Wertsteigerung von Grundstücken sollte weitgehend abgeschöpft, größere Neubauvorhaben mit einem Mindestanteil von Sozialwohnungen versehen werden.

3. „Innere Sicherheit“ im herkömmlichen Sinn, insbesondere die Wahrung des Rechts und der Schutz vor Gewalt. Angesichts des virulenten politischen und religiösen Extremismus, grenzüberschreitender organisierter Kriminalität sowie der aufgeheizten Diskussion um schwere Straftaten von Asylsuchenden bekommt das Thema Innere Sicherheit neue Relevanz. Wer die liberale Demokratie verteidigen will, muss das Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung ernst nehmen. Es muss neu durchdacht werden, was das Konzept der „wehrhaften Demokratie“ bedeutet und wie weit wir uns auf den verminteten Weg präventiver Sicherheitspolitik einlassen wollen. Die elementare Legitimation des Staates liegt im Schutz des Lebens und der Freiheit seiner Bürger. Diese Verpflichtung muss nach beiden Seiten gewahrt werden.

Ein besonderes Augenmerk der Kommission lag auf der Sicherheit im öffentlichen Raum sowie auf der Gewaltfreiheit der politischen Auseinandersetzung. Beides sind elementare Errungenschaften einer zivilen Gesellschaft, die es zu verteidigen gilt. Wenn der öffentliche Raum als riskant wahrgenommen wird, schränkt das die Bewegungsfreiheit (insbesondere auch von Frauen) stark ein. So richtig es ist, für Toleranz gegenüber dem bloßen Anderssein von Menschen zu werben, so konsequent sollten gravierende Regelverstöße geahndet werden. Eine erhöhte Präsenz von Ordnungskräften an sozialen Brennpunkten kann das Sicherheitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger ebenso verbessern wie städtebauliche Maßnahmen und eine Wohnungspolitik, die der sozialen Segregation entgegenwirkt. Gewalt darf nicht toleriert werden. Das gilt auch für die Anwendung von Gewalt als Mittel der politischen Auseinandersetzung. Sie ist Gift für die Demokratie. Wenn sie sich ausbreitet, zerstört sie die zivile politische Kultur.

Die Mordserie des „Nationalsozialistischen Untergrunds“ (NSU) hat insbesondere unter Menschen mit Migrationshintergrund das Vertrauen in die staatlichen Sicherheitsorgane massiv erschüttert. Jüngste Nachrichten über

rechtsextreme Netzwerke in Polizei und Bundeswehr haben diese Verunsicherung verstärkt. Es trifft den Rechtsstaat ins Mark, wenn diejenigen, die zu seinem Schutz befohlen sind, sich an verfassungsfeindlichen Aktivitäten beteiligen. Dagegen muss mit den Mitteln des Rechtsstaats vorgegangen werden. Gleichzeitig brauchen die Sicherheitsbehörden dort, wo sie ihrem verfassungsmäßigen Auftrag nachkommen, die Rücken- deckung von Politik und Öffentlichkeit.

Die politische Bildung sollte ausgebaut und stärker auf Extremismusprävention ausgerichtet werden. Darauf müssen Lehrkräfte besser vorbereitet werden. In kritischen Situationen müssen Expertenteams bereitstehen, die Schulen, Jugendzentren oder Strafanstalten vor Ort unterstützen.

4. Schließlich befasste sich die Kommission mit der Frage, welche Rolle **öffentliche Institutionen und eine aktive Bürgergesellschaft** in Zeiten fundamentaler Umbrüche spielen. Das öffentliche Bildungssystem (vom Kindergarten bis zur Hochschule), ein weit verzweigtes Netz von Museen, Theatern und Konzertsälen, der öffentlich-rechtliche Rundfunk, Bibliotheken, Stadtwerke und öffentliche Verkehrsbetriebe sind nicht nur Ausdruck der „öffentlichen Daseinsvorsorge“. Sie sind zugleich republikanische Institutionen, symbolische Repräsentationen des demokratischen Gemeinwesens, die Teilhabe ermöglichen und Zugehörigkeit vermitteln. Investitionen in die soziokulturelle Infrastruktur sind deshalb auch Investitionen in Demokratie.

Zugleich wirken öffentliche Institutionen als Stabilitätsanker in Zeiten stürmischer Veränderungen. Sie fördern den gesellschaftlichen Zusammenhalt und sind zentrale Elemente der öffentlichen Daseinsvorsorge. Die Bundesrepublik verzeichnet über die letzten Jahrzehnte (mit Ausnahme der ostdeutschen Länder im ersten Jahrzehnt nach dem Mauerfall) eine sinkende Investitionsquote von Bund, Ländern und Gemeinden. Das führt zu einem Substanzverzehr der öffentlichen Infrastruktur. Beim Aufbau einer flächendeckenden

schnellen Datenübertragung hinken wir deutlich hinterher. Gleichzeitig ist die Sozialquote in den öffentlichen Haushalten im Längsschnitt gestiegen. Vor diesem Hintergrund sollte ein „Primat für öffentliche Investitionen“ als Richtschnur für die Haushaltspolitik von Bund, Ländern und Gemeinden gelten.

Eine besondere Herausforderung ist die Aufrechterhaltung der öffentlichen Infrastruktur in demografisch wie wirtschaftlich schrumpfenden Regionen. Wie kann der Zugang zu elementaren Dienstleistungen (Sicherheit, Bildung, Gesundheitsversorgung, Mobilität, öffentliche Verwaltung) in strukturschwachen Regionen gewährleistet werden? Der Rückzug des Staates aus der Fläche schafft nicht nur soziale Probleme, er ist auch ein idealer Nährboden für populistische Bewegungen, die den Konflikt zwischen prosperierenden Metropolen und abgehängten Regionen schüren.

„Sicherheit im Wandel“ entsteht nicht nur durch staatliche Garantien. Sie hängt ganz wesentlich vom „Sozialkapital“ unserer Gesellschaft ab, einem weitgespannten Netzwerk von gemeinnützigen Vereinigungen, Stiftungen, Wohlfahrtsverbänden und einem hohen Grad an bürgerschaftlichem Engagement für soziale oder kulturelle Zwecke. Auch die Demokratie lebt maßgeblich von einer aktiven Bürgergesellschaft. Politik und Verwaltung sollten bürgerschaftliches Engagement nach Kräften unterstützen und mit zivilgesellschaftlichen Akteuren zusammenarbeiten.

Die Kommission befürwortet eine Erweiterung der bisherigen Instrumente zur Förderung ehrenamtlichen Engagements (etwa des Freiwilligen Sozialen Jahres). In diesem Zusammenhang sollte auch das Modell „Bürgerarbeit“ ernsthaft geprüft werden. Es würde Berufstätigen ermöglichen, sich für einen befristeten Zeitraum beurlauben zu lassen, um sich in gemeinnützigen Projekten zu engagieren. In dieser Zeit würden sie ein steuerfinanziertes Grundeinkommen erhalten. Die partielle Professionalisierung zivilgesellschaftlichen Engagements kann auch eine Antwort auf einen

möglichen Rückgang bezahlter Erwerbsarbeit im Zuge der digitalen Revolution sein.

Der zentrale Ort für bürgerschaftliches Engagement ist die Kommune. Hier ist die Interaktion zwischen Staat und Bürgern am engsten, und hier können Bürgerinnen und Bürger am stärksten Einfluss nehmen. Die kommunale Selbstverwaltung sollte gestärkt und finanziell besser unterfüttert werden. Sie eröffnet größere Handlungsspielräume vor Ort und ist damit ein wichtiger Beitrag zur Festigung der Demokratie.

Es war nicht Auftrag und Absicht der Kommission, radikale Visionen einer ganz anderen Gesellschaft zu entwerfen. Eine ungeschminkte Bestandsaufnahme von Fehlentwicklungen und Krisenfaktoren sollte weder in resignierten Fatalismus noch in Fantasien vom Sprung in die ganz andere Gesellschaft münden. Vielmehr ließ sich die Kommission von der Maxime einer qualitativen Verbesserung der Verhältnisse leiten, die auf empirische Befunde aufbaut und ihre Wirkung selbstkritisch evaluiert. Wir brauchen mehr Mut zu experimenteller Politik, die neue Konzepte in Pilotprojekten erprobt, bevor sie im großen Maßstab übernommen werden.

Wenn sich die Verhältnisse grundlegend wandeln, müssen sich auch die Institutionen, politischen Konzepte und Instrumente verändern. Dabei kommt es ebenso auf die Politik wie auf die Eigeninitiative der Zivilgesellschaft an.

Kapitel 1: Befähigung des Einzelnen – Bildung und lebenslanges Lernen



Die Kommission hat sich intensiv mit den Aufgaben von Bildung in Zeiten rapider beruflicher und gesellschaftlicher Veränderungen befasst. Bildung ist ein zentrales Medium für die Herausbildung von Selbstsicherheit, beruflichem Erfolg und demokratischer Partizipation. Ihr oberstes Ziel ist die Befähigung jedes und jeder Einzelnen, das eigene Leben als Bürger einer demokratischen Gesellschaft zu meistern. Sie soll Chancengerechtigkeit und gesellschaftliche Teilhabe unabhängig von ethnischer und sozialer Herkunft gewährleisten. In Zeiten wachsender gesellschaftlicher Fragmentierung spielen Schulen eine zentrale Rolle als republikanische Institutionen, als Orte politischer Bildung und sozialer Begegnung.

Schulen müssen in der Lage sein, den rapiden gesellschaftlichen Wandel im Zuge von Digitalisierung, Globalisierung und Einwanderung durch hochwertige Bildungsangebote zu flankieren. Das ist gegenwärtig nicht gesichert. Empirische Befunde¹ zeigen die Gefahr absinkender Bildungsniveaus für bestimmte Schülergruppen statt des erforderlichen „Upskillings“ (Erreichen höherer Bildungsniveaus, Fähigkeiten zum Lösen komplexer Probleme). Höhere Bildungsinvestitionen, insbesondere in der frühkindlichen Bildung und im Grundschulbereich, mehr schulische Eigenverantwortung sowie neue Methoden des Lehrens und Lernens sind notwendig, um den Herausforderungen einer zunehmend heterogenen Schülerschaft und einer rapiden Veränderung der Berufswelt gerecht zu werden. Eine Schlüsselrolle spielen die Lehrerinnen und Lehrer. Angesichts des digitalen Wandels und einer immer heterogeneren Schülerschaft sind neue Qualifikationen, Unterrichtsmethoden und Kooperationsformen gefragt. Lehrende müssen wieder selbst zu Lernenden werden.

In der künftigen Arbeitswelt werden vor allem diejenigen Fertigkeiten relevant sein, die Innovation erst ermöglichen und (vorerst) nicht automatisierbar sind. Dazu zählen Kreativität, die Fähigkeit zur Analyse und Lösung komplexer Probleme, Teamfähigkeit, Kommunikationsstärke, emotionale Intelligenz. Diese müssen ebenso wie die bereits vielfach eingeforderten Fähigkeiten im Bereich MINT bereits Teil der frühkindlichen und schulischen Bildung werden.

Die weitere Flexibilisierung von Berufsbiografien („Entberuflichung“) geht, so die verbreitete Einschätzung, einher mit neuen Grundqualifikationen wie Eigeninitiative, der Bereitschaft zu lebenslangem Lernen und sozialer Intelligenz. Eine besondere Rolle spielt die Verzahnung von Erfahrungswissen mit neuen digitalen Kompetenzen.²

In der Stellenerhebung 2017 des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit nennen Betriebe als Anforderungen bei Neueinstellungen bereits zu 33 Prozent soziale Kompetenzen und zu 20 Prozent Weiterbildungsbereitschaft.³

Der erfolgreiche Abschluss einer beruflichen Erstausbildung ist auch für die spätere berufliche Entwicklung und Weiterbildung von zentraler Bedeutung. Deshalb sollte ein entsprechender Abschluss (entweder im dualen System oder im Rahmen einer Hochschulbildung) zum Mindeststandard werden, den alle jungen Erwachsenen erreichen sollten.

Der rapide Wandel durch die Digitalisierung bedingt, dass lebenslanges Lernen zum festen Bestandteil des Berufslebens werden wird. Dazu bedarf es einer entsprechenden innerbetrieblichen und überbetrieblichen

(öffentlichen) Infrastruktur, qualifizierter Beratungsangebote sowie einer entsprechenden finanziellen Absicherung (siehe den Abschnitt zum Bildungsgrundeinkommen). Das Recht auf Bildung muss zum Recht auf Weiterbildung erweitert werden. Ziel ist es, mündige Bürgerinnen und Bürger in die Lage zu versetzen, bestmöglich informiert, selbstverantwortlich und proaktiv die jeweils für sie passende Ausbildung, Weiterbildung oder Umschulung zu wählen. Dies gilt insbesondere in Situationen, in denen infolge der Digitalisierung bisherige Qualifikationen entwertet werden und neue Anforderungen entstehen.

Die Kommission begrüßt, dass sich die Bildungsdebatte von der jahrelangen Systemdiskussion (dreigliedriges Schulsystem vs. Einheitsschule) stärker zur inneren Verfasstheit von Schulen und der Qualität des Unterrichts verlagert hat. Diese Themen stehen auch im Zentrum der Handlungsempfehlungen der Kommission.

Die aktuelle Diskussion um den „Digitalpakt“ und die Aufhebung des Kooperationsverbots zwischen Bund und Ländern zielt auf eine stärkere Beteiligung des Bundes an der Bildungsfinanzierung. Die bessere Alternative zu neuen zweckgebundenen Zuwendungen des Bundes wäre aus Sicht der Kommission eine Reform des Finanzausgleichs, die Bundesländer wie Kommunen in die Lage versetzt, ihre verfassungsmäßigen Aufgaben aus eigener Kraft und in eigener Verantwortung wahrzunehmen. Gleichzeitig sollten einheitliche Standards für die Kernqualifikationen Deutsch und Mathematik zwischen den Ländern vereinbart werden, ohne den Wettbewerb um die besten pädagogischen Konzepte über Bord zu werfen.

Die Kommission formuliert im Folgenden konkrete Herausforderungen und Handlungsempfehlungen für die Bereiche frühkindliche und schulische Bildung sowie berufliche Weiterbildung.

1.1 Herausforderung: Frühkindliche und schulische Bildung

Soziale Durchlässigkeit / Chancengerechtigkeit

Die Bundesrepublik gilt, wie die OECD⁴ auch 2018 erneut dargelegt hat, als eines der Länder, in denen Bildungschancen weiterhin in hohem Maße von der sozialen Herkunft abhängig sind. Eine wachsende Zahl von Kindern kommt aus unterprivilegierten sozialen Verhältnissen und droht dort zu bleiben.⁵

Die Kommission ist der Auffassung, dass der ausschlaggebende Faktor für fehlende Bildungserfolge von Kindern und Jugendlichen in ihrer sozialen Situation, insbesondere der Armut und Bildungsferne ihrer Familien, zu suchen ist. Davon sind Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund überproportional betroffen, aber beileibe nicht nur sie. Entscheidend ist, dass auf Basis einer Diagnostik von Bildungsarmut (z. B. durch die Messung von Kompetenzniveaus) Programme so aufgelegt werden, dass jedes benachteiligte Kind eine entsprechende Förderung erhält.

Umgang mit Heterogenität

Aufgrund steigender Einwanderung sowie der zunehmenden gesellschaftlichen Ausdifferenzierung hat die sprachliche, soziale, religiöse und kulturelle Heterogenität der Schülerschaft deutlich zugenommen. In sozialen Brennpunktgebieten gibt es Grundschulen, in denen Kinder mit Migrationsgeschichte weitgehend unter sich

¹ Vgl. Stanat, Petra / Schipolowski, Stefan / Rjosk, Camilla / Weirich, Sebastian / Haag, Nicole (Hg.): IQB-Bildungstrends 2016. Kompetenzen in den Fächern Deutsch und Mathematik am Ende der 4. Jahrgangsstufe im zweiten Ländervergleich. Münster 2017.

² Vgl. Dengler, Katharina / Matthes, Britta: Weniger Berufsbilder halten mit der Digitalisierung Schritt. IAB-Kurzbericht, Nr. 4/2018.

³ Vgl. IAB-Stellenerhebung. In: <https://www.iab.de/de/befragungen/stellenangebot/aktuelle-ergebnisse.aspx>

⁴ OECD: Bildung auf einen Blick 2018: OECD-Indikatoren. In: <http://www.oecd.org/berlin/presse/mehr-anstrengungen-noetig-um-chancengleichheit-in-der-bildung-zu-erhoehen-11092018.htm>

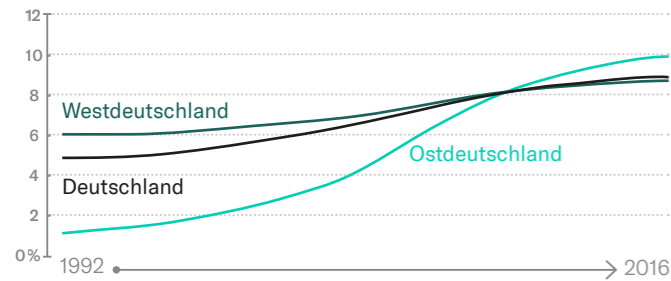
⁵ Autorengruppe Bildungsberichterstattung: Bildung in Deutschland 2018. Ein Indikatorengeprägter Bericht mit einer Analyse zu Wirkungen und Erträgen von Bildung. Bielefeld 2018.

sind – was eben nicht heißt, dass sie eine homogene Gruppe bilden würden. Auch Kinder aus Einwandererfamilien weisen große sprachliche, soziale und kulturelle Unterschiede auf.

Das Streben nach gleichen Bildungschancen für alle gelingt nur, wenn Schulen dafür vorbereitet sind, mit wachsender Heterogenität produktiv umzugehen. Das erfordert eine zunehmende Differenzierung des Unterrichts, eine systematische Leistungsdiagnostik und eine frühzeitige Förderung aller Begabungsstufen. Gelingt das nicht, kommt es zu wachsender Segregation im Bildungssystem und zur Abwanderung aus öffentlichen Bildungseinrichtungen. Wenn wir diesen Trend stoppen wollen, müssen öffentliche Schulen auch den Erwartungen der bildungsbürgerlichen Milieus gerecht werden.

Abb. 1: Privatschulnutzung in Deutschland

Anteil der Privatschüler an allen Schülern in Prozent



Quelle: DIW, statistisches Bundesamt

Kompensatorische Funktion von frühkindlicher und schulischer Bildung

Im Zuge des Übergangs zur Wissensgesellschaft steigen die Anforderungen an die kognitiven Fähigkeiten in der Arbeitswelt. Was noch vor einer Generation hinreichend war, um einen qualifizierten Beruf zu lernen, reicht heute nicht mehr aus. Diese Entwicklung schlägt auch auf das Bildungswesen durch. Von Kindern und Jugendlichen werden heute Kompetenzen erwartet, die bildungsferne Eltern nur sehr bedingt fördern können. Entsprechend sind die Schulen gefordert, diese Förderung zu übernehmen. Angesichts einer hohen Zahl von Kindern, die unter schwierigen sozialen Bedingungen aufwachsen und einem wachsenden Anteil von Kindern aus fremdsprachigen Familien nimmt die kompensatorische Funktion des Bildungssystems zu.

Die Förderung gewisser kognitiver und motorischer Grundfertigkeiten und das „Lernen lernen“ müssen bereits in der frühkindlichen Bildung beginnen. Im Zentrum steht dabei die spielerische Entwicklung von Vorläuferfähigkeiten in Deutsch und Mathematik.

Das deutsche Schulsystem hält nicht Schritt

Das deutsche Schulsystem, so wie es heute ist, kann auf die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts nicht angemessen reagieren. Während einige Länder (z. B. Kanada, Finnland und Singapur, um Beispiele aus drei Kontinenten zu nennen) die notwendigen Veränderungen bereits seit mehreren Jahren systematisch umsetzen, hat Deutschland sich in vielen Bereichen von dieser dynamischen Weiterentwicklung der frühkindlichen Bildungssysteme und der Schulbildung abgekoppelt.

Die finanzielle, technische und personelle Ausstattung der Schulen fällt gegenüber dem internationalen Standard zurück. Auch der triste Zustand vieler Schulgebäude trägt nicht zu einem Klima der Wertschätzung und zur Identifikation von Schüler/innen, Eltern und Lehrpersonal mit „ihrer“ Schule bei.

Vorausschauende Ressourcenplanung

Ein deutliches Defizit der deutschen Bildungspolitik im Vergleich zu anderen Ländern ist der Mangel an empirisch fundierter Planung von Ressourcen und Kapazitäten. In etlichen Bundesländern wurden beispielsweise vor Jahren Lehramtsstudiengänge eingestellt und Studienplätze reduziert, was zu einem akuten Mangel an Lehrkräften beigetragen hat. Kapazitätsplanungen für Lehrerausbildung, Kindergärten und Schulen wurden zu spät auf wachsende Kinderzahlen umgestellt. Falsche Prioritäten im Zuge der Haushaltskonsolidierung haben zum Verfall der baulichen Infrastruktur und mangelhafter technischer Ausstattung beigetragen. Zudem besteht dringender Bedarf an einer ganzheitlichen, aufeinander abgestimmten Überarbeitung der Rahmenlehrpläne – nicht nur zwischen Bundesländern, auch zwischen Schulfächern.

Bildungsmonitoring

Bislang gibt es zwar Ansätze eines Bildungsmonitorings als Basis für eine bedarfsgerechte Verteilung von personellen und finanziellen Ressourcen unter dem Stichwort einer „datengestützten Schulentwicklung“. Die gewonnenen Erkenntnisse werden aber noch nicht systematisch für die Bildungsplanung genutzt. Auf kritische Ergebnisse von Datenerhebungen (etwa bezüglich einer gehäuften Unterschreitung der Mindestlernziele) müssen verbindliche Interventionen und maßgeschneiderte Programme folgen. Bisher kommen solche Programme in Deutschland vor allem von Stiftungen; die staatliche Bildungspolitik arbeitet noch zu wenig vorausschauend und nutzt Daten nicht systematisch als Grundlage für fortlaufende Anpassungen im Bildungssystem.⁶

Verbesserte Diagnostik in Kindergärten und Schulen

Die Messung von erreichten Bildungsniveaus (Mindeststandards und Regelstandards in Deutsch, Mathematik und Englisch) ermöglicht sinnvolle Interventionen bei Nichterreichenden dieser Standards. Vor allem in der Vorschule und in den Grundschuljahren sollte eine systematische Diagnostik des Entwicklungsstands von Kindern verbindliche Förderinterventionen zur Folge haben. Der Nobelpreisträger James Heckman hat in seiner empirischen Forschung gezeigt, dass aufgrund der Kumulativität von Bildungsprozessen frühe Investitionen in Bildung eine besonders hohe langfristige Erfolgsquote nach sich ziehen.⁷ Diagnose und Intervention werden allerdings nur dann die notwendigen Erfolge zeigen, wenn sie verbindlich und professionell durchgeführt werden. Es ist die Aufgabe des Staates, das Recht auf und die Pflicht zur Förderung gesetzlich auszugestalten und mit Ressourcen zu hinterlegen.

⁶ Vgl. Sliwka, Anne / Klopsch Britta: Warum der Blick nach Alberta lohnt. In: <https://deutsches-schulportal.de/stimmen/warum-der-blick-nach-alberta-lohnt/>

⁷ Nähere Informationen zur Forschung von James Heckman: www.heckmanequation.org

Umgang mit digitalen Medien

Die Notwendigkeit, das Bildungssystem stärker auf die Herausforderungen der Digitalisierung auszurichten, wird in der Bildungspolitik bislang überwiegend auf die notwendige technische Ausstattung und auf die Vermittlung technischer Fertigkeiten für den Umgang mit digitalen Medien und Technologien reduziert.

Dazu gehört jedoch auch zwingend die Befähigung zum produktiven und kritischen Umgang mit neuen Medien, also die Vermittlung digitaler Medienkompetenz. Sie ist umso wichtiger angesichts der Zersplitterung der digitalen Öffentlichkeit und der weitverbreiteten Halbwahrheiten und Desinformationen im Netz. Die Fähigkeit zur Bewertung und Einordnung von Informationen, zur eigenständigen Recherche und zur Unterscheidung zwischen Fakten und „Fake News“ ist wichtiger denn je. Dazu gehören auch ein geschärftes Bewusstsein für Datenschutz und die bewusste Abwägung zwischen Privatsphäre und Öffentlichkeit.

Schulen als Lernort der Demokratie

Die Bedeutung von Bildungseinrichtungen für die gesellschaftliche und politische Integration nimmt zu. Sie sind Schlüsselinstitutionen, in denen Brücken zwischen verschiedenen sozialen, religiösen, ethnischen Gruppen geschlagen werden.

Schulen sind zentrale Lernorte der Demokratie. Dabei geht es um weit mehr als um den klassischen Politik- und Gemeinschaftskundeunterricht. Kinder und Jugendliche sollen in Schulen lernen, Verantwortung zu übernehmen, mit anderen gemeinsam zu handeln, sich mit anderen Meinungen auseinanderzusetzen und sich selbst eine informierte Meinung zu bilden. Sie sind entscheidende Orte, um individuelle und gemeinschaftliche Selbstwirksamkeit zu erfahren und zu erproben. Dafür müssen Schülerinnen und Schüler als mündige Subjekte ernst genommen werden – was auch heißt, klare Regeln und Grenzen zu setzen und problematische Verhaltensweisen nicht zu ignorieren.

Derzeit sind Schulen auf die zunehmende Herausforderung der liberalen Demokratie durch antidemokratische Gruppierungen und Ideologien nicht vorbereitet. Wie wird Schülern und Eltern begegnet, die offen demokratiefeindlich sind? Was heißt politische Bildung in Zeiten von „Demokratie unter Stress“?

Bislang fehlen klare Handreichungen für Schulleitungen und Lehrerschaft, wie sie demokratiefeindlichen und diskriminierenden Aktivitäten begegnen sollen und können. Solche Standards gilt es mit klaren Verantwortlichkeiten und verbindlichen Maßnahmen zu verbinden, sodass Führungskräfte im System wissen, wie sie auf entsprechende Situationen reagieren sollten.

Wie kann der Lehrerberuf wieder attraktiv werden?

Der Lehrerberuf hat in Deutschland in den letzten Jahren an Attraktivität eingebüßt. Die Rahmenbedingungen, unter denen deutsche Lehrkräfte arbeiten, weichen mittlerweile deutlich vom Forschungsstand und von international guter Praxis ab. Der Lehrerberuf gilt laut Studien der OECD als einer der akademischen Berufe, die im internationalen Vergleich von besonders wenig Schulabsolventen angestrebt werden. Dies hängt in hohem Maße damit zusammen, dass der Beruf in seiner Entwicklung „stehen geblieben“ ist. Während Bezahlung und soziale Absicherung im internationalen Vergleich – zumindest bei verbeamteten Lehrkräften – noch immer attraktiv erscheinen, sind es Arbeitsbedingungen, Angebote der Karriereentwicklung sowie Fortbildungsmöglichkeiten nicht mehr.

Handlungsempfehlungen

1.1.1 Qualitätsstandards in der frühkindlichen Bildung

Studien, etwa die von James Heckman, zeigen die Bedeutung hochwertiger frühkindlicher Bildung für die langfristige Entwicklung kognitiver und emotionaler Fähigkeiten und den hohen Ertrag der hierbei eingesetzten Ressourcen.⁸ Das gilt umso mehr für die Kompensation familiär bedingter Bildungsdisparitäten. Auf dieser Basis empfiehlt die Kommission, Qualitätsstandards für die frühkindliche Bildung festzulegen. Der Schwerpunkt sollte dabei auf die Förderung von „early literacy“ und „early numeracy“, d. h. Vorläuferfähigkeiten für Deutsch und Mathematik, gelegt werden. Zudem sollten eine systematische Diagnostik und verbindliche Intervention bei frühen kognitiven, emotionalen oder motorischen Defiziten umgesetzt werden. Das gibt vor allem Kindern aus bildungsfernen Familien bessere Ausgangsbedingungen und fördert die Chancengerechtigkeit. Bund und Länder haben inzwischen den Handlungsbedarf auf diesem Feld erkannt. Im Dezember 2018 haben Bundestag und Bundesrat dem „Gute-Kita-Gesetz“ der Bundesregierung zugestimmt. Demnach stellt der Bund bis 2022 rund 5,5 Milliarden Euro für die Qualitätssicherung und -steigerung der frühkindlichen Betreuung und Bildung zur Verfügung.

Ergänzend empfiehlt die Kommission, dass sich die Bundesländer untereinander über Qualitätsstandards in der frühkindlichen Bildung verständigen.

1.1.2 Finanzierung von Kitaplätzen

Die Kommission teilt die Auffassung, dass die Verbesserung der Qualität der vorschulischen Bildung (Personalschlüssel, Fortbildung der Betreuer/innen,

interdisziplinäre Teams, großzügige Räume) in der Abwägung Vorrang vor der beitragsfreien Betreuung für alle haben sollte. Es muss allerdings darauf geachtet werden, dass die Höhe von Kitagebühren nicht prohibitiv wirkt. Die Kommission spricht sich für eine flächendeckende soziale Staffelung der Kindergartenbeiträge aus. Davon würde auch die untere Mittelschicht profitieren.

1.1.3 Bildungsstandards in der schulischen Bildung / Bildungsminimum / Recht auf Förderung

Die Kommission spricht sich für eine bessere Koordination der Bildungspolitik zwischen Bund und Ländern aus. Bundesweit sollten gemeinsame Ziele und Bildungsstandards (z. B. ein „Recht auf Förderung“ bei Nichterreichen von Bildungsstandards in Deutsch und Mathematik) gelten, ohne den föderalen Wettbewerb um die besten Wege und Modelle aufzugeben. Die Vergleichbarkeit von Bildungsabschlüssen muss verbessert, der Schulwechsel und auch die räumliche Mobilität der Lehrkräfte über Ländergrenzen hinweg erleichtert werden.

Die Kommission spricht sich dafür aus, dass sich die Länder auf ein garantiertes „Bildungsminimum“ für alle einigen. Sie empfiehlt der Landesregierung Baden-Württemberg, hier eine Vorreiterrolle zu übernehmen. Dieses Minimum sollte als Abschluss einer beruflichen (oder akademischen) Erstausbildung definiert werden.

Allen Jugendlichen sollte ein Abschluss auf diesem Niveau ermöglicht werden. In diesem Zusammenhang sollen die Möglichkeiten des dualen Studiums ausgebaut werden, mit dem parallel zu einem Studienabschluss auch eine Berufsausbildung erreicht werden bzw. auch berufsbegleitend oder berufsintegriert ein Studium durchgeführt werden kann. Die Duale Hochschule Baden-Württemberg (DHBW) in Stuttgart hat hier Vorbildcharakter.

Die Entwicklung von überprüfbaren Mindeststandards ist aus Sicht der Kommission notwendig, um den Bildungs-

⁸ Vgl. Heckman, James J.: Giving Kids a Fair Chance. Cambridge, Massachusetts 2017.

Verlässliche Beschulung

Eine verlässliche und qualitativ hochwertige Beschulung muss flächendeckend gewährleistet sein. Sie ist eine praktische Konsequenz des Rechts auf Bildung als universellen Bürgerrechts im Sinne Dahrendorfs. Es geht um ein schulisches Angebot für alle, das sich nicht zuerst und ausschließlich als Kompensation für Nachteile des Elternhauses begründet, sondern auf die bestmögliche Förderung aller Kinder und Jugendlichen zielt.

Die Erfüllung dieses Versprechens ist konstitutiv für den Zusammenhalt in der Gesellschaft. Wir wollen den Trend umkehren, dass bildungsprivilegierte Teile der Bürgerschaft mit ihren Kindern aus dem öffentlichen Bildungssystem auswandern, weil sie die verlässliche Beschulung ihrer Kinder nicht mehr gewährleistet sehen.

Verlässliche Beschulung bedeutet zum einen, Sorge für die Aufrechterhaltung eines geschützten Raums für die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu tragen. Dieser Schutz ist auch deshalb geboten, weil sich aus der Ausbreitung ethnisch-kultureller Konflikte auf Schulhöfen und aus der Omnipräsenz einer digitalen Infosphäre neue Herausforderungen für die Schule als Institution ergeben, die alle Schülerinnen und Schüler betreffen, ob sie nun aus bildungsarmen oder aus bildungsreichen Milieus stammen.

Eine zweite kritische Wahrnehmung vieler Eltern betrifft die mangelnde Übereinkunft über Formate und Methoden des Lernens zwischen Schulen, Schulverwaltung und föderaler Bildungspolitik. Verlässliche Beschulung heißt hier längerfristige Übereinkunft über Standards, Bildungsformate und elementare Didaktik. Ständige Wendungen im raschen Wechsel untergraben das Vertrauen in das öffentliche Schulwesen.

Eine dritte Dimension verlässlicher Beschulung zielt auf die Verständigung über Sinn und Zweck der Institution Schule. Sie ist zweifellos eine Instanz der kognitiven Befähigung, sie muss aber auch eine Instanz sein, die Werte vermittelt und die emotional-affektive Bildung von Heranwachsenden fördert. Die allermeisten Eltern besitzen ein intuitives Verständnis des Ziels aller Bildungsprozesse für alle Schichten und Klassen: das autonom handlungsfähige, mit sich selbst im Einklang stehende Individuum, das sich als selbstverantwortliche Person in einer pluralen Gesellschaft versteht. Sie haben allerdings den Eindruck, dass diese grundsätzliche Orientierung angesichts von offenem Antisemitismus, erstarkter gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit und illiberalen politischen und kulturellen Strömungen von der Bildungspolitik nicht mit hinreichendem Nachdruck vertreten wird. Damit steht der universalistische Charakter eines demokratischen Bildungssystems infrage: das Verständnis der Schule als Polis, die exemplarisch auf die Gesellschaft einer liberalen Moderne vorbereitet.

erfolg von Schüler/innen wie von Bildungseinrichtungen zu messen. Allerdings müssen aus den gesammelten Daten auch praktische Konsequenzen gezogen werden. Wenn Schulen die geforderten Mindestnormen verfehlen, müssen die Gründe analysiert und konkrete Zielvereinbarungen getroffen werden. Das Gleiche gilt auf individueller Ebene: Schüler/innen, die hinter den Mindeststandards zurückbleiben, haben ein Anrecht auf gezielte Förderung.

1.1.4 Reform der Lehrerarbeitszeit

Die Kommission spricht sich für die Umstellung vom bisherigen System der Deputatsstunden auf eine Jahresarbeitszeit aus, die auch Zeiten für Weiterbildung, den fachlichen Austausch im Team und für Elternarbeit einschließt. Diese Reform liegt in der Kompetenz der Länder. Bevor sie flächendeckend eingeführt wird, könnte sie in Modellversuchen erprobt und evaluiert werden.

1.1.5 Bessere Ausstattung von Schulen in schwierigen sozialen Lagen

Schulen in Deutschland spiegeln in hohem Maße das jeweilige soziale, ökonomische und kulturelle Kapital ihrer Elternschaft wider. Eine verbesserte Mittelzuweisung soll Schulen in sozialen Brennpunktgebieten die Möglichkeit geben, durch die besondere Förderung benachteiligter Schülerinnen und Schüler herkunftsbedingte Bildungsungleichheit so weit wie möglich zu kompensieren. Insbesondere sollte der Ausbau zu verlässlichen Ganztagschulen mit ergänzenden kulturellen, sportlichen und sozialen Angeboten gefördert werden.

Eine bessere finanzielle und personelle Ausstattung soll auch dazu beitragen, dass Schulen in sozialen Brennpunkten für Lehrkräfte wie für Schüler/innen und Eltern attraktiver werden.

1.1.6 Mehr Befugnisse und Ressourcen für Kommunen

Zur Umsetzung dieser Maßnahmen bedürfen vor allem Kommunen umfassende Unterstützung, um gleichwertige Bildungschancen quer durch die Republik zu gewährleisten. Dies gilt insbesondere für strukturschwache Kommunen und Landkreise. Die Bildungschancen für Kinder dürfen nicht von der unterschiedlichen Finanzkraft von Städten und Gemeinden abhängen. Der bildungspolitische Wettbewerb unter Bundesländern und Kommunen ist gut, braucht aber vergleichbare Ausgangsbedingungen und übergreifende Standards. Dies gilt auch für die Ausstattung von Schulen mit sozialpädagogischen Kräften und multiprofessionellen Teams.

1.1.7 Kooperation von Schulen und Schulverwaltungen / Schulnetzwerke

Ein besseres Zusammenwirken der zuständigen Ministerien, Schulverwaltungen und Schulen fördert die politische Innovation. So können auch erfolgreiche Modellprojekte schneller in die Fläche gebracht und von anderen Schulträgern übernommen werden. Lokale Schulnetzwerke über die verschiedenen Schulformen hinweg können vor allem in ländlichen oder strukturschwachen Regionen für eine Verbesserung des Bildungsangebots sorgen.

1.1.8 Schulen zu Zentren des Gemeindelebens ausbauen

Insbesondere in strukturschwachen Gemeinden und Stadtquartieren sollten Schulen zu Zentren des Gemeindelebens („Core Social Centers“) ausgebaut werden. Sie sollten sich über den Unterricht hinaus für bürgerschaftliche Initiativen und kulturelle Aktivitäten öffnen. Wenn die Schule zum Ort für öffentliche Bibliotheken, Theateraufführungen, Sportangebote und politische Bildungsangebote wird, stärkt das die Identifikation von Schüler/innen, Eltern und Bürgerschaft mit „ihrer“ Schule und bereichert das kulturelle Leben der Gemeinde.

Was wir von anderen Ländern lernen können

Fokus auf „Literacy“ und „Numeracy“ in der Grundschule

Möglichst viele Kinder sollten bis zum Ende der Grundschulzeit ein hohes Kompetenzniveau in elementaren Feldern erreichen, um ein weitgehend selbstbestimmtes Leben führen zu können. Im kanadischen Schulsystem, das deutlich bessere Gleichheitswerte erzielt als das deutsche, wurde eine vierstufige Kompetenzmatrix entwickelt, die die Stufe 3 als verbindlichen Mindeststandard definiert. Kinder, die in diagnostischen Verfahren lediglich Kompetenzstufe 1 oder 2 erreichen, haben ein Recht auf Förderung. Zugleich besteht die Pflicht, diese Förderung wahrzunehmen.

Gerade in einer Einwanderungsgesellschaft, die in hohem Maße auch bildungsferne Migrant/innen integrieren will, ist es erforderlich, Diagnostik mitsamt einer darauf folgenden verbindlichen Intervention so zu nutzen, dass Lernziele im Kernbereich der Bildung erreicht werden.

Die Bildungsökonomie weist schon seit einigen Jahren darauf hin, dass Ressourcen, die in den frühen Jahren der Bildung investiert werden, maßgeblich dazu beitragen, Bildungsdisparitäten zu reduzieren und so mehr Chancengerechtigkeit zu ermöglichen. Werden die Möglichkeiten der Digitalisierung in der Individualdiagnostik genutzt, können Lehrkräfte bei dieser Aufgabe entlastet werden, sodass sie sich verstärkt der Förderung widmen können.

Von der klassischen Note zur ermutigenden Rückmeldung („not yet“)

In der Vergangenheit erfolgte die Leistungsbewertung an staatlichen Schulen in Deutschland häufig mithilfe der sozialen Bezugsnorm, d. h., die Schüler einer Klasse wurden untereinander verglichen und die Noten entsprechend einer fiktiven „Normalverteilung“ vergeben. Diese Bewertungspraxis führte bei vielen Schülerinnen und Schülern zu einer Verfestigung negativer Selbstbilder und einem nachhaltigen Motivationsverlust. In einer Gesellschaft, in der zunehmend Routinetätigkeiten wegfallen, geht es darum, möglichst vielen Menschen den Zugang zu einem höheren Bildungsniveau zu ermöglichen und ihnen die Grundvoraussetzungen für lebenslanges Lernen zu vermitteln. Das wird nur gelingen, wenn die kriteriale Bezugsnorm in Verbindung mit individualisierter Rückmeldung Standard wird: Schülerinnen und Schüler erhalten Informationen darüber, wo sie stehen und welche nächsten Schritte sie mit Unterstützung der Lehrkräfte unternehmen können, um ein Bildungsziel zu erreichen. Aus „Das Kind kann es nicht“ wird dadurch „Das Kind kann es noch nicht“.

Teamstrukturen und multiprofessionelle Teams an Schulen

Schulen müssen Kinder heute sozial-emotional unterstützen. Das reicht von gesundheitlicher Prävention (z. B. regelmäßigem Zähneputzen) bis zum gelingenden Zusammenleben (z. B. Mobbing- und Diskriminierungsprävention). Die stärksten Schulsysteme haben auf diese Herausforderung längst durch die dauerhafte Einrichtung von multiprofessionellen Teams an den Schulen reagiert – mit Schulpsycholog/innen, „school nurses“ und Sonderpädagog/innen.

Stärkung des spezifisch Menschlichen in der Bildung

Im Zuge der Digitalisierung und Automatisierung gewinnen Fähigkeiten wie Problemlösen, Kreativität und Sozialkompetenz an Bedeutung: Nicht nur ist der Mensch in diesen Bereichen der Maschine überlegen – es sind zugleich die Fähigkeiten, die ihm am ehesten Zufriedenheit, Selbstbestimmung und soziale Zugehörigkeit ermöglichen. Bisher leistet Schule zu wenig, um diese Fähigkeiten zu entwickeln.

Kollaborative Förderung

Moderne Bildungssysteme praktizieren das Prinzip einer „kollaborativen Förderung“, bei der multiprofessionelle Teams aus Lehrer/innen, Sozialpädagog/innen und Psycholog/innen flexibel miteinander kooperieren.

Eltern müssen verstärkt in die Bildung ihrer Kinder einbezogen werden. Lehrer/innen und Sozialpädagog/innen müssen Beziehungen zum Elternhaus pflegen, darunter auch eine hinreichende Zahl von Kräften, die die Muttersprache von eingewanderten Eltern sprechen.

Beratung und Begleitung von Familien

Schließlich ist eine auf die einzelnen Schüler bezogene Beratung und Begleitung erforderlich, um sie auf einen erfolgreichen Bildungsweg zu bringen. Das gilt vor allem für Kinder und Jugendliche, die nicht bereits von ihren Eltern gezielt gefördert werden. Die Praxis zeigt beispielsweise, dass Stipendienprogramme für Schüler/innen in Brennpunktschulen und strukturschwachen Regionen nicht hinreichend bekannt sind und deutlich weniger abgerufen werden.

Finanzierung

Als ergänzendes Finanzierungsinstrument eines föderalen Bildungssystems wurde das schweizerische Modell genannt, nach dem Kantone eine Ausgleichszahlung entrichten, wenn dort ansässige Schüler/innen und Student/innen an Bildungseinrichtungen einer anderen Gebietskörperschaft wechseln. Zum Für und Wider solcher Instrumente ist jedoch eine vertiefende Erörterung nötig.

1.2 Herausforderung: Berufliche Weiterbildung

Ende der Arbeitsgesellschaft? Auswirkungen der Digitalisierung auf die Arbeitswelt⁹

Welche Dynamik die Digitalisierung für die Zukunft der Arbeit hervorbringt, wird intensiv diskutiert. Szenarien, die von einer massiven Verdrängung menschlicher Arbeit durch intelligente Maschinen und einem entsprechenden radikalen Rückgang des Beschäftigungsvolumens ausgehen, wetteifern mit Prognosen, die von einer Balance zwischen Arbeitsplatzverlusten und neu entstehenden Beschäftigungsfeldern ausgehen. Einige Szenarien kommen aufgrund der Auswertung der Automatisierungseffekte der letzten Jahrzehnte sogar zu einer positiven Beschäftigungsbilanz.¹⁰

Die Kommission betrachtet Digitalisierung primär als „Jobwandler“, nicht als „Jobvernichter“. Bestimmte Tätigkeiten oder sogar ganze Berufe mögen künftig automatisiert werden, in der Summe wird das Volumen der Erwerbsarbeit voraussichtlich nicht dramatisch sinken. Vielmehr werden sich Berufsbilder und Qualifikationen wandeln. Wie bei jeder technischen Revolution werden neue Berufe entstehen, die heute noch niemand kennt. Vor dem Hintergrund des gleichzeitig stattfindenden demografischen Wandels mit einer tendenziell sinkenden erwerbsfähigen Bevölkerung ist deshalb – zumindest für die technologisch führenden Volkswirtschaften – kaum mit einer automatisierungsbedingten Massenarbeitslosigkeit zu rechnen.

Dennoch sollte Vorsorge auch für den Fall getroffen werden, dass bezahlte Arbeit in großem Stil durch Roboter und künstliche Intelligenz ersetzt wird. So oder so wird es voraussichtlich zu massiven regionalen und branchenbezogenen Veränderungen in der Beschäftigungsstruktur kommen. Auch bei einer eher ausgeglichenen Gesamtbilanz werden die Anforderungen an berufliche Weiterbildung und Neuqualifizierung deutlich zunehmen. Lebenslanges Lernen wird deshalb sowohl individuell als auch gesellschaftlich zu einer zentralen Voraussetzung für die Bewältigung der anstehenden Umbrüche.

Trotz fortlaufender Zuwanderung ist in mittlerer Zukunft mit einem schrumpfenden Arbeitskräftepotenzial zu rechnen, während Zahl und Anteil der Menschen im Rentenalter anwachsen werden. Aus dem demografischen Wandel resultiert sowohl ein wachsender Bedarf an Gesundheits- und Betreuungsleistungen als auch die Notwendigkeit, die Produktivität der Arbeit weiter zu steigern, um das gesellschaftliche Wohlstandsniveau zumindest zu halten und den Sozialstaat finanzieren zu können. Für eine alternde Gesellschaft ist es geradezu zwingend, verstärkt in Bildung, Wissenschaft und Forschung zu investieren, um ihre Innovationsfähigkeit zu erhalten.

Die Digitalisierung verstärkt die Tendenz zur Polarisierung der Arbeitswelt in Gewinner und Verlierer des technischen Wandels. Dieser Befund ist in der wissenschaftlichen Diskussion weitgehend unstrittig. Dagegen steht die weitverbreitete Prognose eines massenhaften Rückgangs von Arbeitsplätzen auf wackligen Füßen. Berufsprofile (etwa die von Ärzt/innen, Lehrer/innen, Ingenieur/innen) werden sich ändern, die Berufe selbst aber nicht verschwinden. Auch in der industriellen Produktion werden Roboter das Wissen, die Erfahrung und Intuition von qualifizierten Arbeitskräften nicht vollständig ersetzen. Die menschenleere Fabrik steht nicht bevor. Außerdem werden neue Berufe entstehen, von denen wir heute noch keine Vorstellung haben.

Die Skepsis gegenüber alarmistischen Prognosen, die zum wiederholten Mal ein „Ende der Arbeitsgesellschaft“ prophezeien, bedeutet keine Entwarnung, dass alles bleiben würde, wie es ist. Die Umbrüche der Arbeitswelt werden sich beschleunigen. In früheren Phasen der technischen Rationalisierung (etwa bei der Automatisierungsdebatte der 90er-Jahre) ging es vorrangig um drohende Arbeitsplatzverluste in der Industrie. Künftig sind jedoch auch Dienstleistungsberufe (Ärzte, Rechtsanwälte, Steuerberater, Buchhaltung etc.), die bislang als sicher galten und relativ hohe Einkommen ermöglichten, von der Digitalisierung erfasst. Auch in diesen Berufsgruppen wird es Gewinner und Verlierer geben.

Einem tendenziell schrumpfenden Arbeitsvolumen in der Fertigung und bei digitalisierbaren Dienstleistungen, etwa bei Banken und Versicherungen, wird eine steigende Nachfrage nach Forschung und Entwicklung, Steuerung, kreativen Tätigkeiten und sozialen Dienstleistungen gegenüberstehen. Auch der Bedarf an einfachen Dienstleistungen im Niedriglohnsektor wird weiter bestehen.

Die Nettoeffekte der Digitalisierung auf die Beschäftigung hängen nicht nur vom Substitutionspotenzial ab. Wenn im Zuge der Digitalisierung neue Produkte generiert werden, kann der Nettoeffekt auf die Beschäftigung neutral oder sogar positiv sein. Untersuchungen der Auswirkungen eines verstärkten Robotereinsatzes deuten in diese Richtung.¹¹ Die Autoren finden keinen Nettoeffekt auf die Beschäftigung, allerdings eine technologiebedingte gesteigerte Mobilität der Arbeitskräfte. Ein Minderbedarf in der Produktion sei durch Mehrbedarf in unterstützenden Dienstleistungen ausgeglichen worden. Diese Mobilität war für betroffene Personen aber teilweise mit Lohnneinbußen verbunden. Dabei könnten qualifizierte Arbeitnehmer auch gezwungen sein, weniger qualifizierte Jobs zu übernehmen.

Wir halten es für wichtig, bei allen kritischen Seiten der Digitalisierung ihre Potenziale zum Besseren nicht zu übersehen. Sie eröffnet Chancen für mehr Energie- und Ressourceneffizienz, intelligente Mobilität, Befreiung von repetitiver oder gesundheitsgefährdender Arbeit, für dezentrale Produktion sowie für den globalen Marktzugang kleiner und mittlerer Anbieter. Sollte es tatsächlich zu einem Anstieg der Produktivität kommen – was bisher nicht der Fall ist –, könnte die durchschnittliche Erwerbsarbeitszeit weiter gesenkt und das „Reich der Freiheit“ ausgedehnt werden.

Allerdings verschärft die Digitalisierung möglicherweise die ökonomische und soziale Unwucht. Auf der einen Seite stehen hochproduktive „Superstar-Firmen“ mit überragender Wettbewerbsposition, auf der anderen Unternehmen, die unter wachsenden Kostendruck geraten oder deren Geschäftsmodelle komplett wegbrechen. Dem könnte die Polarisierung zwischen „lovely and lousy jobs“ entsprechen. Die Auseinanderentwicklung zwischen einem wachsenden Niedriglohnsektor mit prekären Jobs und hoch qualifizierten, gut dotierten Tätigkeiten ist bereits heute zu beobachten. Zudem gibt es Hinweise, dass die wachsende Bedeutung von hochprofitablen „Superstar-Firmen“ zu einer sinkenden Lohnquote führen könnte, sich also die Verteilung zulasten der Bezieher von Arbeitseinkommen verschieben könnte.¹²

Die Unsicherheit über die künftige Entwicklung, die Sorge um die eigene oder die berufliche Zukunft der Kinder sowie die Tendenz zur sozialen Polarisierung verstärken die gesellschaftliche Nervosität und schüren Abstiegsängste in den Mittelschichten. Das Gefühl allgemeiner Unsicherheit macht die gesellschaftliche Mitte anfällig für populistische Strömungen. Auch das spricht dafür, die „Sicherheit im Wandel“ zu stärken.

⁹ Vgl. dazu auch Grunwald, Armin: Es gibt die Zukunft nicht. In: <https://libmod.de/armin-grunwald-ueber-digitalisierung-und-arbeitsmarkt/>
¹⁰ Arntz, Melanie / Gregory, Terry / Zieran, Ulrich: Digitalisierung und die Zukunft der Arbeit: Makroökonomische Auswirkungen auf Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Löhne von morgen. Mannheim 2018.
Prognos: Deutschland Report 2025 | 2035 | 2045. Wie Deutschland sich in den nächsten Jahrzehnten entwickeln wird. In: <https://www.prognos-deutschlandreport.com/zentrale-ergebnisse-des-neuen-prognos-deutschland-reports/>

¹¹ Dauth, Wolfgang / Findeisen, Sebastian / Südekum, Jens / Wößner, Nicole: German Robots – The Impact of Industrial Robots on Workers, IAB Discussion Paper 30/2017.

¹² Vgl. Autor, David / Dorn, David / Katz, Lawrence F. / Patterson, Christina / Van Reenen, John: The Fall of the Labor Share and the Rise of Superstar Firms. NBER Working Paper No. 23396/2017.

„Lebenslanges Lernen“ ist ein zentrales Element, um jede und jeden Einzelnen zu befähigen, mit dem Strukturwandel in Wirtschaft und Gesellschaft Schritt zu halten. Dabei ist darauf zu achten, dass sich die Art des Lernens in verschiedenen Lebensphasen verändert. Wie bei der Gestaltung der Arbeitszeit geht es auch hier um lebensphasenbezogene Angebote, die zu unterschiedlichen Altersstufen, familiären Konstellationen und beruflichen Anforderungen passen.

Bereitschaft zur Weiterbildung stärken

Vor dem Hintergrund von Globalisierung und digitaler Revolution wird der Stellenwert beruflicher Weiterbildung für die individuelle Biografie wie für die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit weiter steigen. Aufgrund der beschleunigten Veränderungen der Arbeitswelt und einer sinkenden Halbwertszeit von Fachwissen müssen sich Beschäftigte im Verlauf ihres Berufslebens kontinuierlich weiterbilden oder komplett neu orientieren. „Lebenslanges Lernen“ muss von einem Slogan zur Normalität im Alltag werden – für Arbeitnehmer und Selbstständige wie auch für Arbeitgeber.

Davon sind wir gegenwärtig noch weit entfernt. Die Weiterbildungsquote in Deutschland ist relativ gering. Im Jahr 2015 absolvierten nur 12,2 Prozent der Erwerbstätigen einen Kurs in der allgemeinen oder beruflichen Weiterbildung. Im Vergleich zu 2012 war das sogar ein leichter Rückgang. Allerdings gibt es deutliche regionale Unterschiede. In Baden-Württemberg lag die Quote bei 15,3 Prozent – bundesweit die Spitzenreiterposition.¹³

Öffentliche Bildungsausgaben wie individuelle Bildungsbereitschaft konzentrieren sich auf die Phase vor Eintritt in das Berufsleben: Gut 90 Prozent aller Bildungsausgaben werden in die ersten 25 Lebensjahre

gesteckt; damit bleiben weniger als zehn Prozent für die übrigen sechs Jahrzehnte Lebenserwartung, und das schon inklusive der betrieblichen Weiterbildung. Das ist die Realität in Sachen „Lebenslanges Lernen“. Dabei gilt bei einer beruflichen Ausbildung viel stärker als bei einem Studium: Das heute erworbene Anwendungswissen verliert angesichts des rasanten technologischen Fortschritts in wenigen Jahren an Wert. Nach „Aus“ muss also „Weiter“ kommen.

Da Richtung und Dimensionen des technologischen Wandels nur ansatzweise erkennbar sind, herrscht weitgehend Unklarheit bei allen Beteiligten, wofür und wohin fort- und weitergebildet werden muss. Das spricht umso mehr für eine gute Basisausbildung als Grundlage für ein späteres Weiter- und Neulernen.

Fachkräfte- und Nachwuchsmangel sind schon jetzt eine Herausforderung; bei rapidem technischem Wandel wird dies noch gravierender werden. Auch aufgrund des demografischen Wandels (die nachrückenden Jahrgänge dünnen aus) führt kein Weg daran vorbei, im Eigeninteresse der Unternehmen massiv in die Weiterbildung der bestehenden Belegschaft zu investieren. Allerdings ist das Gros der betrieblichen Weiterbildung bisher inkrementell. Dies mag bei linearen technologischen Entwicklungen angemessen sein, nicht jedoch bei strukturellen Veränderungen, die mit der Entwertung alter Qualifikationen und völlig neuen Anforderungen einhergehen. In diesem Fall müssen die Fortbildungsangebote zeitlich und inhaltlich aufwendiger sein.

Um die subjektive Motivation für „Lebenslanges Lernen“ zu erhöhen, reicht es nicht aus, Weiterbildung lediglich als Reaktion auf die Gefährdung des eigenen Arbeitsplatzes oder auf neue berufliche Anforderungen zu verstehen. Es kommt darauf an, sie als Verbesserung von beruflichen Chancen und Erweiterung persönlicher Optionen positiv zu besetzen. Aus Befragungen zu den Hindernissen für die Beteiligung an beruflicher Weiterbildung ergeben sich vor allem zwei Anknüpfungspunkte:

1. die Absicherung eines angemessenen Einkommens während der Weiterbildung sowie 2. die Aussicht, dass sich Weiterbildung auch materiell auszahlt.¹⁴ Das ist, wie eine Studie des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung zeigt, derzeit nicht der Fall.¹⁵

Wir beschäftigen uns im Folgenden v. a. mit der Frage, wie die Motivation zum „lebenslangen Lernen“ gestärkt werden kann. Darüber hinaus nehmen wir drei Akteure in den Blick, die eine zentrale Rolle in der künftigen Weiterbildungslandschaft spielen müssen: 1. Unternehmen, 2. Berufsschulen und 3. Hochschulen.

Arbeitgeber / Unternehmen

Für Unternehmen gilt in Zeiten hohen Innovationsdrucks und globaler Konkurrenz, dass ihre Zukunftsfähigkeit in hohem Maß von den Fähigkeiten ihrer Belegschaft abhängt. Dies gilt für technische und fachliche Kompetenzen, aber ebenso für die Bereitschaft, Veränderungen aktiv aufzunehmen und zu gestalten.

Deshalb müssen Fortbildungsstrategien essenzieller Teil von Unternehmensstrategien sein. Diese Erkenntnis schlägt sich jedoch häufig nicht in den bereitgestellten Budgets und Programmen nieder. In einem zunehmend enger werdenden Arbeitsmarkt für Fachkräfte ist eine aktive Weiterbildungsstrategie jedoch deutlich günstiger als der Versuch, diese Skills vom Markt zu erhalten.

Einer Studie des „World Economic Forum“ zum Thema „Die Zukunft der Arbeitsplätze 2018“ zufolge sollte jeder dritte deutsche Arbeitnehmer mehr als drei Monate weitergebildet werden, zehn Prozent benötigten eine

Weiterbildung von einem Jahr, um ihre Qualifikationen auf neue betriebliche Anforderungen auszurichten. Zeit und Geld in die Förderung der bestehenden Belegschaft zu investieren, werde sich für die Unternehmen auszahlen. „Der Wettbewerb um hoch qualifizierte Arbeitskräfte wird sich in den nächsten Jahren deutlich verstärken und damit sehr teuer“, heißt es in der Studie. Dabei sind neben digitalen Qualifikationen vor allem grundlegende Fähigkeiten zum Arbeiten in interdisziplinären Teams und zur Lösung komplexer Probleme gefragt. Diese Kombination aus technologischer und empathischer Kompetenz scheint zum jetzigen Zeitpunkt durch Automatisierung nicht substituierbar.¹⁶

Die in der Studie thematisierte Weiterbildungsnotwendigkeit stellt vor allem kleine und mittlere Unternehmen vor große Herausforderungen. Neben einer praktischen Vereinbarkeit mit den betrieblichen Notwendigkeiten liegen aufwendige Weiterbildungsmaßnahmen zwar auch in ihrem Interesse, sind aber in der betrieblichen Realität praktisch bisweilen schwer umsetzbar.

Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen im Bereich Qualifizierung

Eine Einbindung der Belegschaften in die Planung und Ausgestaltung betrieblicher Fort- und Weiterbildung kann zu einer deutlichen Verbesserung der Akzeptanz und Effizienz solcher Maßnahmen führen. Es gibt inzwischen eine Reihe von tariflichen und betrieblichen Vereinbarungen zur Transferqualifizierung, die das gesamte Spektrum von der Bedarfsermittlung bis zur Planung und Umsetzung konkreter Maßnahmen umfassen.

¹³ Bertelsmann Stiftung (Hg.): Deutscher Weiterbildungsatlas. Teilnahme und Angebot in Kreisen und kreisfreien Städten. Gütersloh 2018, S. 4.

¹⁴ Vgl. Dietz, Martin / Osiander, Christopher: Weiterbildung bei Arbeitslosen: Finanzielle Aspekte sind nicht zu unterschätzen. IAB Kurzbericht 14/2014.

¹⁵ Vgl. Ebner, Christian / Ehler, Martin: Weiterbilden und Weiterkommen? Non-formale berufliche Weiterbildung und Arbeitsmarktmobilität in Deutschland. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie Jg. 70/H. 2, S. 213–235.

¹⁶ Vgl. World Economic Forum: Workforce Trends and Strategies for the Fourth Industrial Revolution. In: <http://reports.weforum.org/future-of-jobs-2018/workforce-trends-and-strategies-for-the-fourth-industrial-revolution/>

Um diesen Weg zu verbreitern, ist es sinnvoll, die angekündigte Stärkung des Initiativrechts der Betriebsräte für Weiterbildung (Koalitionsvertrag der Bundesregierung) rasch umzusetzen.

Duales System / Berufsausbildung

Das duale Berufsbildungssystem Deutschlands wird international nach wie vor als Erfolgsmodell gesehen. Es ermöglicht die Verbindung von Theorie und Praxis, ebnet in der Regel einen sicheren Weg in die Arbeitswelt und eröffnet berufliche Aufstiegsmöglichkeiten jenseits eines akademischen Studiums.

Im Hinblick auf den Lebensverdienst zeigt sich jedoch: Hochschulbildung wirft in der Regel eine deutlich höhere Rendite als eine Berufsausbildung im dualen System ab. Das gilt insbesondere für das Studium in MINT-Fächern. Im Zuge aktueller Veränderungen gewinnen Hochqualifizierte am meisten dazu. Schließlich sprechen auch die rasche Veränderung konkreter Berufsprofile und der steigende Bedarf an Grundlagenwissen für eine akademische Qualifikation.

Man sollte das duale Ausbildungssystem jedoch nicht vorschnell zugunsten einer einseitigen Ausrichtung auf die Steigerung der Hochschulquote abschreiben. Seine Anpassungsfähigkeit an neue berufliche Anforderungen hat sich auch im Zuge des technischen Wandels bewährt. Soweit sie die Passgenauigkeit zwischen Ausbildungssystem und Arbeitswelt gewährleistet, ist die duale Ausbildung ein wichtiger Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und fördert ihre Standortbindung.

Aus Sicht der Unternehmen gibt es jedoch vielfach Kritik hinsichtlich der Ausstattung und Unterrichtsqualität von Berufsschulen. Das betrifft auch Qualifikation, Fortbildung und Vergütung des Lehrpersonals. Das einmal (im Studium) erworbene Wissen von Lehrkräften ist häufig nicht mehr auf der Höhe der Zeit.

Die Durchlässigkeit zwischen beruflicher und akademischer Bildung sollte weiter verbessert werden. Ziel wäre ein System, das komplementäre Abschlüsse ermöglicht und die Chance auf berufliche Neuorientierung fördert.

Die wichtigste Qualifikation liegt nicht in der Vermittlung spezifischer Inhalte, sondern im „Lernen lernen“. Zehn Jahren nach Ausbildungsende befinden sich nur noch 50 Prozent der Menschen in ihrem ursprünglichen Ausbildungsberuf. Es kommt deshalb entscheidend darauf an, schon in der beruflichen Erstausbildung die Fähigkeit zur Weiterentwicklung des Gelernten und zur Aneignung neuen Wissens zu vermitteln.

Handlungsempfehlungen



1.2.1 Recht auf Weiterbildung

Das Bürgerrecht auf Bildung endet nicht mit der (beruflichen oder akademischen) Erstausbildung. Grundsätzlich sollte jedem und jeder Einzelnen ein Recht auf außerbetriebliche Weiterbildung in bestimmten Zeitkontingenzen zustehen. Das gilt erst recht angesichts der bevorstehenden technologischen und strukturellen Umbrüche, die volkswirtschaftlich wie individuell ein hohes Maß an beruflicher Flexibilität und Lernbereitschaft erfordern. Das Bildungszeitgesetz des Landes Baden-Württemberg geht in diese Richtung. Es begründet ein Recht auf Freistellung zur Teilnahme an Bildungsmaßnahmen unter Fortzahlung der Bezüge durch die Arbeitgeberin.¹⁷

In diesem Sinne wird auch eine Reform des Ausbildungsförderungsgesetzes diskutiert, das Menschen über 30 bzw. 35 Jahren aktuell keine Studienförderung gewährt und, so die Kritik, zu eng auf die Universitätsbildung gerichtet ist. Deshalb sollten Aus- und Weiterbildung außerhalb des Betriebs durch ein lebenslanges BAföG-Konzept gefördert werden.

Dabei ist zu bedenken, dass Fort- und Weiterbildung während der Berufsphase nur in seltenen Fällen zu klassischen akademischen Abschlüssen (Bachelor / Master) führt. „Lebenslanges Lernen“ findet in der Regel in kleinen Schritten durch das stetige modulare Zusammenfügen unterschiedlicher Wissensbereiche statt. Sogenannte „Nanodegrees“, also Miniabschlüsse, die kompakt innerhalb einiger Monate themenspezifische Inhalte vermitteln, werden zunehmend gebräuchlicher.

¹⁷ Vgl. Bildungszeitgesetz Baden-Württemberg (BzG BW) vom 17. März 2015. In: <http://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&query=BiZG+BW&psml=bsbawueprod.psml&max=true&aiz=true>

Die Bedeutung interaktiver Lernformate wie Podcasts, Videos, webbasierten Lernens oder Selbstlernprogramme nimmt zu. Damit ändert sich auch die Art der Weiterbildung. Ein großer Teil beruflicher Weiterbildung findet nicht primär in Kursen und Seminaren, sondern informell in der beruflichen Praxis oder in der Freizeit statt. Diese Form des Selbstlernens sollte durch entsprechende Zeitfenster im Arbeitsalltag gefördert und bei der Bewertung des Qualifikationsprofils von Arbeitnehmer/innen anerkannt werden.



1.2.2 Bildungsgrundeinkommen und finanzielle Absicherung lebenslangen Lernens

Die Zeiten sind vorbei, in denen galt: „Was Hänschen nicht lernt, lernt Hans nimmermehr.“ Wer heute ein Studium absolviert oder einen Beruf lernt, muss damit rechnen, im Verlauf seiner Erwerbsbiografie nicht nur mehrfach das Unternehmen, sondern auch das Berufsfeld zu wechseln – sei es notgedrungen oder aus freien Stücken. Einmal erworbenes Wissen veraltet immer schneller, berufliche Anforderungen verändern sich mit neuen Technologien und Geschäftsmodellen.

Aus all diesen Gründen wird lebenslanges Lernen zur Norm werden. Dabei geht es nicht nur um berufsspezifisches Wissen, sondern auch um die Möglichkeit, seinen Horizont zu erweitern und sich Wissen anzueignen, das nicht unmittelbar für die aktuelle berufliche Tätigkeit verwertbar ist – Fremdsprachen, politische Bildung, kulturelle oder soziale Fähigkeiten.

Während lebenslanges Lernen als Postulat inzwischen Allgemeingut ist, fehlt es an einer verlässlichen finanziellen Absicherung für berufliche Auszeiten, die der Weiterbildung gewidmet sind. Gegenwärtig gibt es eine Vielfalt von speziellen Förderinstrumenten für spezielle Gruppen. Woran es fehlt, ist eine finanzielle Absicherung des Rechts auf Weiterbildung für alle Bürgerinnen und Bürger. Ein solches (zeitlich befristetes)

Bildungsgrundeinkommen¹⁸ mag auf den ersten Blick als utopische Wunschvorstellung erscheinen. Im Licht der steigenden Anforderungen im Zuge der digitalen Revolution ist es aber nichts anderes als die finanzielle Basis für eine Wissensgesellschaft, die auf kontinuierlicher Erneuerung und Erweiterung von Kenntnissen und Fähigkeiten aufbaut.

Im Gegensatz zum „bedingungslosen Grundeinkommen“ wäre ein steuerfinanziertes Bildungsgrundeinkommen an eine Tätigkeit geknüpft – ein Zusatzstudium, eine weiterführende berufliche Bildung, die Aneignung einer Fremdsprache.

Der Effekt eines solchen Instruments wäre vielfältig: Requalifizierung von Beschäftigten, denen eine Entwertung ihrer bisherigen Fähigkeiten droht; Verbesserung des Bildungsstands älterer Arbeitnehmer/innen; Erhöhung des Qualifikationsniveaus des Arbeitskräftepools und nicht zuletzt die Ermutigung, noch einmal etwas Neues zu beginnen, das den eigenen Interessen und Begabungen entspricht.

Die Höhe der finanziellen Absicherung sollte über der Grundsicherung liegen, aber keine Gehaltsfortzahlung sein. Gedacht ist an eine Größenordnung von ca. 1.200 Euro netto pro Monat (inklusive Wohngeld). Für Berufstätige bedeutet das in der Regel, dass sie auch eigene Geldmittel einsetzen müssen, um ihre laufenden

Kosten während des Bildungs-Sabbaticals zu decken. Das stärkt die Eigenmotivation. Eine Ergänzung um arbeitgeberseitige Zuschläge ist zu begrüßen. Das Bildungsgrundeinkommen kann mit tarifvertraglichen und betrieblichen Regelungen zur Weiterbildungsfinanzierung kombiniert werden.

Die Bezugszeit des Bildungsgrundeinkommens sollte befristet sein, beispielsweise auf drei Jahre im Verlauf eines Erwerbslebens. Es kann entweder am Stück oder in mehreren Teilabschnitten in Anspruch genommen werden.

Dabei ist zwischen der Inanspruchnahme des Bildungsgrundeinkommens für berufliche Auszeiten und den diversen Formen beruflicher Weiterbildung im Betrieb / Training on the Job zu unterscheiden. Eine Übergangsform könnten staatliche Zuschüsse für Sabbatical-Modelle sein, die paritätisch von Arbeitgebern und Beschäftigten finanziert werden (→ 1.2.3 Bildungsteilzeit, S. 35).

Das Konzept eines Bildungsgrundeinkommens würde die bestehenden Instrumente der Weiterbildungsfinanzierung weitgehend ersetzen und den Kreis der Anspruchsberechtigten verallgemeinern.

Die Kommission schlägt vor, die genauere Ausgestaltung eines Bildungsgrundeinkommens und seiner Kosten in einer Modellrechnung mit unterschiedlichen Varianten zu ermitteln.

1.2.3 Bildungs- teilzeit

Mit Blick auf die persönliche Weiterbildung, die auch eine komplette berufliche Neuorientierung ermöglicht, hat die IG Metall das Modell der Bildungsteilzeit entwickelt und in Baden-Württemberg erstmals tarifvertraglich geregelt. Es ermöglicht eine einkommenssichernde Kombination von Erwerbsarbeit und Weiterbildung über einen längeren Zeitraum hinweg. Das Modell zeigt, welche innovativen Lösungen zwischen den Tarifpartnern gefunden werden können.

Um ein solches Modell attraktiver zu machen, sollte der Gesetzgeber analog zur Altersteilzeit in Betracht ziehen, die tariflichen Zuschläge von der Steuer zu befreien.

Abb. 2: Beispiele für Bildungsteilzeit



Quelle: Broschüre „Tarifliche Bildungsteilzeit“, IG Metall, 2015

¹⁸ Vgl. Gerd Grözinger: Bildungsgrundsicherungseinkommen. Schriften zu Wirtschaft und Soziales. Band 2: Die Zukunft sozialer Sicherheit. Heinrich-Böll-Stiftung 2007, S. 85–96.

Bestehende Instrumente und alternative Vorschläge zur Weiterbildungsfinanzierung

Aufstiegsstipendium (Studium)

Das Aufstiegsstipendium ermöglicht das Studieren nach einer Berufsausbildung oder Aufstiegsfortbildung, die mit guten Leistungen abgeschlossen wurde. Voraussetzung sind außerdem zwei Jahre Berufserfahrung nach Abschluss der Ausbildung. Das Studieren ist in Vollzeit oder auch in Teilzeit neben einer Voll- oder Teilzeiterwerbstätigkeit möglich. Es besteht keine Altersgrenze.

- Förderhöhe bei Vollzeitstudium monatlich 735 Euro plus 80 Euro Büchergeld, bei berufsbegleitendem Studiengang jährlich max. 2.400 Euro für Maßnahmekosten. Vergabe von jährlich ca. 1.000 Stipendien durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung.

Weiterbildungsstipendium (allg. berufliche Weiterqualifizierung)

Das Weiterbildungsstipendium ermöglicht jungen Menschen nach einer Berufsausbildung mit besonderem Erfolg weitere berufliche Qualifizierung. Das Stipendium fördert fachliche Lehrgänge, z. B. zur Technikerin, zum Handwerksmeister oder zur Fachwirtin, aber auch fachübergreifende Weiterbildungen, z. B. EDV-Kurse oder Intensivsprachkurse. Unter bestimmten Voraussetzungen kann auch ein berufsbegleitendes Studium gefördert werden.

- Finanziert werden Fortbildungskosten / Materialkosten, keine Unterhaltskosten. Dauer max. drei Jahre, max. Förderhöhe 7.200 Euro. Vergabe durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung.

Aufstiegs-BAföG (Vorbereitung auf Fortbildungsabschluss)

Das Aufstiegs-BAföG fördert die Vorbereitung auf Fortbildungsabschlüsse wie Meister/in, Fachwirt/in, Techniker/in, Erzieher/in oder Betriebswirt/in. In den meisten Fällen ist eine abgeschlossene Erstausbildung Voraussetzung für die Prüfungszulassung zur Fortbildungsprüfung. Es besteht keine Altersgrenze. Die Fortbildung kann in Voll- oder Teilzeit absolviert werden.

- Finanzierung über Darlehen und nicht zurückzuzahlenden Zuschuss (Zuschussanteil variiert je nach Vermögen / Einkommen, Höhe der Prüfungs-/Lehrgebühren etc.)

WegGebAU (Nachholen einer Berufsausbildung, Weiterbildung Geringqualifizierter)

Mit der Initiative („Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen“) werden von der Bundesagentur für Arbeit Subventionen zur Förderung der beruflichen Qualifizierung für Geringqualifizierte und ältere Arbeitnehmer/innen in Unternehmen vergeben. Die Arbeitnehmer/innen sollen sich im bestehenden Beschäftigungsverhältnis weiterqualifizieren, ohne ihren Job aufgeben zu müssen.

- Erstattung von Maßnahmenkosten und ggf. teilweise Lohnkosten. Die Förderhöhe ist regional unterschiedlich. Förderung von außerbetrieblichen Maßnahmen, aber auch anteilige Bezuschussung von innerbetrieblicher Weiterbildung möglich.
- Gefördert werden Menschen ohne Berufsabschluss / ohne Studienabschluss oder Arbeitnehmer/innen über 45 Jahren. Greift nur, wenn entsprechender Person keine berufliche Erstausbildung mehr zuzumuten ist.

Zukunftsstarter-Initiative (Nachholen einer Berufsausbildung zwischen 25 und 35 Jahren)

Durch die Arbeitsagentur gefördert werden gering qualifizierte Arbeitnehmer/innen (ohne Berufsabschluss / mit Berufsabschluss, wenn sie seit mindestens vier Jahren eine an- oder ungelernete Tätigkeit verrichten und ihre erlernte Tätigkeit nicht mehr ausüben) und Berufsrückkehrende bzw. Wiedereinsteigende zwischen 25 und 35 Jahren. Unterstützt werden Ausbildung bzw. Umschulung (Vollzeit / Teilzeit), berufsanschlussfähige Teilqualifikationen (schrittweise zum Berufsabschluss) oder Vorbereitungslehrgänge für die Externenprüfung (Berufsabschlussprüfung ohne Nachweis einer Ausbildungszeit).

- Erstattung von Lehrgangskosten, Fahrkosten, Kosten für die auswärtige Unterbringung und Verpflegung, Kinderbetreuungskosten, Arbeitsentgeltzuschüsse für Ausfallzeiten für Unternehmen.

Bildungsgutschein, Spargutschein, Prämien-gutschein, Bildungsprämie (Fortbildung, Erhalt der Qualifikation, Weiterbildung)

- Bildungsgutschein: Förderung von Lehrgangskosten für Arbeitnehmer/innen, um eine drohende Arbeitslosigkeit abzuwenden oder um einen fehlenden Berufsabschluss nachzuholen (= WeGebAU).
- Spargutschein: Finanzierung längerer / kostenintensiver Weiterbildungen unabhängig vom Einkommen durch angespartes Guthaben nach Vermögensbildungsgesetz. Mithilfe des Spargutscheins kann aus dem Guthaben vorzeitig ein Betrag für eine Weiterbildung entnommen werden, ohne dass dadurch der Anspruch auf die Arbeitnehmersparzulage verloren geht.
- Prämiegutschein: Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen bei einem Jahreseinkommen von max. 20.000 Euro, übernommen wird die Hälfte der Kosten, max. 500 Euro.
- Bildungsprämie: Kombination aus Prämiegutschein und Spargutschein

Weitergehende Vorschläge und Konzepte zur Weiterbildungsfinanzierung:

Arbeitsversicherung (Zielgruppe: Erwerbstätige)

- Weiterbildung in bestehendem Arbeitsverhältnis soll grundsätzlich ermöglicht werden
- Absicherung von Beschäftigungs- und Einkommensrisiken für unterschiedliche Erwerbsformen und Erwerbspersonen
- Unterstützung beruflicher Um- und Neuorientierungen
- Recht auf Weiterbildung & Recht auf Freistellung sowie Entgeltfortzahlung in der Qualifizierungsphase

Erwerbstätigenkonto / Chancenkonto

(Zielgruppe: alle)

- Konto mit Startkapital, das für Qualifizierung, Gründungsphase oder private Auszeiten genutzt werden kann (Vorschlag SPD: in Höhe von 20.000 Euro)
- Erleichterung der Übertragung von Rechten, die an Arbeitnehmer/innen gebunden sind, auch beim Wechsel des Arbeitgebers
- Stärkung der sozialen Gerechtigkeit durch gleiches Startkapital
- Kritik: Förderung auch von finanziell Abgesicherten; Wegfall von Leistungen die ggf. individuell höhere Bedarfe abdecken, Gefahr des Rückgangs von Weiterbildungsangeboten von Arbeitgeber/innen; unterschiedliche Voraussetzungen in der Nutzung des Startkapitals

ALG Q (Zielgruppe: Erwerbslose)

- Verlängerung des Arbeitslosengeldbezugs in Höhe des ALG I bis max. 48 Monate, bei Teilnahme an Weiterqualifizierungsmaßnahmen
- Verlängerung des ALG-I-Bezugs schon heute bei Weiterqualifizierung um Hälfte der Qualifizierungszeit gegeben



1.2.4 Ausbau der Bundesagentur für Arbeit zu einer Agentur für Arbeit und Weiterbildung

Jeder und jede Einzelne sollte die Möglichkeit einer Erst- und Weiterbildungsberatung bekommen. Dabei kommt den Arbeitsagenturen und Jobcentern eine zentrale Rolle zu. Das Konzept der lebensbegleitenden Berufsberatung (LBB) mit seinen drei Komponenten 1. Erstberatung zur beruflichen Ausbildung und / oder Studium, 2. Weiterbildungsberatung und 3. der Berufswegplanung einschließlich des beruflichen Wiedereinstiegs sollte ausgebaut werden. Ziel sollte es sein, die Befähigung der Einzelnen zu stärken, informierte Entscheidungen über Berufswahl und die vorausschauende Planung des eigenen Erwerbslebens zu treffen.

Es ist davon auszugehen, dass der mit der Digitalisierung verbundene Strukturwandel eine wachsende Mobilität der Arbeitskräfte weg von schrumpfenden hin zu wachsenden Wirtschaftszweigen erfordert. In einem solchen Prozess greift der Ansatz der betrieblichen Weiterbildung nicht. Dafür braucht es eine überbetriebliche Infrastruktur von Weiterbildungsinstitutionen und -angeboten.

Der begonnene Prozess zur Weiterentwicklung der Bundesagentur in Richtung einer Bundesagentur für Arbeit und berufliche Weiterbildung sollte vorangetrieben werden. In diesem Rahmen sollte die Agentur auch einen wichtigen Beitrag zur Qualitätssicherung von Weiterbildungsangeboten leisten.

Programme zu einer abschlussorientierten Weiterbildung sind auszubauen. Zwei Zielgruppen sind dabei besonders in den Blick zu nehmen: 1. lernschwächere Jugendliche und junge Menschen mit unzureichenden Sprachkenntnissen, die befähigt werden sollen, eine Erstausbildung zu absolvieren, sowie 2. geringqualifizierte Beschäftigte, die fortgebildet werden. Für beide Gruppen kommen auch modularisierte schulische und betriebliche Bildungsmaßnahmen in Betracht, die in der Summe zu einem qualifizierten Abschluss führen.



1.2.5 Transformations-Kurzarbeitsgeld

Angesichts der zu erwartenden tiefgreifenden Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt fehlt bislang ein Instrument, das gleichzeitig die beiden Ziele Qualifizierung und Arbeitsplatzertand verfolgt. Das bewährte Instrument der Konjunktur-Kurzarbeit setzt daran, dass es in einem Betrieb aus konjunkturellen Gründen vorübergehend zu Arbeitsausfall kommt. Die Transfer-Kurzarbeit wiederum ermöglicht keine Rückkehr in den Ursprungsbetrieb.

Eine mögliche Antwort auf diese Lücke wäre ein „Transformations-Kurzarbeitsgeld“, das es erlaubt, größere Teile einer Belegschaft im Rahmen eines von den Betriebsparteien ausgehandelten Qualifizierungsplans für eine neue Verwendung zu schulen. Hier ist eine sorgfältige Prüfung nötig, um bloße Mitnahmeeffekte zu vermeiden.



1.2.6 Rolle der Berufsschulen als berufliche Weiterbildungszentren

Die Kommission empfiehlt eine verstärkte Kooperation von Berufsschulen, Hochschulen und privaten Anbietern beim Aufbau eines vernetzten, aufeinander abgestimmten Systems beruflicher Fort- und Weiterbildung. Berufsschulen sollten zu regionalen Zentren für Fort- und Weiterbildung erweitert und aufgewertet werden. Baden-Württemberg fördert beispielsweise 21 sogenannte „Lernfabriken 4.0“ an Berufsschulen im Land, um Fachkräfte für die Digitalisierung auszubilden.¹⁹

Berufsschulen müssen dringend gestärkt werden, damit sie auch künftig ihre Funktion im System der dualen Berufsausbildung erfüllen können. Dazu gehören 1. eine größere Transparenz hinsichtlich ihrer Unterrichtsqualität, die Verbesserung der Leistungsdiagnostik und ein regelmäßiges Monitoring mit entsprechenden Unterstützungsmaßnahmen bei unterdurchschnittlicher

¹⁹ Vgl. Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg: Lernfabriken 4.0 in Baden-Württemberg. In: <https://wm.baden-wuerttemberg.de/de/innovation/schlueseltechnologien/industrie-40/lernfabrik-40/>

Performance; 2. eine bessere technische Ausstattung; 3. höhere Attraktivität des Berufsschullehrerberufs durch bessere Bezahlung und bessere Fortbildungsmöglichkeiten.

Die Weiterbildung des Lehrpersonals sollte angesichts des raschen Wandels der Berufswelt obligatorisch werden. Darüber hinaus sollte geprüft werden, für den Fachunterricht auch qualifizierte Berufspraktiker (etwa Ingenieure und Meister) einzusetzen, die Freude an der Arbeit mit Auszubildenden haben.

1.2.7 Hochschulen in der Weiterbildung stärken²⁰

Hochschulen bieten weit mehr Potenzial für Fort- und Weiterbildung, als bisher erschlossen wurde. Dafür müssen sie „ein Selbstverständnis als Orte lebenslangen Lernens entwickeln: Sie sollen sowohl weiterbildende als auch flexible Studienangebote ausbauen und ihre Beratungsstrukturen diesem Bildungsbedarf anpassen“.²¹ Dies erfordert den Ausbau von modularen Teilzeit- und Fernstudienformaten, die auf die Lebensrealität von Berufstätigen zugeschnitten sind und mit einem Zertifikat abgeschlossen werden können. Hierfür sind durch die Länder entsprechende Ressourcen zur Verfügung zu stellen und Anreize für Hochschullehrer/innen zu schaffen, sich neuen Formen der Weiterbildung zu widmen.

Im Unterschied zu grundständigen Studiengängen werden weiterbildende Studienangebote in vielen Bundesländern als wirtschaftliche Tätigkeit der Hochschule eingeordnet, die mit entsprechenden Einnahmen aus Gebühren oder Entgelten refinanziert wird. Diese Ungleichbehandlung sollte aufgehoben werden. Lehre in der Weiterbildung sollte auf das Lehrdeputat von Hochschullehrkräften angerechnet und als Haupttätigkeit ermöglicht werden. Weiterbildungsangebote sind in die strategische

Hochschulentwicklung einzubeziehen und sollten bei der Evaluation von Hochschulen stärker berücksichtigt werden. Nicht zuletzt geht es um ein konsistentes finanzielles Unterstützungssystem für die Teilnahme an hochschulischen Weiterbildungsprogrammen.

1.2.8 Stärkung innerbetrieblicher Weiterbildung

Innerbetriebliche Weiterbildung ist im Regelfall konkret auf die betrieblichen Bedürfnisse ausgerichtet. Das hat Vor- und Nachteile gegenüber außerbetrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen. Der Vorteil liegt in der größeren Praxisnähe, ein möglicher Nachteil in einer zu großen Spezialisierung und Engführung, die morgen schon veraltet sein kann. Optimal ist deshalb eine Verzahnung praxisorientierter innerbetrieblicher Weiterbildung mit außerbetrieblicher Grundlagenbildung.

Dabei sollten betriebliche Personalentwicklungsstrategien von Anfang an mit öffentlichen Angeboten in den Feldern Qualifizierung und Arbeitsmarktpolitik verzahnt werden. Programme zur Weiter- und Neuqualifizierung können gerade bei kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) häufig nur in Kooperation mit externen Institutionen erfolgen (z. B. im Rahmen von Qualifizierungsverbänden).

Das jetzt von der Bundesregierung auf den Weg gebrachte Qualifizierungschancengesetz ist ein erster wichtiger Schritt, dem weitere folgen müssen. Das Gesetz sieht keine Beteiligung der Sozialpartner vor, schließt die Nutzung betrieblicher Ausbildungskapazitäten aus und läuft damit Gefahr, das Schicksal seiner Vorläuferregelungen zu teilen (geringe Inanspruchnahme, nicht ausgeschöpfte Mittel).

Kleine und mittelständische Unternehmen verfügen häufig nicht über hinreichende Ressourcen, um auf den Strukturwandel zu reagieren und entsprechende Weiterbildungsmaßnahmen anzubieten. Dies erfordert zum einen neue Formen der virtuellen Weiterbildung (digitale Bildungsangebote), deren Vereinbarkeit mit dem Arbeitsalltag gewährleistet sein muss, zum anderen betriebsübergreifende Ausbildungsmodelle, die Berufsschulen als Ressource für die Weiterbildung nutzen. Dazu gehört auch der Ausbau von Technologieberatung für KMU, die Förderung der Kooperation mit Hochschulen sowie gezielte fachliche und finanzielle Unterstützung für kleinere und mittlere Unternehmen bei der Entwicklung von Fortbildungsangeboten für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Siehe hierzu auch die „Digitalisierungsprämie“ als Teil der Mittelstandsförderung der Landesregierung Baden-Württemberg, die auch zur Weiterbildung von Mitarbeitern eingesetzt werden kann.²²

²⁰ Wir orientieren uns in diesem Abschnitt an den „Empfehlungen zu hochschulischer Weiterbildung als Teil des lebenslangen Lernens“ des Wissenschaftsrats. Drs. 7515-19, Berlin 2019. In: <https://www.wissenschaftsrat.de/download/2019/7515-19.pdf>

²¹ ebd.

²² Vgl. Wirtschaft digital Baden-Württemberg: Digitalisierungsprämie. Förderung konkreter Projekte zur Einführung neuer digitaler Lösungen sowie zur Verbesserung der IT-Sicherheit in KMU. In: <https://www.wirtschaft-digital-bw.de/massnahmen/digitalisierungspraemie/>

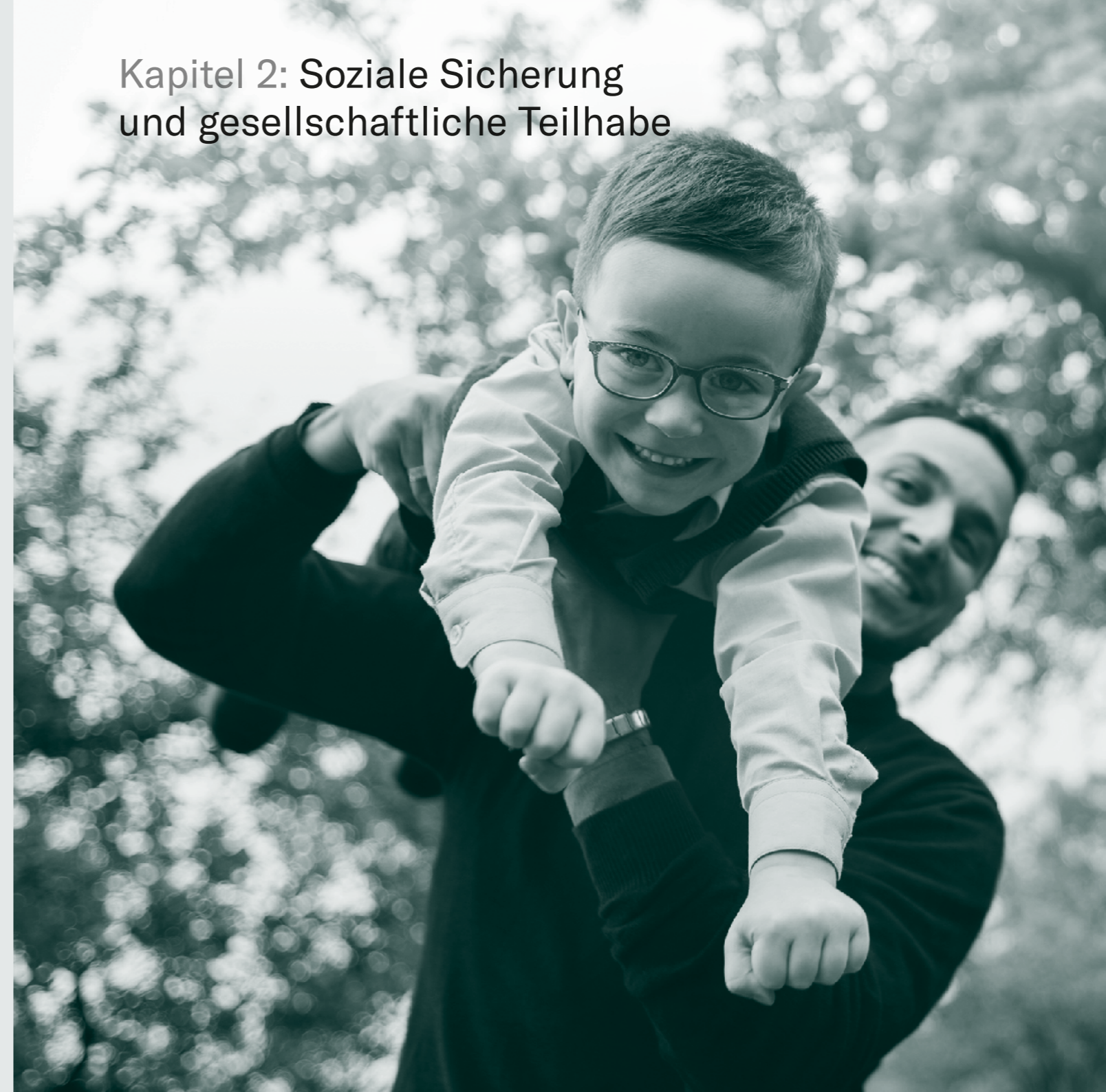
Schulische Bildung

- Recht auf Förderung für alle Schülerinnen und Schüler, die die Mindeststandards und die Regelstandards in Mathematik und Deutsch nicht erreichen nach dem „Response-to-Intervention-Modell“
- Zusätzliche Mittel für Schulen in sozialen Brennpunkten nach einem Indikatorenmodell mit flankierenden Zielvereinbarungen
- Schulen als Zentren des Gemeindelebens: Modellprojekte im ländlichen Raum und in städtischen Brennpunkten

Weiterbildung

- Einführung eines „Weiterbildungspasses“, in dem Weiterbildungsleistungen nach einem transparenten System eingetragen werden
- Studie zur konkreten Ausgestaltung und zu den Kosten eines Bildungsgrundeinkommens
- Modellprojekt „Weiterentwicklung von Berufsschulen zu Zentren für Fort- und Weiterbildung“

Kapitel 2: Soziale Sicherung und gesellschaftliche Teilhabe



Die Kommission konzentriert sich im Folgenden vor allem auf Herausforderungen, die mit der digitalen Revolution und den absehbaren Veränderungen der Arbeitswelt einhergehen, sowie auf die Wohnungsfrage, die immer mehr Brisanz gewinnt.

Unser soziales Sicherungssystem ist auf eine Arbeitsgesellschaft ausgerichtet. Es basiert auf der Voraussetzung, dass ein großer Teil der erwachsenen Bevölkerung erwerbstätig ist, sei es als Selbstständige oder als Lohnabhängige. Sozialleistungen (Transferzahlungen und öffentliche Dienstleistungen) finanzieren sich überwiegend aus Steuern und Abgaben auf Erwerbseinkommen. Sie sollen die eigenständige Lebensführung durch Erwerbsarbeit nicht ersetzen, sondern sie ergänzen und damit Menschen, die nicht aus eigener Kraft ihren Lebensunterhalt bestreiten können, ein menschenwürdiges Leben ermöglichen.

Dieses Modell gerät in eine doppelte Herausforderung. Erstens durch den demografischen Wandel, der in absehbarer Zeit zu einer sinkenden Zahl von Erwerbstätigen führen wird, während zugleich die Zahl und der Anteil der älteren bis hochaltrigen Menschen steigen. Dieser Trend kann durch Zuwanderung abgefedert, aber nicht umgekehrt werden – und auch das nur dann, wenn die Integration der Zugewanderten in Bildungssystem und Arbeitsmarkt gelingt. Während die Prognosen einer massenhaften Verdrängung menschlicher Arbeit durch Maschinen die Gemüter bewegen, ist die wachsende Fachkräfteelücke auf dem Arbeitsmarkt bereits Realität.

Auf absehbare Zeit dürfte sie das größere Problem sein.

Die Antwort auf den demografischen Wandel besteht a) in der besseren Ausschöpfung des vorhandenen Erwerbspotenzials, insbesondere einer höheren Beteiligung von Frauen und Migrant/innen am Arbeitsmarkt; b) in einer Flexibilisierung des Rentenalters und c) in der Steigerung der Produktivität der Arbeit, um eine höhere Wertschöpfung mit einem tendenziell sinkenden Arbeitsvolumen zu ermöglichen. Dafür sind massive Investitionen in Bildung, berufliche Qualifizierung und technische Innovation erforderlich.

Insofern kommt die digitale Revolution als zweite große Herausforderung dem demografischen Wandel durchaus entgegen, sofern sie zu einer höheren Arbeitsproduktivität oder sogar zu einer Substitution menschlicher Arbeit durch intelligente Maschinen führt. So kann ein tendenzielles Sinken des Arbeitskräftepotenzials möglicherweise durch Technik kompensiert werden. Das gilt insbesondere für die Industrieproduktion, aber auch zunehmend für den Dienstleistungssektor.

Ob und wie weit die Digitalisierung der Arbeit den gesellschaftlichen Wohlstand vermehrt und die soziale Teilhabe aller befördert, hängt von technischen Dynamiken, ihrer gesellschaftlichen Einbettung sowie von politischen Weichenstellungen ab, die nur bedingt voraussehbar sind. Noch ist nicht klar, ob Digitalisierung – wie vergangene Perioden der industriellen Revolution – unter dem Strich zu mehr Beschäftigung oder zu massiven Verdrängungseffekten führen wird.

Sicher ist nur, dass eine neue Generation selbstlernender Computersysteme und Roboter zu einer grundlegenden Veränderung beruflicher Qualifikationen sowie zu starken Umbrüchen der Branchenstruktur führen wird. Ganze Berufe werden verschwinden, andere neu entstehen; manche Wirtschaftszweige werden schrumpfen, andere wachsen. Das erfordert eine aktive Strukturpolitik, die Innovation fördert und Übergänge sozialverträglich gestaltet. Statt das Bestehende möglichst lange zu

verteidigen und gegen den Wandel abzuschotten, sollten wir versuchen, uns an der Spitze der Veränderung zu bewegen.

So oder so ist die digitale Revolution kein schicksalhaftes Ereignis. Sie kann und muss gestaltet werden, damit ihre negativen Auswirkungen begrenzt und ihre positiven Potenziale verstärkt werden. Das ist eine Aufgabe nicht nur für Parlamente und Regierungen, sondern ebenso für Tarifpartner und zivilgesellschaftliche Akteure. Grundlegend ist eine wachsende digitale Kompetenz in allen Bereichen von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, um mit den technologischen Veränderungen Schritt halten zu können.

Modernisierung des Sozialstaats statt radikaler Systemwechsel

Statt eines radikalen Systemwechsels befürwortet die Kommission eine Modernisierung des Sozialstaats. Soziale Sicherheit muss auch in einer immer stärker ausdifferenzierten Gesellschaft für alle gewährleistet werden. Basis des sozialen Sicherungssystems bleibt die Teilhabe an Erwerbsarbeit. Zugleich müssen Auszeiten besser abgesichert werden. Arbeitszeiten sollten zu den persönlichen Lebensumständen und zum vorhandenen Arbeitsaufkommen passen. Verteilungsgerechtigkeit bezieht sich nicht nur auf die Einkommensverteilung. Sie umfasst auch gleiche Zugangschancen zu Bildung und Arbeit und einen fairen Ausgleich zwischen Generationen und Geschlechtern.

Unter jungen Leuten sinkt das Zutrauen, dass ihnen das gegenwärtige Erwerbssystem noch auf Dauer attraktive Beschäftigungsmöglichkeiten, gute Einkommen und auskömmliche Renten bieten kann. Auf diese Befürchtung muss eine zeitgemäße Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik reagieren. Neben einer Bildungs- und Weiterbildungsoffensive muss eine belastbare Grundsicherung im Rahmen des bestehenden Sozialversicherungssystems gewährleistet werden, insbesondere bei der Rente und in Zeiten beruflicher Neuorientierung. Sie sollte durch ein

steuerfinanziertes, zeitlich befristetes Grundeinkommen für gesellschaftlich sinnvolle Tätigkeiten ergänzt werden, etwa für Weiterbildung oder für gemeinwohlorientiertes Engagement (→ 1.2.2 Bildungsgrundeinkommen und finanzielle Absicherung des lebenslangen Lernens, S. 33 und → 4.4.5 Geförderte Bürgerarbeit zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, S. 95).

2.1 Herausforderung: Wandel der Arbeitswelt im Zuge der Digitalisierung

Die Digitalisierung verändert den Arbeitsmarkt fundamental. Die Kommission geht davon aus, dass sie traditionelle Arbeitsplätze vernichten und gleichzeitig als Jobmotor wirken wird. Die Nettoeffekte auf die Nachfrage nach Arbeitskräften können nicht zuverlässig vorausgesagt werden. Umso wichtiger ist eine evidenzbasierte Arbeits- und Sozialpolitik, die auf einem beständigen Monitoring gesellschaftlicher Entwicklungen beruht und versucht, maßgeschneiderte Antworten auf spezifische Problemlagen zu geben.

Die vorliegenden Prognosen zur Zukunft der Arbeitswelt beschreiben mehr oder weniger plausible Szenarien. Sie sind mit einem hohen Grad an Unsicherheit behaftet. Unter dem Strich hält die Kommission einen massiven Rückgang des Erwerbsarbeitsvolumens in absehbarer Zeit jedoch für wenig wahrscheinlich. Allerdings ist ein struktureller Wandel in bestimmten Branchen, Berufszweigen und Regionen zu erwarten, der für bestimmte Gruppen Lohn- und Statureinbußen nach sich zieht.²³ Was gesamtwirtschaftlich als Modernisierungsgewinn erscheinen mag, kann in manchen Branchen und Regionen als existentielle Bedrohung empfunden werden.

Eine Bottom-up-Studie unter Beteiligung von Unternehmen, Instituten und der IG Metall zeigt,²⁴ dass für einen Zeitraum bis zu zehn Jahren durchaus fundierte Prognosen für den Arbeitsmarkt getroffen werden können. So kommt die vom Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (IAO) durchgeführte ELAB-Studie zu den Auswirkungen der Fahrzeugelektrifizierung auf die Beschäftigung in Deutschland zum Ergebnis, dass bei einer angenommenen mittleren Hochlaufgeschwindigkeit neuer Antriebssysteme rund 75.000 Arbeitsplätze netto wegfallen (das entspricht etwa jedem dritten Arbeitsplatz in der Herstellung von Antriebssträngen). Vor dem Hintergrund der aktuellen Debatte um die CO₂-Minderungsziele ist davon auszugehen, dass sich der Wechsel in der Motortechnologie deutlich beschleunigen wird, was wiederum einen größeren Arbeitsplatzverlust nach sich zieht. Die ELAB-Studie zeigt, dass es bezogen auf einzelne Regionen und Branchen sehr wohl zu tief greifenden Strukturbrüchen kommen kann, die es abzufedern gilt. Das im Bericht bereits erwähnte Transformations-Kurzarbeitergeld ist dabei eine mögliche Variante.

Für einen längeren Zeithorizont ist die Zukunft der Arbeit nicht vorhersehbar. Die Digitalisierung hat nicht nur quantitative Auswirkungen auf das Beschäftigungsvolumen, sie verändert auch Art, Inhalt und Formen der Arbeit. Ein Durchbruch von KI-Technologien auf breiter Front (Industrie, Dienstleistungen, Verwaltung, Bildung) könnte Verwerfungen in heute noch nicht kalkulierbarem Ausmaß herbeiführen. Im Sinne des ethischen Vorsorgeprinzips müssen deshalb auch Strategien für den Fall einer tief greifenden Krise der Arbeitsgesellschaft durchdacht werden.

In einem „Jobvernichter“-Szenario gewinnen Arbeitszeitverkürzung, neue Finanzierungsinstrumente wie eine Digitalisierungs- oder Wertschöpfungssteuer und neue Konzepte zur sozialen Grundsicherung (negative Einkommenssteuer, geförderte Bürgerarbeit, bedingungsloses Grundeinkommen) eine wachsende Plausibilität. Der Ersatz menschlicher Arbeit durch intelligente Maschinen ist nicht per se negativ. Er kann auch zur Befreiung von eintöniger, belastender Arbeit sowie zu einem Gewinn an selbstbestimmter Zeit führen, soweit es gelingt, Produktivitätsgewinne in mehr freie Zeit für alle umzuwandeln und das wegfallende Arbeitsvolumen finanziell zu kompensieren.

Da die Kommission keine dramatische Schrumpfung der Erwerbsarbeit erwartet, richten sich ihre Handlungsempfehlungen im Bereich der sozialen Sicherung vor allem auf eine Ergänzung bestehender Sicherungssysteme durch zusätzliche Instrumente sozialer Teilhabe. Den Sprung in ein grundlegend anderes System der sozialen Sicherung (Entkopplung von sozialer Sicherung und Erwerbsarbeit) hält die Kommission auf absehbare Zeit nicht für erforderlich, zumal er mit erheblichen Akzeptanz- und Anpassungsproblemen verbunden wäre.

Mit großer Wahrscheinlichkeit wird die Digitalisierung jedoch auch im Szenario „Jobwandler“ zu einer Verschärfung der Verteilungsfrage führen.²⁵ Durch die Digitalisierung ist eine weitere Polarisierung zwischen relativ sicherer, hoch qualifizierter Arbeit und prekärer Beschäftigung in einem größer werdenden Niedriglohnsektor zu erwarten. Die Globalisierung verschärft diese Problematik. Der wachsende Bereich gering abgesicherter Beschäftigungsformen selbst für qualifizierte Arbeitskräfte in der neuen Plattform- und

Netzwerkökonomie bringt neue Herausforderungen für die soziale Sicherung mit sich, die aktuell noch stark auf das „Normalarbeitsverhältnis“ ausgerichtet ist. Der zunehmenden Sorge der Menschen vor Prekarisierung²⁶ muss vonseiten der Politik begegnet werden.

Generell ist damit zu rechnen, dass klassische, zur sozialen Stabilität beitragende Formen des „Normalarbeitsverhältnisses“ unter Druck global operierender digitaler Plattformen kommen. In dieser Welt kommen Normen wie Arbeitsverträge, Tarifverträge, Gewerkschaften und Arbeitsschutzgesetze kaum noch vor – außer es gelingt, ihnen auch dort Bedeutung zu geben. Dies bedarf jedoch entsprechender politischer Rahmensetzungen.

Die Kommission hat deshalb Handlungsempfehlungen zusammengetragen, die das bestehende Sicherungssystem an die neuen Entwicklungen anpassen sollen. Damit soll eine weitere Spaltung der Gesellschaft in Gewinner und Verlierer von Globalisierung und digitaler Revolution verhindert werden.

²³ Vgl. Dauth, Wolfgang / Findeisen, Sebastian / Südekum, Jens / Wößner, Nicole: German robots: The impact of industrial robots on workers. IAB-Discussion Paper No. 30/2017.

²⁴ Vgl. ELAB 2.0. Wirkungen der Fahrzeugelektrifizierung auf die Beschäftigung am Standort Deutschland. Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation IAO 2018. In: <https://www.iao.fraunhofer.de/lang-de/images/iao-news/elab20.pdf>

²⁵ Vgl. Freeman, Richard B.: Who owns the robots rules the world. In: <https://wol.iza.org/articles/who-owns-the-robots-rules-the-world/long> Vgl. Autor, David / Dorn, David / Katz, Lawrence F. / Patterson, Christina / Van Reenen, John: The Fall of the Labor Share and the Rise of Superstar Firms. NBER Working Paper No. 23396/2017.

²⁶ Vgl. Promberger, Markus, u. a.: Existiert ein verfestigtes „Prekariat“? Working Paper Forschungsförderung der Hans-Böckler-Stiftung Nr. 85, September 2018.

Handlungsempfehlungen



2.1.1 Reduktion des Transferentzugs für untere Einkommensgruppen und beim (Wieder-)Einstieg in den Arbeitsmarkt

Die Kommission sieht ein Problem in den hohen Grenzbelastungen im Transferbereich für untere Einkommensgruppen.²⁷ Die Debatte um Leistungsanreize konzentriert sich oft auf den Spitzensteuersatz oder die „kalte Progression“ bei der Einkommenssteuer. Betrachtet man aber die Grenzbelastung einschließlich der Sozialversicherungsbeiträge und der Transferentzugsraten, dann ist für Spitzenverdiener die Grenzbelastung sogar niedriger als für die meisten anderen Einkommensgruppen.

Besonders hoch ist die Grenzbelastung bei ALG-II- Empfängern. Die ersten 100 Euro Zusatzverdienst sind anrechnungsfrei, danach führt ein hinzuverdienter Euro dazu, dass die ALG-II-Ansprüche zunächst um 80 Cent, dann um 90 Cent und schließlich sogar um 100 Cent sinken, d. h., von jedem zusätzlich verdienten Euro behalten die Betroffenen maximal 20 Cent, in manchen Fällen bleibt ihnen auch gar kein Mehrverdienst.²⁸ Der Übergang von Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit oder aus geringfügiger Beschäftigung in ein reguläres Arbeitsverhältnis ist aufgrund der bestehenden

Regelungen nicht attraktiv. Noch höher sind die Transferentzugsraten im Bereich von Wohngeld und Kinderzuschlag. Dort können sie teilweise mehr als 100 Prozent erreichen. Die verschiedenen Sozialleistungen für untere Einkommensgruppen wie ALG II, Wohngeld oder Kindergeld sind nicht ausreichend aufeinander abgestimmt. Das derzeitige Steuertransfersystem ist zudem im Bereich niedriger Einkommen sehr komplex, da die genannten drei Transferleistungen eigene (und jeweils sehr komplizierte) Regeln für die Anrechnung von Einkommen haben.

Immerhin ist die demotivierende Wirkung einer Kombination von steuerlichen Mehrbelastungen und wegfallenden Sozialtransfers für Geringverdiener/innen in das Blickfeld von Wissenschaft und Politik gerückt. Es gibt eine Reihe von Studien mit Reformvorschlägen und erste politische Maßnahmen, um diese negativen Effekte zu korrigieren.

Abb. 3: Reformszenario

Reformszenario	Beschäft.-effekte	Gini-Koeffizient	Fiskalische Wirkungen
1. Transferentzugsrate 60 %	137.700	-0,003	-8,35
2. Transferentzugsrate 70 %	66.700	0,000	-0,57
3. Transferentzugsrate 80 %	42.000	0,002	0,96
4. Vereinfachung Wohngeld	-300	0,000	-0,06
5. Vereinfachung Kinderzuschlag	1.900	0,000	-0,11
6. Abschaffung Solidaritätszuschlag	80.800	0,004	-14,08
7. Abflachung Mittelstandsbauch	223.300	0,004	-37,28
8. Realsplitting	27.300	-0,002	5,59

Hinweis: Die Tabelle weist die Beschäftigungseffekte, die Verteilungseffekte und den fiskalischen Gesamteffekt der verschiedenen Reformszenarien nach Lohn- und Beschäftigungsanpassung aus. Die Spalte „Beschäftigungseffekte“ bemisst den Beschäftigungseffekt in Vollzeitbeschäftigten mit 40 Wochenstunden. Die Spalte „Fiskalische Wirkungen“ weist die fiskalischen Gesamtkosten bzw. -erlöse in Milliarden Euro aus.

Quelle: Grenzbelastung im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem. ZEW / Bertelsmann 2017.

²⁷ Vgl. Bruckmeier, Kerstin / Mühlhan, Jannek / Wiemers, Jürgen: Erwerbstätige im unteren Einkommensbereich stärken. Ein Konzept zur Reform von Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag, IAB-Forschungsbericht Nr. 9/2018. Vgl. Bach, Stefan / Buslei, Hermann: Wie können mittlere Einkommen beim Einkommensteuertarif entlastet werden? DIW Wochenbericht 20/2017. Vgl. Bonin, Holger / Fichtl, Anita / Rainer, Helmut / Spieß, C. Katharina / Stichnoth, Holger / Wrohlich, Katharina: Zentrale Resultate der Gesamtevaluation familienbezogener Leistungen, DIW Wochenbericht Nr. 40/2013.

²⁸ Vgl. Peichl, Andreas / Buhlmann, Florian / Löffler, Max: Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem: Fehlanreize, Reformoptionen und ihre Wirkungen auf inklusives Wachstum. Studie der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2017.

Das geplante „Starke-Familien-Gesetz“ sieht nun zumindest beim Kinderzuschlag die Abschaffung der Sprungstelle an der Höchsteinkommengrenze vor und senkt die Transferentzugsrate beim Kinderzuschlag von 50 auf 45 Prozent.

Eine Studie der Bertelsmann Stiftung und des ZEW Mannheim²⁹ hat Reformen durchgerechnet, die diese Probleme angehen. Statt der tatsächlichen Entzugsraten von erst 0, dann 80, 90 und 100 Prozent wurde eine einheitliche Rate von 60 Prozent angenommen. Das Simulationsmodell sagt voraus, dass dadurch die Erwerbstätigkeit im Umfang von knapp 140.000 Vollzeit-äquivalenten steigen und die Einkommensungleichheit (gemessen am Gini-Koeffizienten) leicht sinken würde. Allerdings würde die Reform gut acht Milliarden Euro pro Jahr kosten. Eine einheitliche Entzugsrate von 80 Prozent würde sogar zu Einsparungen führen und dennoch die Erwerbstätigkeit erhöhen (vgl. Abb. 3).

Insgesamt müssten die verschiedenen Sozialleistungen besser aufeinander abgestimmt und Sprungstellen geglättet werden. Entsprechende Vorschläge wurden auch in einer aktuellen Studie des IFO Instituts im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung zusammengestellt.³⁰

²⁹ Vgl. Peichl, Andreas / Buhlmann, Florian / Löffler, Max: Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem:

Fehlanreize, Reformoptionen und ihre Wirkungen auf inklusives Wachstum. Studie der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2017.

³⁰ Vgl. auch Blömer, Maximilian / Peichl, Andreas: Anreize für Erwerbstätige zum Austritt aus dem Arbeitslosengeld-II-System und ihre Wechselwirkungen mit dem Steuer- und Sozialversicherungssystem. Studie des ifo Instituts im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, 2019.



2.1.2 Tarifbindung und Mitbestimmung stärken

Die gesellschaftspolitische Bedeutung des Tarifvertragsystems wird oft unterschätzt. Tarifverträge sind wichtige Institutionen des Interessenausgleichs zwischen Arbeitgeber/innen und Arbeitnehmerschaft. Sie bieten ein wichtiges Element von Sicherheit in einer sich rasch verändernden Arbeitswelt. Viele arbeits- und sozialpolitische Innovationen wurden zunächst tarifvertraglich vereinbart. Insoweit sind sie auch Teil einer gesellschaftlichen Ordnung, die nach dem Subsidiaritätsprinzip gestaltet ist: Bevor der Staat eingreift, sollen die gesellschaftlichen Akteure möglichst eigenverantwortliche Problemlösungen finden.

Tarifverträge sind Formen kollektiven Handelns. Sie erweitern die Mitgestaltung durch die Beschäftigten, bieten Schutz gegen Lohndumping und gewährleisten die Teilhabe aller Arbeitnehmer einer Branche an den ausgehandelten Leistungen. Die Kernbedingungen der Arbeit (Entgelte, Arbeitszeiten, Arbeitsplatzsicherheit, individuelle Entwicklungschancen, betriebliche Weiterbildung) sind mit Tarifverträgen in der Regel besser abgesichert.

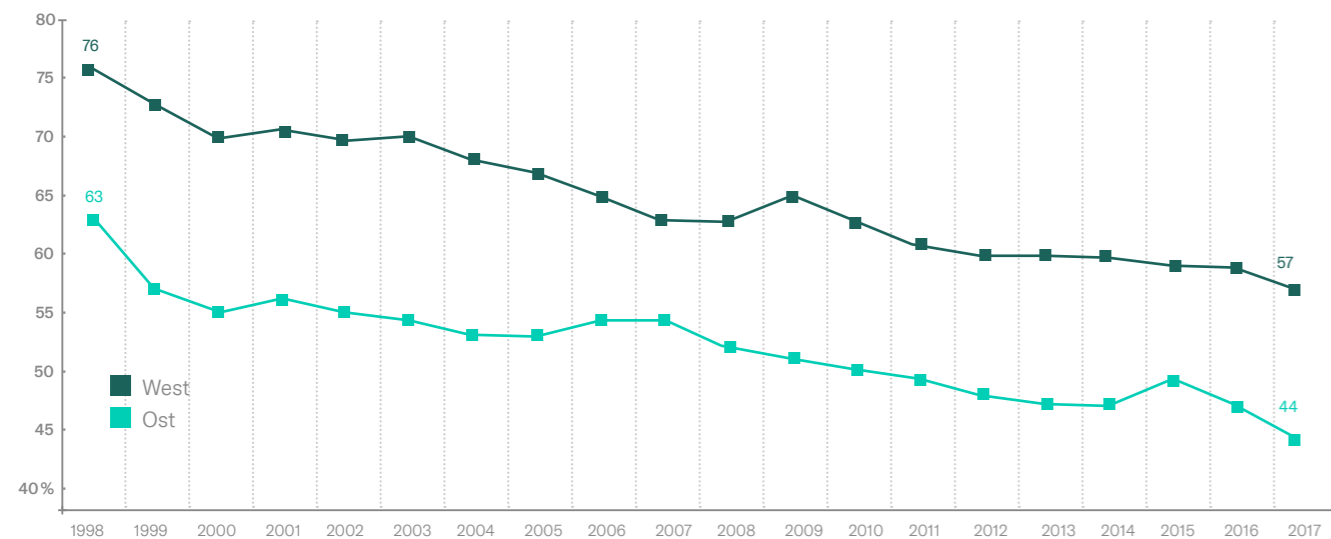
Indem Tarifverträge technologische Innovationen und betriebliche Umstrukturierungen mit dem notwendigen Schutz für die Beschäftigten verbinden, liefern sie zugleich einen verlässlichen Rahmen für Unternehmen und Mitarbeiter/innen. Da sie regelmäßig erneuert werden, können sie schneller auf Veränderungen reagieren, als dies über den Weg neuer Gesetze möglich ist. Durch die Möglichkeit, auf der Basis von ökonomischen Fakten und transparenten Verfahren auch abweichende Ergebnisse zu vereinbaren, können sie im Bedarfsfall Rücksicht auf betriebliche Einzelfälle nehmen.

Die sinkende Tarifbindung schwächt die Verhandlungsposition von Arbeitnehmer/innen. Sie ist einer der Gründe für das Auseinanderklaffen der Einkommensschere und die Verfestigung des Niedriglohnssektors. Insofern sind Tarifverträge auch ein Faktor für die Primärverteilung der Einkommen. Gleichzeitig haben sie eine ordnungspolitische Funktion: Sie sichern den Unternehmen gleiche Startbedingungen im Wettbewerb um gute Produkte und Dienstleistungen und schützen die Beschäftigten vor bloßer Dumpingkonkurrenz auf Kosten von Löhnen und Arbeitsbedingungen.

Die zurückgehende Tarifbindung reflektiert auch die zunehmende Ausdifferenzierung der Arbeitswelt. Neue Arbeitsformen der Plattformökonomie erfordern auch neue tarifvertragliche Regelungen; Solo-Unternehmer/innen und Start-ups benötigen Flexibilität bei der Gestaltung ihrer Arbeitsbedingungen; Betriebe müssen in der Lage sein, ihre Kostenstrukturen rasch anzupassen. Solche Zielkonflikte müssen berücksichtigt werden. Dennoch bleiben Tarifverträge ein wichtiger Garant für gute Arbeit und faire Bezahlung. Sie haben sich gerade in Krisenzeiten bewährt.

Aus Sicht der Kommission befördert die Erosion der Tarifbindung eine Destabilisierung der Arbeitsbeziehungen. Sie untergräbt die „Sicherheit im Wandel“. Die folgenden Handlungsempfehlungen zielen darauf ab, dieser Tendenz entgegenzuwirken. Sie werden in der Kommission unterschiedlich bewertet. Die Mehrheit der Kommission spricht sich dafür aus, dass Tarifparteien und Politik sich in dieser Richtung für eine Stärkung der Tarifbindung einsetzen sollten.

Abb. 4: Tarifbindung der Beschäftigten 1998–2017 in Prozent



Quelle: IAB-Betriebspanel

Wege zur Erhöhung der Tarifbindung

Es ist zunächst die ureigene Aufgabe der Tarifvertragsparteien, für eine weitestmögliche Verbreitung und Anerkennung von Tarifverträgen als Instrument einer branchenweiten Regulierung der Arbeits- und Wettbewerbsbedingungen Sorge zu tragen.

Das Grundgesetz garantiert die negative Koalitionsfreiheit und die Tarifautonomie ebenso wie die Tarifpluralität. Direkten staatlichen Eingriffen in die Tarifbindung sind aus guten Gründen Grenzen gesetzt. Eine Politik, die die Tarifautonomie achtet und gleichzeitig die Tarifbindung als konstitutives Merkmal der sozialen Marktwirtschaft stärkt, sollte entlang folgender Handlungsebenen entwickelt werden:

a) Re-Regulierung von Arbeitsbeziehungen

Die Deregulierung des Arbeitsmarkts ermöglichte Ausweichbewegungen in tariffreie Zonen. Mini- und Midijobs, mangelhafte Grenzziehung zwischen Praktika, Soloselbstständigkeit, Werkverträgen etc. entzogen Millionen von Beschäftigten den Anspruch auf Tarifverträge. Entsprechend ist eine Stärkung regulärer Beschäftigung ein wesentlicher Beitrag, um die Tarifbindung zu festigen.

b) Verbindlichkeit von Tarifverträgen erhöhen

Vielfach entziehen sich Arbeitgeber der Tarifbindung durch Ausgründungen oder durch Austritt aus Arbeitgeberverbänden. Die Möglichkeiten zur Tarifflicht können eingeschränkt werden, wenn Tarifverträge kollektiv nachwirken, bis ein neuer Tarifvertrag abgeschlossen worden ist.

c) Privilegierung von Tarifverträgen

Die Politik verfügt über die Möglichkeit, tarifvertragliche Leistungen zu privilegieren. So ist die Förderung tariflicher Modelle für flexible Übergänge in die Rente durch die steuerliche Begünstigung von Aufzahlungsbeträgen sinnvoll. Diese Modelle gilt es auszubauen,

etwa für tarifliche Aufstockungen zum Elterngeld, für Bildungsteilzeit, für Pflegezeiten oder zur betrieblichen Altersvorsorge.

d) Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen und die Aufnahme in das Entsendegesetz

Mit dieser Maßnahme wird in einer Branche die Tarifbindung auf alle Betriebe ausgeweitet. Dieses Instrument ist wichtig, um gerade in stark kleingliedrigen Branchen mit wenig Verhandlungsmacht beider Tarifparteien tarifliche Regelungen anzuwenden. Um die Durchsetzung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung zu erleichtern, sollten entsprechende Anträge, die von den Tarifvertragsparteien der betroffenen Branche gemeinsam in den Tarifausschuss eingebracht werden, dort nur mit Mehrheit abgelehnt werden können.

e) Staatliche Instanzen und öffentliche Unternehmen müssen Vorbild für Tarifbindung sein

Bund, Länder und Kommunen müssen sicherstellen, dass ihre Unternehmen sowie die von ihnen beherrschten Betriebe tarifgebunden sind. Es ist nicht akzeptabel, wenn Unternehmen des Bundes, wie die IT der Bundeswehr oder die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, den Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes (TVöD) unterlaufen. Der Staat hat auch als Arbeitgeber eine Vorbildfunktion bei der Stärkung der Tarifautonomie. Zudem sollte die Tarifbindung von Unternehmen als wesentliches Entscheidungskriterium bei der Vergabe öffentlicher Aufträge festgeschrieben werden.

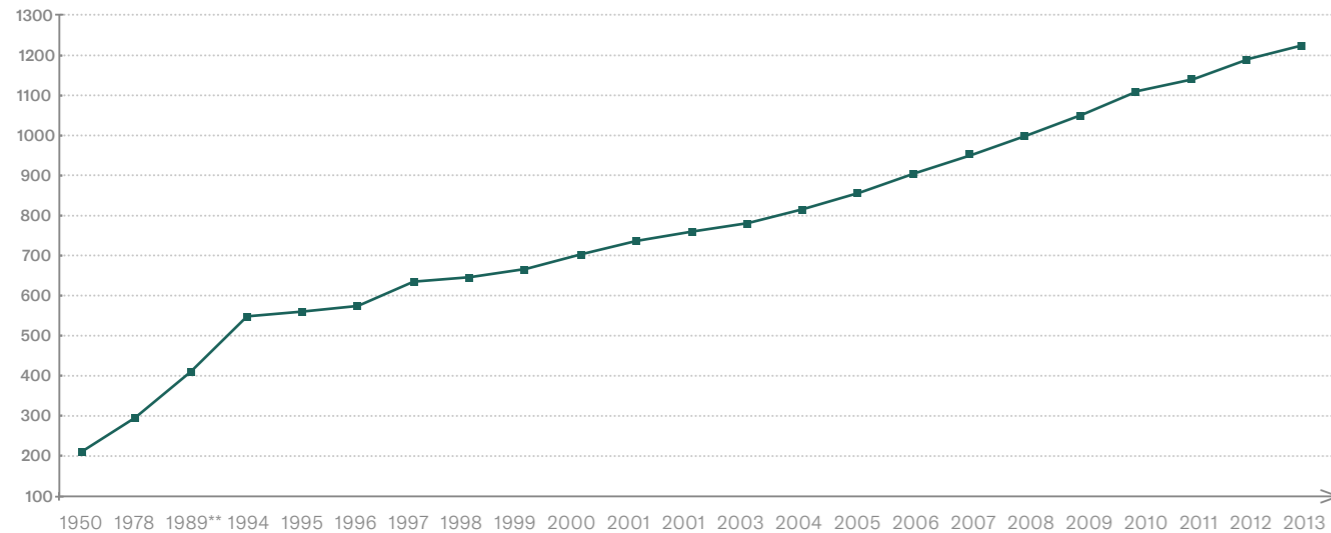


2.1.3 Bessere soziale Absicherung von Selbstständigen

Selbstständige machen etwa 9 Prozent der Erwerbstätigen in Baden-Württemberg aus. Die Zahl der Solo-Selbstständigen, v. a. im Dienstleistungsbereich, hat in den vergangenen Jahren stetig zugenommen. Es zeigt sich, dass die soziale Absicherung bei Selbstständigen meist weniger verlässlich und die Nettoeinkommen geringer sind. Die Kommission sieht daher eine zentrale Aufgabe darin, Selbstständige besser in das Sozialversicherungssystem einzubinden. Ziel sollte eine „Erwerbstätigenversicherung“ sein, in die alle Erwerbstätigen – auch Selbstständige – einzahlen.

Abb. 5: Entwicklung der Zahlen der Selbstständigen in Freien Berufen in Deutschland 1950–2013

Anzahl in Tausend



Quelle: Institut für Freie Berufe Nürnberg 2014/bpb.

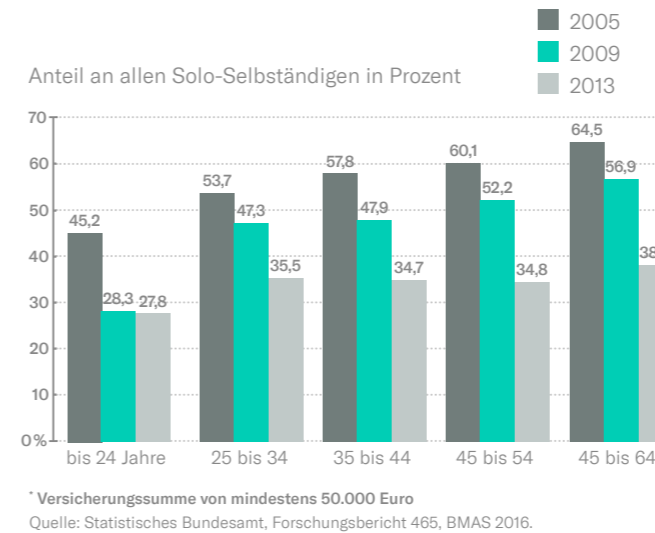


2.1.4 Soziale Absicherung in der Plattformökonomie

Gerade im Bereich der Plattformökonomie verschwimmen die Rollen von Arbeitgeber/innen und Arbeitnehmer/innen. Die beteiligten Selbstständigen sind häufig von arbeitsrechtlichen Standards und Schutznormen ausgeschlossen. Um der Spaltung in abgesicherte Arbeitsverhältnisse und prekäre, formal selbstständige Arbeit entgegenzuwirken, sollten zukünftig Sicherungsstandards für alle „arbeitnehmerähnlichen Personen“³¹ gelten.

Neben den Selbstständigen sollten auch die Auftraggeber und Plattformbetreiber in die Finanzierung der Sozialbeiträge einbezogen werden. Der Zusammenschluss von Selbstständigen zu Plattformkooperativen, vergleichbar mit Genossenschaftsmodellen, kann ihre Beteiligung an den Gewinnen der Vermittlungsplattform fördern und gleichzeitig arbeitsrechtliche Regelungen sicherstellen.

Abb. 6: Solo-Selbstständige, die in die gesetzliche Rentenversicherung oder in eine Lebensversicherung* einzahlen, nach dem Alter



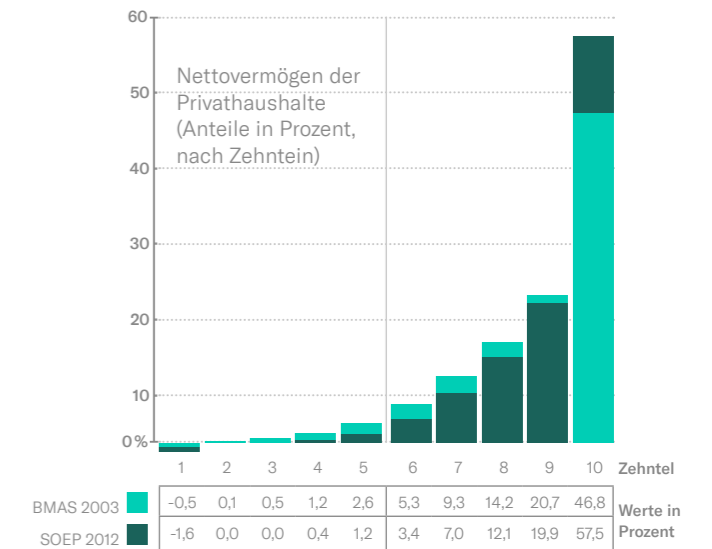
31 Vgl. Jürgens, Kerstin / Hoffmann, Reiner / Schildmann, Christina: Arbeit Transformieren! Denkanstöße der Kommission „Arbeit der Zukunft“, Bielefeld 2017.



2.1.5 Mitarbeiterbeteiligung und Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand (Beteiligung am Produktivkapital)

Während sich die Verteilung der Haushaltseinkommen in der Bundesrepublik nicht dramatisch verändert hat, ist die Unwucht bei der Vermögensverteilung umso stärker gewachsen. Im Zuge der Globalisierung sind Kapitaleigentümer deutlich wohlhabender geworden. Ein Großteil des Vermögenszuwachses der letzten 20 Jahre konzentriert sich im oberen Bereich der Verteilungspyramide (vgl. Abb. 7). Insbesondere das Eigentum an Grund und Boden hat enorme Wertzuwächse erfahren. Gleichzeitig ist die Diskussion um eine Vermögenssteuer im Sande verlaufen. Ein zentraler Hebel für eine gerechtere Vermögensverteilung ist die verstärkte Beteiligung breiter Bevölkerungsschichten am Produktivkapital. Dies kann in Form betrieblicher Mitarbeiterbeteiligung, als Beteiligung an überbetrieblichen Fonds sowie als Aufbau von Aktien- und Immobilienvermögen geschehen.

Abb. 7: Die Vermögensverteilung in Deutschland



Zahlen gerundet (Rundungsdifferenzen möglich). Bitte beachten: Die Datenquellen sind aufgrund erhebungsmethodischer Unterschiede und Bezugsjahre nicht eins-zu-eins vergleichbar. Datenquelle: BMAS (2. Armuts- und Reichtumsbericht) und SOEP (v29)

Die Automatisierung begünstigt Kapitaleinkommen und senkt tendenziell die Lohnquote am Volkseinkommen. Die Beteiligung breiter Bevölkerungsschichten am gesellschaftlichen Produktivvermögen ermöglicht ihre Teilhabe am Wirtschaftswachstum auch im Zeitalter der digitalen Revolution. Auch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer würden so von der „digitalen Dividende“ profitieren und zusätzliche Einnahmen neben ihrem Lohn erzielen. Gerade in Zeiten globalisierter Arbeits- und Kapitalmärkte, in denen Kapitaleinkommen tendenziell schneller steigen als Löhne, ist Kapitalbeteiligung ein zentrales Instrument für mehr Verteilungsgerechtigkeit. Eine breite Streuung des Eigentums an Produktionsmitteln („Eigentum für alle“) bildet die Grundlage für eine stabile soziale Marktwirtschaft und die Sicherung sozialer Teilhabe. Sie ist ein wesentlicher Beitrag zur Vermögensbildung und zur finanziellen Sicherung im Alter.

Darüber hinaus stärkt die Beteiligung breiter Schichten am Produktivkapital auch die Standortbindung von Unternehmen, verbessert ihre Eigenkapitalbasis und erweitert die Mitbestimmung an wirtschaftlichen Angelegenheiten. Sie ist damit auch ein Weg, die Wirtschaft stärker in die Gesellschaft einzubinden.

Vorteile für Unternehmen, Beschäftigte und Gesellschaft

Mitarbeiterbeteiligung ist zunächst eine originär unternehmerische Aufgabe: Die Unternehmen schaffen sich durch die Ausgabe von Aktien oder das Angebot einer stillen Beteiligung einen Vorsprung im Wettbewerb um qualifizierte Fach- und Führungskräfte, erzielen damit (empirisch nachweisbar) insgesamt eine bessere Performance und bilden Eigenkapital.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter profitieren gleichermaßen: Die Beteiligung am Kapital des eigenen Unternehmens fördert eine partnerschaftliche Zusammenarbeit und wertet die Stellung der Beschäftigten als Miteigentümer/innen auf. Sie profitieren am Erfolg der gemeinsamen Arbeit und bekommen Zugang zu einer

renditestarken Anlageform für ihren Vermögensaufbau. Zu bedenken ist allerdings, dass die Vermögensbeteiligung in demselben Unternehmen, an dem auch das Lohneinkommen hängt, zum doppelten Risiko werden kann. Diesem Risiko sollte durch eine stärkere Diversifikation von Beteiligungen (überbetriebliche Fonds) sowie durch Instrumente der Anlageversicherung entgegengewirkt werden.

Gleichwohl ist die Beteiligung der Beschäftigten an ihrem Unternehmen (und damit auch am Unternehmensgewinn) wirtschaftlich wie gesellschaftspolitisch erstrebenswert. Für die Unternehmen ist sie ein wichtiges Instrument der Personalpolitik und der Finanzierung, für die Beschäftigten ein Hebel zum Vermögensaufbau, der zugleich ihre Mitbestimmungsmöglichkeiten erweitert.

Mitarbeiterkapitalbeteiligung in Großunternehmen und im Mittelstand

Die Beteiligung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer am Unternehmenskapital ist in Deutschland weitaus weniger verbreitet als z. B. in Frankreich oder Großbritannien. Nur circa die Hälfte der DAX-Unternehmen bietet ihren Mitarbeiter/innen eine direkte Beteiligung an.

Bei einer Mitarbeiterkapitalbeteiligung macht das Unternehmen den Beschäftigten das Angebot, eine Kapitaleinlage zu leisten, die in der Regel durch einen steuer- und sozialabgabenfreien Zuschuss („Kapitalbildungszuwendung“) von bis zu 360 Euro pro Jahr vonseiten des Arbeitgebers aufgestockt wird. Die beteiligten Mitarbeiter/innen erhalten darüber hinaus eine vom Unternehmenserfolg abhängige Dividende bzw. Verzinsung. Die Teilnahme an einem derartigen Programm ist freiwillig.

Derzeit gibt es in Deutschland circa 3.000 Unternehmen, die entsprechende Programme anbieten, mit circa zwei Millionen beteiligten Arbeitnehmern: jeweils circa einer Millionen Belegschaftsaktionären und stillen Gesellschaftern bzw. Genussrechteinhabern.

Mitarbeiterkapitalbeteiligung besser fördern

Das Mitarbeiterkapitalbeteiligungsgesetz von 2009 (MKBG) hat kaum Wirkung gezeigt. Das Gesetz kam zur falschen Zeit (Finanzkrise) und hat die steuerlichen Rahmenbedingungen nur ansatzweise verbessert.

Eine Ursache für die geringe Mitarbeiterkapitalbeteiligung in Deutschland liegt im zu geringen Freibetrag für Investitionen in das eigene Unternehmen. In Deutschland beträgt dieser Freibetrag 360 Euro pro Jahr und Mitarbeiter. In den Niederlanden sind es 1.200 Euro, in Österreich 3.000 Euro, in Italien 2.100 Euro, in Ungarn 3.200 Euro und in Großbritannien ca. 3.500 Euro.

Die European Foundation of Employee Share Ownership in Brüssel fasst den Befund einfach und deutlich zusammen: „Fiscal incentives are indispensable prerequisites for the development of employee share ownership“.

Absicherung von Risiken

Mitarbeiterkapitalbeteiligung ist eine unternehmerische Beteiligung (so auch die Auffassung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht), die insbesondere bei Insolvenz des Unternehmens teilweise oder ganz verloren gehen kann. Zur Begrenzung des Verlustrisikos wird die Höhe der Beteiligung in vielen Programmen limitiert. Das individuelle Risiko wird auch dadurch begrenzt, dass ein maßgeblicher Anteil der angesparten Einlagen als freiwillige Leistung vom Unternehmen beigesteuert wird.

Gleichwohl sollte geprüft werden, wie die Insolvenzsicherung für Mitarbeiterbeiträge verbessert werden kann. Eine alternative Variante ist der Ausbau von überbetrieblichen Beteiligungsfonds mit einer entsprechenden Streuung von Risiken. Gegenüber klassischen Aktienfonds ermöglichen solche Modelle auch die Beteiligung an nicht börsennotierten Unternehmen.

Initiative Mitarbeiterbeteiligung

Dies ist die Agenda, die es abzuarbeiten gilt, wenn das Thema in Deutschland vorangebracht werden soll. Was bislang fehlt, ist eine „Initiative Mitarbeiterbeteiligung“ – ein Vorstoß von Politik, Verbänden und Gewerkschaften für mehr Teilhabe und Vermögensbildung in Deutschland.

In vielen Ländern Europas und im angelsächsischen Raum ist die finanzielle Beteiligung der Mitarbeiter deutlich weiter verbreitet als in Deutschland. Dies hat im Wesentlichen fünf Gründe:

- ein günstiges institutionelles Umfeld – Politik, Verbände und Gewerkschaften bringen das Thema einvernehmlich voran,
- weniger Zurückhaltung bei den Unternehmen, wenn es darum geht, entsprechende Programme anzubieten,
- aufseiten der Arbeitnehmer eine höhere Bereitschaft, entsprechende Einlagen zu tätigen,
- eine ausgeprägte Aktien- und Beteiligungskultur und vor allem
- stärkere steuerliche Anreize.

Verbesserte Rahmenbedingungen für Mitarbeiterbeteiligung³²

1. Novellierung des Mitarbeiterkapitalbeteiligungsgesetzes

Die Erhöhung des steuer- und sozialabgabenfreien Freibetrags nach § 3 Abs. 39 EStG von 360 Euro pro Jahr auf europäisches Niveau von mindestens 3.000 Euro wäre eine angemessene Form der steuerlichen Förderung.

2. Rechtliche Unsicherheiten und bürokratische Hemmnisse beseitigen

Die Einführung von Mitarbeiteraktienprogrammen ist in vielen Fällen mit einem hohen bürokratischen Aufwand verbunden, der auf die Unternehmen abschreckend wirkt. Die Entbürokratisierung der Belegschaftsaktie und die Erhöhung der Rechtssicherheit für mezzanine Beteiligungen sowie marktgerechte Maßgaben für die Bewertung von Unternehmen sind Beispiele für abzubauen Hemmnisse.

3. Nachgelagerte Besteuerung von langfristigen Mitarbeiterbeteiligungen

Mitarbeiterbeteiligungen und andere Formen der Vermögensbildung, die verstärkt auf kapitalmarktbasierende Anlageprodukte setzen, können dazu beitragen, dass wesentlich mehr Altersvorsorgevermögen gebildet wird. Von daher wäre es sachgerecht, wenn für langfristige, vorsorgeorientierte Mitarbeiterkapitalbeteiligungen die gleichen steuerlichen Bedingungen gelten würden wie bei der Förderung der betrieblichen Altersversorgung (BAV).

Ein Vorschlag wäre ein Freibetrag für die nachgelagerte Besteuerung für Einlagen im Rahmen eines Mitarbeiterbeteiligungsprogramms in Höhe von zum Beispiel 3.000 Euro p. a.

Alternativ könnte der Freibetrag für die BAV (3.216 Euro plus 1.800 Euro im Jahr 2019) auch für die Mitarbeiterkapitalbeteiligung geöffnet werden.

Darüber hinaus sollte die steuerunschädliche Übertragung von Mitarbeiterbeteiligungskapital in die betriebliche Altersversorgung vorgesehen werden.

4. Überbetriebliche Beteiligungsformen für Vermögensbildung und Altersvorsorge

Für langfristiges Sparen sollten (ggf. zertifizierte) kapitalmarktbasierende Anlageprodukte (Fonds, ETFs, Teilhaberfonds, „Deutschlandfonds“ etc.) mit einem entsprechenden steuerlichen Freibetrag oder nachgelagerter Besteuerung – und vor allem mit weniger Regulierungen – gefördert werden.

5. Angebote für eine Insolvenzsicherung

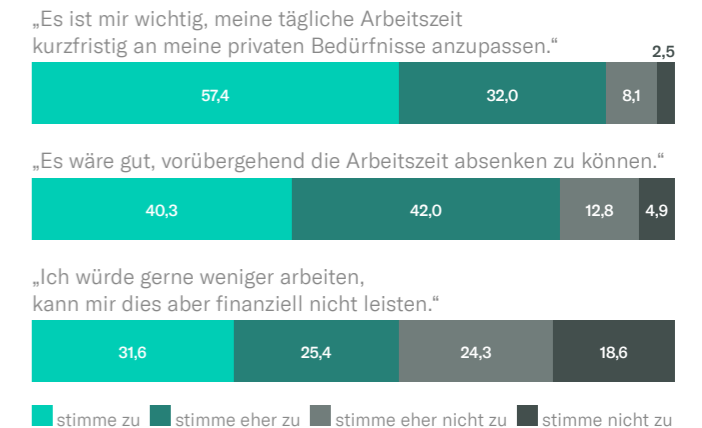
Wenn Mitarbeiterbeteiligungen und andere Formen der langfristigen Vermögensbildung und Altersvorsorge gegen Insolvenz und Wertverlust abgesichert werden sollen, kann dies zum Beispiel durch Programme der Bürgschaftsbanken der Bundesländer, der KfW oder des Pensions-Sicherungs-Vereins erfolgen.

2.2. Herausforderung: Absicherung von Übergängen und besonderen Lebenssituationen

Mit den rascheren Veränderungen der Arbeitswelt, dem steigenden Leistungsdruck in vielen Berufen und der tendenziell längeren Lebensarbeitszeit wächst der Bedarf an finanzieller Absicherung für bestimmte Lebenssituationen und Diskontinuitäten der Berufsbiografie. Bislang werden diese unsicheren Lebenssituationen durch den Sozialstaat nur unzureichend gedeckt. Hier liegt die Ursache dafür, dass bei vielen Menschen die Idee eines bedingungslosen Grundeinkommens Anklang findet. Die Kommission steht diesem Konzept kritisch gegenüber (→ Bedingungsloses Grundeinkommen: Königsweg oder Sackgasse?, S. 61). Dem zugrunde liegenden Wunsch nach einer verlässlichen Grundsicherung, die erweiterte individuelle Optionen zur Lebensgestaltung bietet, sollte aber mit anderen Angeboten begegnet werden.

Dabei sollte der Staat nicht „totalbetreuend“ auftreten, sondern ein Mindestmaß an biografischer Planbarkeit und Sicherheit gewährleisten. Die Menschen müssen sich darauf verlassen können, dass sie den strukturellen Wandel mit der Unterstützung der Solidargemeinschaft aus eigenen Kräften bewältigen können. Es wird weitreichende Veränderungen der Arbeitswelt geben. Um mehr „Sicherheit im Wandel“ zu schaffen, bedarf es eines organisierten Rahmens, der befähigt und motiviert, aber auch Schutz bietet. Dabei gilt: Sowohl absolute Sicherheit als auch absolute Unsicherheit hemmen notwendige Veränderungsprozesse.

Abb. 8: Wunsch nach selbstbestimmten Arbeitszeiten



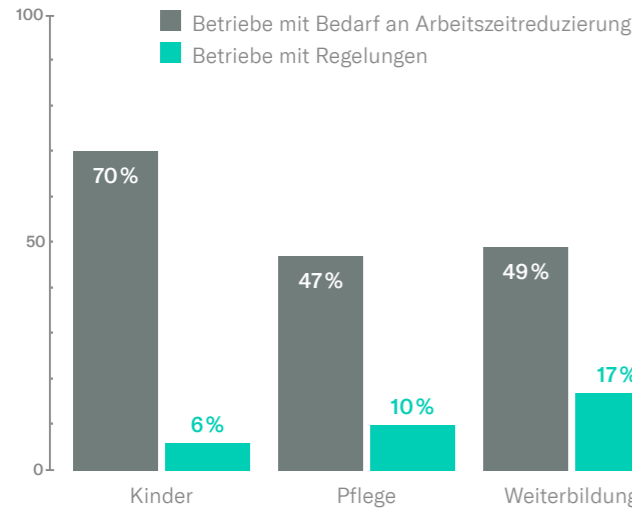
Quelle: IG Metall-Beschäftigtenbefragung 2017

Neben den Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt differenzieren sich auch die Lebensentwürfe aus. So steigt der Wunsch nach gleichberechtigter Arbeitsteilung zwischen Frauen und Männern und nach besserer Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Der Bedarf an Auszeiten von Erwerbsarbeit steigt also, nicht nur für Familienarbeit, sondern auch für die Pflege von Angehörigen, Weiterbildung oder ehrenamtliches Engagement. Diskontinuierlicher werdende Erwerbsbiografien erfordern eine lebensphasenorientierte Arbeits- und Sozialpolitik, die Übergänge zwischen Erwerbstätigkeit, Familienarbeit, bürgerschaftlichem Engagement und Weiterbildung erleichtert und die entsprechenden Auszeiten finanziell und rechtlich flankiert. Das gilt besonders dringlich für Alleinerziehende, von denen knapp 33 Prozent von Armut bedroht sind.³³ Soziale Sicherungsnetze werden zunehmend auch für den Mittelstand relevant. Das gilt für die wachsende Gruppe der Selbstständigen wie für Beschäftigte in der Plattform- und Netzwerkökonomie, die sich von Projekt zu Projekt hangeln.

³³ Vgl. Statistisches Bundesamt: Alleinerziehende in Deutschland 2017. In: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressekonferenzen/2018/Alleinerziehende/Statement_alleinerziehende.pdf;jsessionid=1A4C97030EE4EC571F354C5C13E8B0BF.InternetLive!_blob=publicationFile

³² Die Vorschläge orientieren sich an den Empfehlungen des Bundesverbands Mitarbeiterbeteiligung: Beyer, Heinrich: Positionspapier des Bundesverbands Mitarbeiterbeteiligung zur Bundestagswahl 2017.

Abb. 9: Viel Bedarf, wenig Regelungen zur Arbeitszeitreduzierung



Quelle: IG Metall Betriebsrätebefragung 2016

Handlungsempfehlungen

2.2.1 Soziale Sicherung für Auszeiten und lebensphasenbezogene Flexibilisierung der Arbeitszeiten

Soziale Sicherheit wird in erster Linie durch eine durchgängige Erwerbsbiografie gewährleistet. Es gilt daher, die Erwerbsarbeit so zu gestalten, dass sie an die individuellen Bedarfe der Beschäftigten angepasst werden kann und nicht die Lebensumstände zu einem Ausscheiden aus der Erwerbsarbeit zwingen.

Aktuell zeigt sich, dass v. a. Menschen in Teilzeitbeschäftigungen oder in geringfügigen Beschäftigungen eine Verlängerung ihrer Arbeitszeit anstreben, während sich Menschen in Vollzeitbeschäftigung eine Verkürzung der Arbeitszeit wünschen (vgl. Abb. 8). Die Kommission empfiehlt daher, Lösungen jenseits der klassischen Vollzeitbeschäftigung zu ermöglichen und gleichzeitig Mindeststandards für geringfügige Beschäftigung abzusichern.

Die Kommission spricht sich für einen rechtlich geregelten Anspruch auf individuelle Arbeitszeitverkürzung mit betrieblichem oder steuerfinanziertem Lohnausgleich aus. So können bei Bedarf Arbeitnehmer/innen, die Kinder betreuen oder Angehörige pflegen, Auszeiten nehmen, ohne in das Risiko der Arbeitslosigkeit zu gehen. Der Anspruch auf Freistellung sollte auch für begründungsfreie Auszeiten („Sabbaticals“) gelten. Teilzeitmodelle bzw. vollzeitnahe Teilzeit müssen als Normalität anerkannt und gefördert werden. Da längst nicht alle Beschäftigten von Tarifverträgen erfasst sind, sollten Regelungen dieser Art nicht allein den Tarifparteien überlassen werden. Die Arbeits- und Sozialpolitik muss flächendeckend eine gesetzliche Grundlage für neue Zeitmodelle schaffen.

Besonders wichtig ist in diesem Kontext die finanzielle Absicherung von Weiterbildungsphasen, die mit einer Unterbrechung der Erwerbstätigkeit verbunden sind (→ 1.2.2 Bildungsgrundeinkommen und finanzielle Absicherung des lebenslangen Lernens, S. 33). Die Idee des Bildungsgrundeinkommens zielt darauf ab, die Notwendigkeit und das Recht auf Weiterbildung über die Primärausbildung hinaus finanziell abzusichern. Das Bildungsgrundeinkommen ist als Bürgerrecht angelegt, das es allen ermöglichen soll, sich im Verlauf ihrer Erwerbsbiografie weiterzubilden und dafür ein existenzsicherndes Grundeinkommen zu beziehen.

2.2.2 Reform der Arbeitsverwaltung: Erhalt und Förderung der Beschäftigungsfähigkeit im Wandel

Die bestehende Funktion und Institution der Arbeitsverwaltung und ihre Rolle als „soziale Absicherung vor Arbeitslosigkeit“ bedürfen einer grundlegenden Überarbeitung zu einer präventiven bzw. antizipativen Arbeitsmarktpolitik. Dies wurde bereits verschiedentlich angedacht.³⁴ Dabei sind Instrumente notwendig, die den Beschäftigten erlauben, ihre Beschäftigungsfähigkeit insbesondere durch Weiterbildung fortlaufend zu erhalten oder gänzlich Neues zu lernen. Um der bisherigen Praxis des Matthäus-Prinzips in der beruflichen Weiterbildung zu entgehen (Wer hat, dem wird gegeben), sind gerade für bildungsfernere Beschäftigte zusätzliche Maßnahmen erforderlich.

Aktuell besteht erst im Falle von Arbeitslosigkeit ein Rechtsanspruch auf Weiterbildung – hier muss ein Umdenken erfolgen: Umschulung und Weiterbildung sollten bereits präventiv ermöglicht werden, und die Arbeitslosenversicherung sollte zu einer Arbeitsversicherung umgebaut werden. Dafür müssen finanzielle Sicherungsmechanismen für die Weiterbildungszeit geschaffen werden (→ 1.2.2 Bildungsgrundeinkommen und finanzielle Absicherung des lebenslangen Lernens, S. 33). Die Arbeitsagenturen müssen dafür mit zusätzlichem Personal für Beratung ausgestattet werden. Anhand eines Modellprojekts wurde die Wirkung einer zusätzlichen Ausstattung von Arbeitsagenturen mit Vermittlungspersonal untersucht. Die Ergebnisse zeigen, dass eine bessere Ausstattung mit einer kürzeren Dauer der Arbeitslosigkeit einhergeht.³⁵

Die Wirkung aktivierender Arbeitsmarktpolitik wurde in der empirischen Literatur mehrfach untersucht. Es zeigt sich, dass die Teilnahme an verpflichtenden Aktivierungsprogrammen die Zeit der Arbeitslosigkeit um bis zu 30 Prozent reduzieren kann.³⁶ Es muss zusätzlich jederzeit die Möglichkeit zur freiwilligen Teilnahme an Maßnahmen bestehen.

Auch das „SkillsFuture“-Konzept aus Singapur³⁷ kann als Vorbild herangezogen werden. Sobald gravierende Veränderungen in bestimmten Wirtschaftszweigen sichtbar werden, wird noch im Rahmen der bestehenden Beschäftigung darauf vorbereitet. Dabei sollten die Arbeitskräfte immer mindestens eine Fähigkeit mehr erlernen, als sie für ihre aktuelle Tätigkeit benötigen.

³⁴ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Weißbuch Arbeiten 4.0, Berlin 2017.

³⁵ Vgl. Hofmann, Barbara / Krug, Gerhard / Sowa, Frank / Theuer, Stefan / Wolf, Katja: Wirkung und Wirkmechanismen zusätzlicher Vermittlungsfachkräfte auf die Arbeitslosigkeitsdauer. Analysen auf Basis eines Modellprojektes. In: Zeitschrift für Evaluation 11(1)/2012.

³⁶ Vgl. Graversen, Brian Krogh / Van Ours, Jan C.: How to help unemployed find jobs quickly: Experimental evidence from a mandatory activation program. In: Journal of Public Economics 92(10–11)/2008.

³⁷ Vgl. SkillsFuture Singapore. In: <http://www.skillsfuture.sg/>

2.3 Herausforderung: Digitalisierung als Jobvernichter

Bislang bildete die Erwerbsarbeit den sozialen Anker für die meisten Menschen. Nach den Einschätzungen der Kommission wird diese Arbeitszentrierung auch zukünftig erhalten bleiben. Im Sinne des Vorsorgeprinzips sollten sich Politik und Gesellschaft aber auch auf eine Zukunft vorbereiten, in der intelligente Maschinen einen großen Teil der notwendigen Arbeit erledigen. Dafür müssen Mechanismen der sozialen Absicherung und der gesellschaftlichen Teilhabe geschaffen werden, die nicht mehr von der Erwerbsarbeit abgeleitet sind.

Handlungsempfehlungen



2.3.1 Generelle Arbeitszeitverkürzung

Nimmt das Arbeitsvolumen drastisch ab, muss über eine generelle Reduzierung der Arbeitszeit nachgedacht werden, um der sozialen Spaltung zwischen einer sinkenden Anzahl von Vollarbeitskräften und einer wachsenden Zahl von Arbeitslosen zu begegnen. Vorübergehende Kurzarbeit wird schon jetzt als Puffer eingesetzt, um in Krisensituationen Arbeitsplätze zu erhalten und dauerhaft zu sichern. Eine dauerhafte, gesetzlich verankerte Arbeitszeitverkürzung kann im Fall des „Jobvernichter“-Szenarios dazu beitragen, die Auswirkungen durchschlagender Automatisierung aufzufangen. In diesem Fall bräuchte es einen Lohnausgleich, der die Einkommenseinbußen zumindest teilweise kompensiert. Dieser müsste möglichst aus den Automatisierungsgewinnen finanziert werden.



2.3.2 Konzept Bürgerarbeit

Gegenüber der Forderung nach „Lohn für Nichtarbeit“ (bedingungsloses Grundeinkommen) präferiert die Kommission für den Fall eines drastischen Schrumpfens der Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt die Ausweitung des „dritten Sektors“ gemeinnütziger Tätigkeit und bürgerschaftlichen Engagements im Verein mit einer schrittweisen Senkung der gesetzlichen Arbeitszeit (→ 4.4.5 Geförderte Bürgerarbeit zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, S. 95).

Bedingungsloses Grundeinkommen: Königsweg oder Sackgasse?

Sollte die Digitalisierung zu einem massiven Rückgang des Erwerbsarbeitsvolumens führen, müsste über eine Entkopplung von Arbeit und sozialer Sicherung nachgedacht werden. Die Kommission hat sich deshalb näher mit dem bedingungslosen Grundeinkommen (BGE) befasst.

Bei der Diskussion um ein BGE treffen unterschiedliche Menschenbilder, Gleichheits- und Gerechtigkeitsvorstellungen aufeinander. Was für bestimmte gesellschaftliche Gruppen möglicherweise die perfekte Basis für ein selbstbestimmtes Leben ist, kann sich für andere (etwa Jugendliche aus bildungsfernen Milieus oder Arbeitnehmer mit geringer Qualifikation) als Sackgasse erweisen. In einer Welt begrenzter finanzieller Ressourcen muss man auch die Frage der Kosten und Finanzierungsmöglichkeiten stellen: Was sollte Vorrang haben – eine massive Ausweitung staatlicher Transferzahlungen oder höhere Investitionen in die öffentliche Infrastruktur, Bildung und Wissenschaft?

In der aktuellen (und absehbaren) Arbeitsmarktsituation überwiegen aus Sicht der Kommission die kritischen Einwände gegen ein bedingungsloses Grundeinkommen. Falls sich die Digitalisierung als „Jobvernichter“ großen Stils erweist und ein Großteil der gesellschaftlichen Arbeit von Automaten geleistet wird, mag sich diese Bewertung ändern. In diesem Fall müssten neue Finanzierungsquellen für eine erweiterte Grundsicherung jenseits von Einkommenssteuer und Sozialabgaben der bisherigen Praxis erschlossen werden.

Im Einzelnen werden folgende Punkte kritisch gesehen:

- Trotz der Digitalisierung bleibt Deutschland auf absehbare Zeit eine industriell geprägte Arbeitsgesellschaft. Sie ist nach wie vor Grundlage eines funktionsfähigen Sozialstaats.
- Das BGE minimiert den Wert von Arbeit und gefährdet existenzsichernde Löhne zugunsten staatlicher Unterstützung bei der Existenzsicherung.
- Ungeklärt ist ein realistisches Konzept zur Finanzierung eines BGE: Aktuell zur Verfügung stehende Ressourcen für soziale Sicherung würden zu einer Deckung der entstehenden Kosten nicht ausreichen. Eine weitere finanzielle Belastung von Arbeitnehmer/innen wie Unternehmen durch höhere Abgaben ist aber nicht sinnvoll. Außerdem stünde das BGE finanziell in Konkurrenz zu höheren Investitionen in die öffentliche Infrastruktur und das Bildungs- und Wissenschaftssystem.
- Es stellt sich die Frage, ob durch ein BGE nicht weniger, sondern mehr soziale Ungerechtigkeit entsteht. Durch das BGE würden alle gleich behandelt ohne Rücksicht auf unterschiedliche Bedarfe.
- Armut ist nicht nur eine finanzielle Größe. Sie geht einher mit einem Mangel an Teilhabe und Chancen. Eine bloße existenzsichernde Geldleistung befähigt noch lange nicht zur aktiven Beteiligung am beruflichen und öffentlichen Leben.
- Deshalb kann mit einem BGE auch nicht der Sinn kompensiert werden, der mit Arbeit verbunden ist: Teamarbeit und Stolz auf die eigene Leistung, das Selbstbewusstsein, seinen Lebensunterhalt aus eigener Kraft zu bestreiten, etc.
- Ein BGE würde die bildungsbedingte Ungleichheit verstärken, da nicht alle Empfänger in gleichem Maße befähigt wären, die damit verbundenen Möglichkeiten zu nutzen. Das BGE käme vor allem einem Personenkreis

zugute, der bereits über hohe Bildungsressourcen und die Fähigkeit zum Selbstmanagement verfügt.

- Für diesen Teil von „Aktivbürger/innen“ wäre das BGE tatsächlich ein Freiheitsgewinn – für andere Teile der Gesellschaft eher eine Verfestigung des Prekariats. Die Wahrscheinlichkeit ist hoch, dass mit einem BGE eine große Gruppe von „Abgehängten“ produziert würde, die mit einem Einkommen knapp über dem Existenzminimum abgefunden werden.
- Das BGE kann als „Super-Herdprämie“ für Frauen wirken und traditionelle Arbeitsteilung der Geschlechter zementieren. Von Frauen ausgeübte Berufe im Carebereich würden nicht aufgewertet. Die Gruppe der „enttäuschten Leistungsträger/innen“, also derjenigen, die hohe Leistung bei geringem Lohn (z. B. Pflegeberufe) erbringen, wäre mit einem BGE nicht aufzufangen. Verfügbare Verteilungsspielräume sollten eher in höhere Löhne und bessere Arbeitsbedingungen für unterbewertete Berufsgruppen umgesetzt werden.
- Zudem kann ein BGE die Integration von Migranten durch Teilhabe an Erwerbsarbeit gefährden. Die integrative Kraft der Erwerbsarbeit muss für die Integration von Geflüchteten erhalten bleiben. Gelingende Integration läuft nicht in erster Linie über Geldleistungen, sondern über Bildung und Arbeit.

- Offen bleibt auch die Frage, welche Zuwanderungseffekte ein nationales BGE auslösen würde bzw. an welchen rechtlichen Status es gebunden sein sollte. Mit einer liberalen Zuwanderungspolitik wäre das BGE kaum vereinbar.
- Die Einführung eines BGE würde Vorstellungen von Leistungsgerechtigkeit widersprechen, die unter den Beschäftigten breit geteilt werden (Leistung für Gegenleistung). Gerade in der Einwanderungsgesellschaft ist die Frage von sozialen Leistungen eng verknüpft mit der Gerechtigkeitsfrage. Es ist zu erwarten, dass die Aufhebung der Reziprozität im Sozialsystem die Bereitschaft zur Solidarität eher schwächt als stärkt. Damit würde sich die latente Spaltung zwischen Empfängern von Transferleistungen und denjenigen, die sie finanzieren, noch verschärfen.
- Ein BGE würde Unternehmen aus der sozialen Verantwortung entlassen, da es als „Stilllegungsprämie“ für nicht benötigte Arbeitskräfte genutzt werden könnte.
- Ein einheitlicher Grundsicherungsbetrag für alle kann den Sozialstaat mit seinen lebenslagenbezogenen Leistungen und spezifischen Hilfen nicht komplett ersetzen. Die Berücksichtigung von individuellen Extra-bedarfen bleibt notwendig.

2.4 Herausforderung: Wohnungsfrage als neue soziale Frage

Steigende Mieten und zunehmende Wohnungsknappheit sind vielerorts zur dringendsten sozialen Frage geworden. Sie bedrohen die soziale Vielfalt und kulturelle Lebendigkeit der Stadt. Menschen mit durchschnittlichem Einkommen werden zunehmend in die Außenbezirke oder ins Umland verdrängt, der einheimische Fachhandel durch Filialen der großen Handelsketten ersetzt.

Die größte Hebelwirkung für steigende Immobilienpreise und Neubaumieten hat der exponentielle Anstieg der Bodenpreise in den Ballungszentren. Auf sie gehen bis zu 80 Prozent des Kostenanstiegs bei Neubauten zurück. Diesem Trend muss durch eine aktive kommunale Bodenpolitik entgegengewirkt werden. Je mehr die Kommunen selbst über Bauland verfügen, desto eher können sie die Bebauung entsprechend ihren Zielen steuern. Dazu gehört auch die Abschöpfung von planungsbedingten Wertsteigerungen durch eine Planungswertabgabe (Bodenwertzuwachssteuer).

Der Verkauf städtischen Grundvermögens sollte an Auflagen gekoppelt werden, die vertragsrechtlich abzusichern sind. Bei größeren Neubauvorhaben können soziale Schief lagen durch Mischkonzepte (z. B. ein Drittel Eigentum, ein Drittel sozialer Wohnungsbau, ein Drittel frei finanzierte Mietwohnungen) verhindert werden.

Kommunale Wohnungsbaugesellschaften und gemeinnützige Wohnungsgenossenschaften sind ein wichtiges Instrument, um bezahlbaren Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Sie können in Übereinstimmung mit der Kommunalpolitik langfristig operieren und müssen nicht der Logik maximaler Rendite folgen. Die lange vernachlässigte finanzielle Förderung des sozialen Wohnungsbaus muss aufgestockt und verstetigt werden.

Die Lücke zwischen steigender Nachfrage nach Wohnraum in Ballungsgebieten und verfügbarem Wohnungsangebot lässt sich nicht von heute auf morgen schließen. Deshalb sind preisdämpfende Maßnahmen im Bestand unabdingbar. Mietsteigerungen, die allein auf den Wechsel von Investoren zurückgehen, müssen möglichst unterbunden werden. Überzogene Eingriffe in den Wohnungsmarkt können allerdings kontraproduktiv wirken, wenn sie private Investitionen im Mietwohnungsbau bremsen. Alternativ sollte eine Anpassung der Höhe des Wohngelds sowie der Grenzen für die anrechenbare Miethöhe in Betracht gezogen werden.

Parallel muss dem Anstieg von Immobilienpreisen und Mieten durch eine bedarfsgerechte Steigerung des Angebots entgegengewirkt werden. Dazu kann auch ein intelligentes Wohnraummanagement beitragen, das untergenutzte Gebäude besser auslastet. Auch die Standardisierung und Beschleunigung von Baugenehmigungen hilft. Eine flächenschonende, kurzfristige und preisgünstige Option ist die Aufstockung bestehender Gebäude, wo das städtebaulich zu rechtfertigen ist. Damit kann die vorhandene kommunale Infrastruktur optimal genutzt werden. Zudem sollte der Bund nicht benötigte Liegenschaften preisgünstig an Kommunen abgeben. Auch das beste Wohnmanagement kann jedoch den Neubau von Wohnungen nicht ersetzen, zumal in Städten mit rasch wachsender Bevölkerung.

Wohnen als neue soziale Frage

Die neue soziale Frage der Gegenwart ist das Wohnen. In den Großstädten und den Universitätsstädten Baden-Württembergs ist dies überall spürbar. Beispiel Tübingen: In manchen Rankings wird die Stadt unter den zehn teuersten der Republik geführt. Auf einschlägigen Plattformen im Internet werden Mietwohnungen für mehr als 20 Euro pro Quadratmeter angeboten. Wohnbauland erzielt Spitzenpreise von über 1.500 Euro pro Quadratmeter. Nur ein Teil dieses Preisanstiegs geht auf die hohe Auslastung des Bauhandwerks und steigende Baukosten zurück. In Ballungszentren ist

die exponentielle Steigerung der Grundstückspreise inzwischen der stärkste Preistreiber im Wohnungsbau.

Die sozialen Verwerfungen, die aus dieser Entwicklung entstehen, sollten wir nicht unterschätzen. Wenn in Vollzeit arbeitende Krankenpfleger oder Beamte bei Polizei und Feuerwehr sich eine Stadtwohnung nicht einmal mehr zur Miete leisten können, kann der Wohnungsmarkt nicht mehr die Bedürfnisse der Bevölkerung abdecken. Darin steckt erheblicher sozialer und politischer Sprengstoff.

Die Bewältigung dieser Herausforderungen erfordert den Einsatz unterschiedlichster Instrumente, die je nach lokalen Voraussetzungen eine Entlastung am Wohnungsmarkt zur Folge haben können. Beispielhaft können hier die folgenden Punkte angeführt werden.

Handlungsempfehlungen

2.4.1 Rolle kommunaler Wohnungsbaugesellschaften und -genossenschaften

Mithilfe kommunaler Wohnungsbaugesellschaften können die Kommunen direkt Einfluss auf Quantität und Qualität des Wohnungsangebots nehmen. So kann auch die soziale Durchmischung von Quartieren gefördert werden. Bei einem relevanten Anteil kommunaler Wohnungsbaugesellschaften und Wohnbaugenossenschaften am Gesamtwohnungsmarkt ist eine Angemessenheit des Mietspiegels sichergestellt, sodass sich auch andere Investoren mit den entsprechenden Zielgruppen an diesem Mietspiegel orientieren müssen.

2.4.2 Nachverdichtung in den bestehenden Strukturen

Die Nachverdichtung im Innenbereich ermöglicht eine optimale Auslastung der bestehenden städtischen Infrastruktur. Sie geht allerdings nicht ohne Zielkonflikte ab. Um die Akzeptanz im Quartier zu fördern, ist dem Bedürfnis nach lebenswerten urbanen Räumen Rechnung zu tragen. Das gilt für städtische Grünanlagen wie für sonstige Frei- und Aufenthaltsräume.

Die Nachverdichtung hat den Vorteil, dass keine neuen, teuren Erschließungsmaßnahmen notwendig sind, die sich wiederum in den Investitionskosten für den Wohnungsbau niederschlagen.

2.4.3 Aktiver Einsatz des Baurechts in der Stadtentwicklung

Städte und Gemeinden können bereits heute die Ausweisung von Bauland an die Bedingung knüpfen, dass Sozialwohnungen gebaut werden. Als ein Beispiel kann hier die Ulmer Bodenpolitik angeführt werden. Zur Eindämmung spekulativer Aktivitäten im Neubaubereich und zur Förderung von sozialem Wohnungsbau wird hier auf verschiedene Instrumente gesetzt. An erster Stelle ist der aktive städtische Erwerb von potenziellen und im Flächennutzungsplan ausgewiesenen Neubauf Flächen sowie von innerstädtischen Bestandsflächen zu nennen. Erst nach Abschluss des vollständigen Erwerbs durch die Stadt wird ein Bebauungsplanverfahren eingeleitet. Damit kann sowohl der Baulandpreis gegen Spekulation abgesichert als auch die Art der Bebauung aktiv durch den Gemeinderat entsprechend den Bedarfen gestaltet werden.

Ein weiteres Instrument ist die klare Positionierung der Stadt in Verfahren für vorhabenbezogene Bebauungspläne im Bestand. Bauherren haben hierbei immer die durch den Gemeinderat vorgegebenen Bedingungen hinsichtlich geförderten Wohnraums zu berücksichtigen und die entsprechenden Quoten zu erfüllen. So kann auch in der Bestandsentwicklung eine möglichst große Durchmischung der Wohngebiete sichergestellt werden.

2.4.4 Anpassung des Wohngeldes

Die Regelungen zum Wohngeld sind regelmäßig an die aktuelle Entwicklung anzupassen. Insbesondere die Höhe des Wohngelds sollte mit Blick auf die bestehenden lokalen Mietspiegel angepasst werden. Die Mieten sollten auch für die Personengruppen erschwinglich sein, die zwar keinen Anspruch auf Sozialleistungen und / oder geförderten Wohnraum haben, sich aber auch keinen „gehobenen Standard“ im frei finanzierten Wohnungsbau leisten können.

2.4.5 Kostengünstiges Bauen

Die Hoffnung auf günstigeres Bauen hat sich bislang nur selten realisiert. Angesichts des zunehmenden Mangels an Fachkräften gerade auch im Bauhandwerk werden eine verstärkte Standardisierung und mehr industrielle Vorfertigung unerlässlich sein. Die Länder sind hier gefordert, die Genehmigungsvoraussetzungen bundesweit so zu vereinheitlichen, dass größere Stückzahlen erreichbar sind.

2.4.6 Leerstand bekämpfen

Aus spekulativen Gründen brachliegende Grundstücke und leer stehende Wohnungen müssen möglichst zügig an den Markt gebracht werden. Dazu muss das ordnungsrechtliche und finanzielle Instrumentarium der Kommunen verbessert werden, um Druck auf die Eigentümer auszuüben.

2.4.7 Angebot an Bauflächen ausweiten – Vorrang für Innenentwicklung

Der Wohnungsmarkt ist nicht irgendein Markt. Wohnen ist ein Grundbedürfnis. Es ist sehr schwer, steigenden Preisen auszuweichen. Damit wieder ein Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage erreicht wird, muss die Politik ihre Hausaufgaben erledigen und die Voraussetzungen dafür schaffen, dass wieder mehr und günstiger gebaut werden kann. Dabei geht es primär darum, Potenziale für mehr Wohnraum im Innenbereich der Städte zu erschließen, etwa über die Reaktivierung von Gewerbebrachen, Programme zur Lückenbebauung oder Aufstockung von Gebäuden. Dazu gehört auch eine stärkere funktionale Mischung in den Einzelhandels-Monostrukturen der Innenstädte.

2.4.8 Kommunen als Akteure der Wohnungspolitik

Voraussetzung für eine aktive städtische Boden- und Wohnungspolitik ist die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen, Flächen zu erwerben und zu erschließen, öffentliche Infrastruktur auszubauen und damit maßgeblichen Einfluss auf den Wohnungsmarkt auszuüben.

Das Eigentum über nennenswerte Flächen gibt den Kommunen einen breiten Handlungsspielraum für die Gestaltung von Wohnbaupolitik und Stadtentwicklung.

Handlungsfähige Kommunen: Eine Auswahl an Vorschlägen

1. Die (Vorlauf-)Investitionen für die Erschließung von Bauland und öffentlicher Infrastruktur sind erheblich. Kommunen, die über keine ausreichende Leistungsfähigkeit verfügen, eine Infrastruktur zu schaffen, sollte in den Finanzierungsgrundsätzen des kommunalen Wirtschaftsrechts ermöglicht werden, Flächen mithilfe von Kreditfinanzierungen oder alternativen Finanzierungsinstrumenten zu erwerben und in spezifische Infrastruktur zu investieren, ohne den übrigen Handlungsspielraum dadurch einschränken zu müssen.
2. Kommunalrechtliche Absicherung, dass Grundstücke nicht ausschließlich zum Höchstpreis, sondern ggf. zum (nutzerspezifischen) Verkehrswert veräußert werden dürfen (Wirtschaftlichkeitsgrundsätze).
3. Die Verfahren für Flächennutzungs- und Bebauungspläne sowie die Erschließung und Vermarktung von Grundstücken dauern immer länger. Das treibt die Kosten für Bauträger in die Höhe. Gleiches gilt für die baulichen Standards und die sich hieraus ergebenden Kostentreiber. Bundes- und Landespolitik sind aufgerufen, wirksame Schritte zu unternehmen.
4. Öffentliche Eigentümer stellen Kommunen exklusiv und zu einem angemessenen Preis Liegenschaften zur Verfügung. Beispiele: Konversionsflächen des Bundes, Kircheninfrastruktur, Bahnflächen etc. Über vertragliche Regelungen können die Verkäufer den Kaufpreis an sozialen Wohnungsbau oder an Modellprojekte in Mobilität und Energie binden, oder können sie nach Veräußerung durch den Verkäufer an der Wertschöpfung teilhaben.

5. Anreize für die Landwirtschaft für die Veräußerung von landwirtschaftlichen Flächen: Eine Kommune, die eine langjährige Vorratspolitik betrieben hat, kann Landwirten Tauschflächen anbieten. Dazu ist es erforderlich, den Kommunen auch außerhalb ihrer Gemarkungsgrenzen keine Restriktionen im Erwerb von landwirtschaftlichen Flächen aufzuerlegen.

6. Instrumente der kommunalen Bodenbevorratung ausbauen. Preislimitiertes Vorkaufsrecht zur Baubevorratung nach § 34 BauGB, Ausübung des Vorkaufsrechts nach § 28 BauGB und andere rechtliche Rahmenbedingungen anpassen. Beispiel: Wiederkaufrechte mit Auflassungsvormerkung beim Verkauf unbebauter Grundstücke.

Ausschließliche Nachverdichtung ist für einen beschleunigten Wohnungsbau nicht hinreichend. Nachverdichtete Flächen sind überwiegend im Eigentum Dritter. Das Konfliktpotenzial mit Anliegern ist hoch. Art und Umfang der Bebauung sind eingeschränkt. Innenflächen in größerem Umfang für eine Neubebauung zu generieren, kostet oft viel Zeit. Häufig finden sich Altlasten auf früheren Gewerbeflächen, die aufwendig saniert werden müssen; Kleingartenanlagen müssen kleinteilig freigemacht werden etc.

Eine beschleunigte Wohnungsbaupolitik kommt nicht ohne Anpassung der Flächennutzungsplanung aus, um der Bürgerschaft auf der eigenen Gemarkung ausreichend Wohnraum und Baugrundstücke zur Verfügung zu stellen.

Kapitel 3: Innere Sicherheit



Sicherheit als Aufgabe des Staates

Während die Charta der Grundrechte der Europäischen Union in Art. 6 ein Recht auf Sicherheit enthält, findet sich ein solches im Grundgesetz (GG) nicht. Die Grundrechte des GG dienen der Gewährleistung der Freiheitsrechte des Individuums vor Eingriffen der öffentlichen Gewalt; sie sind in erster Linie Abwehrrechte der Bürger gegen den Staat.³⁸ Daraus lassen sich nur in sehr engen Grenzen Schutz- und Leistungsansprüche ableiten. Auch aus den Grundrechten auf Leben und körperliche Unversehrtheit und auf Schutz des Eigentums folgt kein eigenes „Grundrecht auf Sicherheit“.³⁹

Das bedeutet aber nicht, dass Bürgerinnen und Bürger mit ihren berechtigten Sicherheitsinteressen allein- und schutzlos gelassen würden. Vielmehr setzt das Grundgesetz den Schutz der Bevölkerung als wesentliche Aufgabe des Staates voraus. Daraus leitet sich das staatliche Gewaltmonopol ab. Aus dem Gesamtsinn des Grundgesetzes, dem Rechtsstaatsprinzip und vor allem dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit ergibt sich zweifelsohne eine staatliche Pflicht zur Sorge für die Sicherheit der Bürger. Sie ist eine zentrale Quelle staatlicher Legitimation.

Es ist das Recht jedes und jeder Einzelnen, in Frieden zu leben. Der Staat hat die Verpflichtung, diese Sicherheit zu gewähren. Gewaltfreiheit (innerer Frieden) einer Gesellschaft ist eine Grundbedingung von individueller Freiheit (Freiheit von Furcht).

Sicherheitsbedürfnis

Sicherheit ist ein Grundbedürfnis des Menschen. Sie fällt unter die Kategorie der öffentlichen Güter, die den gemeinsamen Nutzen aller vergrößern. In diesem Zusammenhang muss die Rolle des Staates in der Demokratie

neu gedacht werden. Der klassische Liberalismus zielt v.a. auf die Einhegung staatlicher Macht. Gewaltenteilung und Bürgerrechte sollen vor staatlicher Willkür schützen. Dieser Impetus ist immer noch aktuell. Angesichts der großen Umwälzungen unserer Zeit wächst jedoch das Bedürfnis nach Schutz durch den Staat. Das gilt für die soziale Sicherheit wie für die klassische Innere Sicherheit. Es geht um einen handlungsfähigen Staat, der das Sicherheitsbedürfnis der Bürger/innen berücksichtigt und zugleich die Menschen- und Bürgerrechte gewährleistet.

Sicherheit und Freiheit stehen in einem Spannungsverhältnis. Sie bedingen einander und können zugleich in Konflikt miteinander geraten, wenn das eine auf Kosten des anderen verfolgt wird. Die Mehrheit der Bevölkerung will keine Entscheidung zwischen Freiheit und Sicherheit, sondern sieht Sicherheit als eine Bedingung subjektiver Freiheit. Dieses Spannungsverhältnis gilt es immer neu auszutarieren.

Zu beachten ist, dass eine absolute Freiheit von Kriminalität nie erreicht werden kann. So richtig es deshalb ist, auf Prävention zu setzen, die Sicherheit im öffentlichen Raum zu erhöhen und Straftaten konsequent zu ahnden, so gefährlich ist es, die Illusion absoluter Sicherheit zu schüren. Präventive Maßnahmen sollten öffentlich kommuniziert werden, um das Vertrauen in den Staat zu stärken. Ein Beispiel dafür ist das Heidelberger Audit-Konzept für urbane Sicherheit (HAKUS), bei dem Maßnahmen der kommunalen Kriminalprävention wissenschaftlich begleitet und die erzielten Fortschritte über die Medien in die Öffentlichkeit getragen wurden.

Wie in anderen Lebensbereichen sind es auch in Sicherheitsfragen die Kommunen, in denen die Bürger/innen staatliche Präsenz oder Ohnmacht erleben. Sie unterscheiden dabei nicht zwischen Zuständigkeiten von Bund, Ländern und Gemeinden, zwischen Ortspolizei, Landespolizeibehörden und Bundesgrenzschutz. Deshalb muss die Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitsbehörden der verschiedenen staatlichen Ebenen

verbessert werden. Ziel muss sein, die Kommunen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben optimal zu unterstützen – dazu gehören auch die Gewährleistung von Recht und Ordnung, der Schutz des Eigentums und der Schutz vor Gewalt.

Diskrepanz zwischen subjektiver und objektiver Sicherheit

Die Kommission unterscheidet im Folgenden zwischen subjektiver Sicherheit (Sich-sicher-Fühlen, gefühltes Ausmaß von Kriminalität) und objektiver Sicherheit (Sicher-sein, empirisches Ausmaß von Kriminalität).

Laut Polizeilicher Kriminalstatistik liegt ein deutlicher Rückgang der polizeilich registrierten Straftaten in den letzten 25 Jahren (ohne ausländerrechtliche Verstöße gegen Aufenthaltsbestimmungen) und damit ein Zugewinn an objektiver Sicherheit vor. Ein Großteil der verübten schweren Straftaten wird von einer kleinen Gruppe von Intensivtätern verübt: Relativ wenige Täter sind für 30–70 Prozent der gesamten Straftaten verantwortlich.

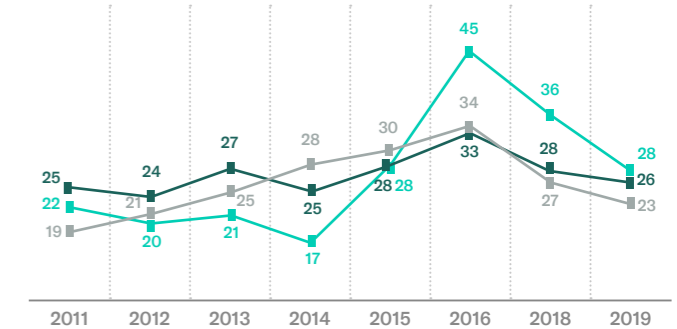
Das Vertrauen in die Polizei ist weiterhin hoch. Laut einer Umfrage vom Dezember 2018 haben 78 Prozent der Befragten hohes Vertrauen in die Polizei.

Generell meint grob die Hälfte (45 Prozent), dass „wir heute in einer besonders unsicheren Zeit leben“. Aber mit Blick aufs eigene Land haben die meisten Befragten ein hohes Sicherheitsgefühl. Die Angst vor Bedrohungen ist zum Teil sogar gesunken. Fürchteten sich 2016 noch 45 Prozent vor Terroranschlägen, so sind es Anfang 2019 noch 28 Prozent. Bei der Angst vor Gewaltverbrechen gingen die Zahlen im selben Zeitraum von 33 auf 26 Prozent zurück, bei Diebstahl und Einbruch von 34 auf 23 Prozent.⁴⁰ Von einer wachsenden „Sicherheitspanik“ kann deshalb nicht die Rede sein.

Abb. 10.: Bedrohungsgefühle Innere Sicherheit

Deutschland, Bevölkerung ab 16 Jahre

■ Gewaltverbrechen (z. B. Körperverletzung, Raubüberfälle)
■ Terroranschläge
■ Diebstahl, Einbruch und ähnliche Verbrechen



Quelle: IfD-Allensbach

Dennoch deckt sich „gefühlte Unsicherheit“ in der Bevölkerung nicht unbedingt mit den Daten der Kriminalitätsstatistik. In Umfragen schätzen die Befragten das Vorkommen schwerer Delikte regelmäßig überproportional hoch ein. Ein Grund dafür mag darin liegen, dass Straftaten aufgrund ihres Echos in sozialen Netzwerken stärker verunsichern. Eine einzelne Tat kann Ängste schüren, auch wenn sie statistisch sehr selten vorkommt.

Als gefährdet wird häufig weniger die persönliche als vielmehr die gesellschaftliche Sicherheit bezeichnet. Die Kommission vermutet daher in der Sorge um die Innere Sicherheit (auch) eine Metapher für allgemeine Befürchtungen und Zukunftsängste. In Kriminalitätsfurcht bündeln sich generelle Unsicherheiten über die eigene und die gesellschaftliche Zukunft. Sie ist deshalb auch nicht allein mit Kriminalitätsbekämpfung und Prävention zu beantworten, sondern durch eine Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, Bildung und soziale Sicherheit in Zeiten des Wandels.

³⁸ Vgl. die kurze Übersicht der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags, WD 3 – 3000 – 180/08 vom 4. Juni 2008.

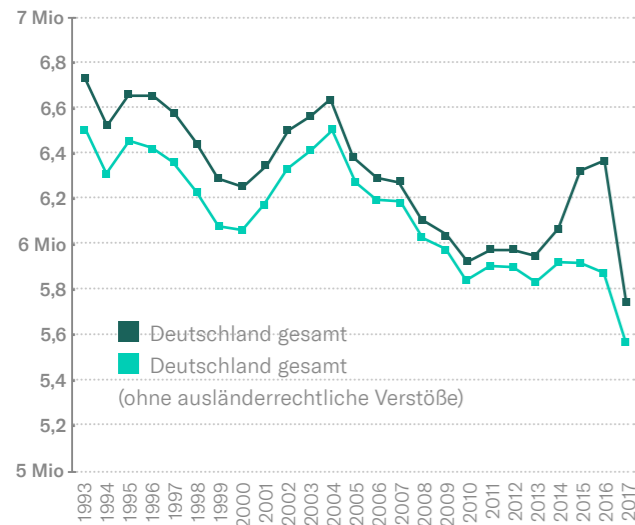
³⁹ Vgl. nur das Abtreibungsurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1975 (BVerfGE 39, 1); auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes wird an dieser Stelle nicht eingegangen.

⁴⁰ Vgl. „Die USA machen den Deutschen am meisten Angst“, WELT Online, 13.2.2019, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article188746847/Allensbach-Sicherheitsreport-Trumps-USA-machen-Deutschen-Angst.html>

3.1 Herausforderung: Sicherheit erhöhen, Prävention stärken

Die Entwicklung der Kriminalität wird in der Regel anhand der Daten zu Straftaten und Tatverdächtigen nach der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) dargestellt. Es handelt sich um das sogenannte Hellfeld, weil nur die von der Polizei entdeckten oder angezeigten Delikte aufgenommen werden und damit nur ein Teil der Realität erfasst wird.

Abb. 11: Entwicklung der Straftaten nach der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) mit und ohne ausländerrechtliche Verstöße in Deutschland seit 1993



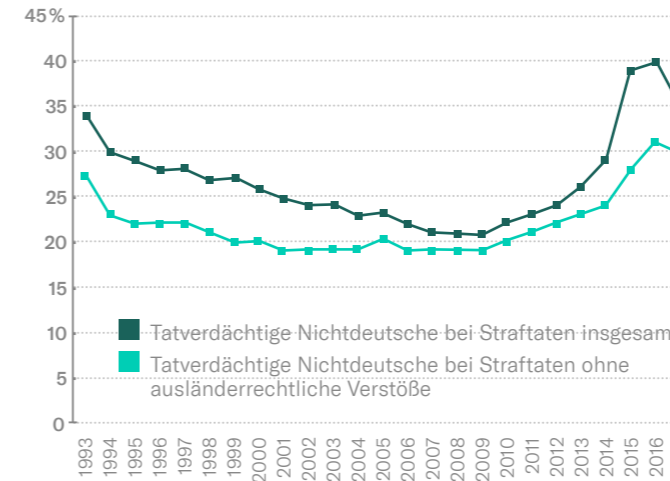
Quelle: 1993 bis 1996 Bundeskriminalamt, Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1994, S. 16, 1995, S. 22, 1996, S. 20, 1997, S. 20, 1998 bis 2005, Tab. T1; ab 2005 Bundeskriminalamt, Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland, Jahrbuch 2017 Band 1, Fälle, Aufklärung, Schaden, Wiesbaden 2018, S. 15, 17. BKA, PKS 2013–2017

Wie ersichtlich, erreichte die Kriminalität im Beobachtungszeitraum ihren Höhepunkt im Jahr 1993 während des starken Anstiegs der Zuwanderung aus dem ehemaligen Jugoslawien. Nach zwei Jahrzehnten sinkender Deliktzahlen stieg die Zahl der registrierten Straftaten inklusive ausländerrechtlicher Verstöße 2015/2016 wieder deutlich an, blieb aber unter dem Niveau von 1993. Dagegen gingen die registrierten Straftaten ohne ausländerrechtliche Verstöße trotz des Anstiegs der Flüchtlingszahlen seit 2015 weiterhin zurück.

Damit lässt sich ein bemerkenswerter Rückgang der polizeilich registrierten Straftaten (ohne ausländerrechtliche Verstöße) in den letzten 25 Jahren beobachten. Dies deutet einen Zugewinn an objektiver Sicherheit an.

Da in jüngster Zeit Straftaten von Migranten und insbesondere Geflüchteten öffentlich besonders heftig diskutiert werden, wird die Entwicklung des Anteils tatverdächtiger Nichtdeutscher an der Gesamtheit der Tatverdächtigen mit dem folgenden Schaubild (vgl. Abb. 12) veranschaulicht. Allerdings erfasst diese Statistik nur in Deutschland wohnhafte Nichtdeutsche sowie Ausländer mit Wohnsitz in einem anderen Land. Eine vergleichende Bewertung der Straffälligkeit von Deutschen mit und ohne Migrationshintergrund ist daher nicht möglich. Keinesfalls sind diese Zahlen mit Straftaten aus dem Kreis der 2015/16 in die Bundesrepublik Geflüchteten gleichzusetzen. Außerdem wurde die Kategorie „nichtdeutsche Täter“ über die Jahre um neue Personengruppen erweitert, was die Vergleichbarkeit der Statistiken erschwert.

Abb. 12: Entwicklung des prozentualen Anteils tatverdächtiger Nichtdeutscher in Deutschland seit 1993 (mit und ohne ausländerrechtlichen Verstößen)



Quelle: 1993 bis 2002 Bundeskriminalamt, Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2003, S. 107; ab 2003 Bundeskriminalamt, Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland Jahrbuch 2017 Band 3 Tatverdächtige, Wiesbaden 2018, S. 126.

Besonders hoch ist der Anteil nichtdeutscher Tatverdächtiger mit fast 75 Prozent beim Taschendiebstahl. Bei schweren Straftaten ist der Anteil von Ausländern überproportional hoch. Dies trifft auf Delikte wie Totschlag, Raub, schweren Diebstahl und Betäubungsmitteldelikte zu. Sexuelle Belästigung gemäß § 184 i StGB wurde im Gefolge der Kölner Silvesternacht 2015/16 neu eingeführt und ist ein Vergehen, das im Regelfall mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe geahndet wird.

Abb. 13: Ausgewählte Straftaten und Straftatengruppen mit einem hohen Anteil nichtdeutscher Tatverdächtiger (2017)

Ausgewählte Straftaten / -gruppen	Tatverdächtige		
	insgesamt	nichtdeutsche	
		absolut	in %
Straftaten ohne ausländerrechtliche Verstöße	1.974.805	599.357	30,4
Taschendiebstahl	6.915	5.144	74,4
Schwerer Ladendiebstahl	16.491	10.458	63,4
Unerlaubter Handel und Schmuggel mit/von Kokain einschließl. Crack	3.274	1.884	57,5
Schwerer Diebstahl in/aus Kiosken, Warenhäusern, Vitrinen usw.	22.985	13.064	56,8
Urkundenfälschung §§ 267–271, 273–279, 281 StGB	59.361	32.877	55,4
Schwerer Diebstahl an/aus Kraftfahrzeugen	7.475	3.527	47,2
Sexuelle Belästigung § 184i StGB	6.645	3.048	45,9
Erschleichen von Leistungen § 265a StGB	159.022	71.944	45,2
Totschlag § 212 StGB	1.855	837	45,1
Raubdelikte	26.948	10.860	40,3

Quelle: BKA, PKS 2017, Bd. 3, Tab. 3 – 2.8 – T02, S. 127

Im Strafvollzug sind Ausländer ebenfalls überrepräsentiert: Am 31. März 2017 betrug der Anteil nichtdeutscher Gefangener 30,1 Prozent der Gesamtzahl der Häftlinge.⁴¹ Inhaftierte Deutsche mit Migrationshintergrund sind hierin nicht enthalten. Vieles spricht dafür, dass Migranten schon aufgrund ihres jüngeren Durchschnittsalters und eines höheren Männeranteils eine höhere Kriminalitätsbereitschaft aufweisen.⁴² Es kommen Gewalterfahrungen in der Familie und / oder durch Kriegserlebnisse hinzu, die zu einer sinkenden Gewalthemmung führen können. Nicht zu vergessen ist, dass Zuwanderer häufiger in prekären sozioökonomischen Verhältnissen leben. In der öffentlichen Wahrnehmung treten aber soziale Faktoren als Erklärungsansatz für höhere Kriminalität hinter dem Abgrenzungsmerkmal „Ausländer“ zurück.⁴³

Im Bereich der Jugendkriminalität geht es überwiegend um Bagatelldelikte. Jedoch sticht eine kleine Gruppe von Intensivtätern heraus, die in dieser Lebensphase nur schwer zu beeinflussen sind.⁴⁴ Bis zum 30. Lebensjahr kommt es aber selbst bei Intensivtätern häufig zu einem Abbruch der kriminellen Karriere.

Die Kommission hält fest, dass wir es – mit Ausnahme weniger, aber gravierender Delikte – nicht mit zunehmender Kriminalität zu tun haben, sondern dass vor allem der diffusen Kriminalitätsfurcht (gefühlter Unsicherheit) begegnet werden muss. Die Politik kann dieses Empfinden weder pauschal zurückweisen, noch darf sie subjektive Ängste verstärken. Vielmehr muss differenziert und auf Basis empirischer Daten über Sicherheit gesprochen und müssen Maßnahmen gegen tatsächlich bestehende Gefahren ergriffen werden. Auch die Medien sollten sich vor Bagatellisierung wie vor der Dramatisierung der Sicherheitslage hüten.

Gleichzeitig wird vor den illiberalen Tendenzen eines präventiven Sicherheitsstaats gewarnt. Das gilt etwa für die Stigmatisierung von Personen als potenzielle Täter aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu bestimmten (ethnischen oder religiösen) Gruppen sowie für erweiterte staatliche Eingriffe in die Privatsphäre unter Berufung auf den Schutz vor Kriminalität.

Handlungsempfehlungen

3.1.1 Gewaltprävention

Eine – allerdings erst auf längere Sicht – wirksame Gewaltprävention muss bei der Früherziehung in Kitas und Schulen ansetzen. Kinder und Jugendliche mit geringer familiärer Unterstützung sind am häufigsten für Gewaltkriminalität anfällig. Diskutiert wurden zudem spezielle Präventionsprogramme für junge Männer, die in besonderem Maße sowohl eine Täter- als auch eine Opferrolle bei Gewaltdelikten einnehmen. Generell gilt, dass soziale Perspektivlosigkeit das Abgleiten in Kriminalität begünstigt. Polizei und Justiz haben es in der Regel mit den Folgen gesellschaftlicher Entwicklungen zu tun, deren Ursachen sie kaum beeinflussen können. Eine konsequente Ahndung von Straftaten ist unabdingbar, hat aber nur eine begrenzte präventive Wirkung. Insofern gilt der alte Satz, dass eine gute Bildungspolitik die beste Kriminalitätsprävention ist.

Die Vermittlung demokratischer Grundprinzipien (Rechtsstaatlichkeit, Gewaltfreiheit) in der schulischen und Erwachsenenbildung ist elementar. Gleichzeitig ist eine bessere personelle und technische Ausstattung bei Polizei und Justiz notwendig, um das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit der Sicherheitsorgane und der Rechtspflege zu stärken. Diese Botschaft ist inzwischen offenbar auch in der Politik angekommen, wie die personelle Aufstockung von Polizei, Justiz und Strafvollzug in Baden-Württemberg zeigt. Zugleich muss in der Ausbildung von Sicherheitskräften ein besonderes Augenmerk auf rechtsstaatliche Normen, psychologische Kenntnisse und ein vertieftes Verständnis sozialer Zusammenhänge gelegt werden.

3.1.2 Verbesserte Integration von Migranten und Reduzierung von Ausländerkriminalität

Hier steht zunächst die strukturelle Integration von Einwanderern und Geflüchteten im Vordergrund. Zentral ist die rasche Inklusion in das Bildungssystem, den Arbeitsmarkt und dezentrales Wohnen. Eingliederungskurse für Flüchtlinge müssen demokratische Grundprinzipien und das Verständnis für den Rechtsstaat vermitteln. Beim Umgang mit straffälligen Migranten geht es insbesondere um eine bessere Kooperation zwischen Ausländerbehörde, Justiz, Sozialdienst (Jugendhilfe, Bewährungshilfe), Arbeitsämtern und Strafvollzug hinsichtlich der Verhinderung künftiger Straftaten und der Verbesserung der Resozialisierungsperspektiven.

Für die Flüchtlingspolitik wurde der Vorschlag eines „doppelten Spurwechsels“ diskutiert. Zum einen sollte gut integrierten Asylsuchenden ein Statuswechsel in die Arbeitsmigration ermöglicht werden; gleichzeitig sollten Personen, bei denen es begründete Anhaltspunkte für ein hohes Gefahrenpotenzial gibt, in Asylzentren außerhalb von Städten untergebracht werden, um das Risiko von Straftaten zu reduzieren. So könnten Exklusionseffekte für gut integrierte Geflüchtete minimiert und die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger verbessert werden.

Die Bundesregierung sieht eine „Beschäftigungsduldung“ für abgelehnte Asylbewerber in Ausbildung oder Beschäftigung als flankierende Maßnahme zum geplanten Fachkräftezuwanderungsgesetz vor. Das trägt der Intention eines Spurwechsels teilweise Rechnung. Um den Statuswechsel von Flüchtlingen zu Einwanderern zu erleichtern, sollte das Ausländerrecht reformiert werden. In Hessen wollen die Koalitionspartner prüfen, ob straffällige, offensichtlich nicht integrationswillige Geflüchtete dauerhaft in einer Landesaufnahmeeinrichtung untergebracht werden. Zugleich sollen in Ausbildung oder Job befindliche Geflüchtete vor einer Abschiebung geschützt werden. In der Kombination käme dies einem „doppelten Spurwechsel“ nahe.

41 Vgl. Statistisches Bundesamt: Fachserie 10, Reihe 4.1, 2017. Tab. 4, S. 19 und Tab. 6, S. 25.

42 Vgl. Walter, Joachim: Minoritäten im Strafvollzug. APuZ 7/2010.

43 Vgl. Steffen, Wiebke: Strukturen der Kriminalität der Nichtdeutschen. In: Jehle, Jörg-Martin (Hg.): Raum und Kriminalität. Mönchengladbach 2001, S. 236.

44 Vgl. Haverkamp, Rita: Jugenddelinquenz und Zuwanderung. In: Dölling, Dieter / Klippstein, Bernd (Hg.): Jungsein heute. Von Normalität bis Extremismus. INFO 2018, Eigenverlag der Landesgruppe Baden-Württemberg DVJJ, Heidelberg 2019.

In der Kommission gab es starke Bedenken gegen eine „Kasernierung“ in abgelegenen Sammelunterkünften. Eine Studie zu Konflikten in Unterkünften für Geflüchtete kommt zu dem Schluss, dass eine dezentrale Unterbringung mit guter Betreuung eindeutig vorzuziehen ist.⁴⁵ Auch sei eine Ausweisung von Personen, die eine erhebliche Gefahr für die Innere Sicherheit oder für Leib und Leben Dritter darstellen, nach aktueller Gesetzeslage bereits in zahlreichen Fällen möglich. Es sei also ein rechtsstaatliches Instrumentarium gegeben, das jedoch nicht konsequent umgesetzt werde. Schließlich ist auch ein „Pull-Effekt“ eines erleichterten Statuswechsels nicht von der Hand zu weisen – er könnte dazu beitragen, weiterhin in großer Zahl das Asylrecht als Eingangstür für Arbeitsmigration zu nutzen. Dieses Problem könnte jedoch durch eine rückwirkende Stichtagsregelung umgangen werden.

Nicht umstritten war die Empfehlung einer besonderen Überwachung von Personen mit einem hohen Gefährdungspotenzial. Es untergräbt das Vertrauen in den Staat, wenn schwere Straftaten von Personen begangen werden, die bereits einschlägig aufgefallen sind, ohne dass Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung getroffen wurden.

3.2 Herausforderung: Organisierte Kriminalität

Organisierte Kriminalität ist schwer zu bekämpfen, da es sich häufig um Clanstrukturen und Gruppen mit hoher innerer Loyalität und Gewaltbereitschaft handelt. Empirische Erkenntnisse über interne Strukturen sind daher schwer zu gewinnen. Dennoch zeigen diverse Beispiele der jüngeren Vergangenheit, dass auch effektiv gegen kriminelle Clans vorgegangen werden kann. Galt Deutschland bislang als attraktives Geldwäscheland, so hat die Bekämpfung durch Behörden und Staatsanwaltschaften seit 2017 deutlich angezogen.

Das Land Berlin hat Ende 2018 einen Fünf-Punkte-Plan zur Bekämpfung organisierter Kriminalität beschlossen, der den Einfluss vor allem arabischer Clanstrukturen bekämpfen soll. Dazu wurde eine neue Koordinierungsstelle beim Landeskriminalamt eingerichtet; diese soll die Zusammenarbeit von Polizei, Staatsanwaltschaft, Finanzämtern, Jobcentern, der Ausländerbehörde sowie bezirklichen Ordnungs- und Jugendämtern stärken. Gemeinsam sollen Gewerbe- und Finanzkontrollen zur Verhinderung von Geldwäsche verstärkt werden. Illegales Vermögen soll mithilfe einer neuen Spezialabteilung zur Abschöpfung kriminellen Vermögens bei der Staatsanwaltschaft eingezogen werden. Auch das Mitführen von Waffen soll verstärkt geahndet werden. Flankierend sollen gezielte Präventionsmaßnahmen für junge Männer sowie Aussteigerprogramme entwickelt werden. Die Strategie, vor allem auf das Abschöpfen von illegalem Vermögen zu setzen, wird von der Kommission als besonders effektive Maßnahme empfohlen.

Organisierte Kriminalität in Baden-Württemberg ist vorwiegend durch italienische Mafiastrukturen geprägt. So gilt das Bundesland als Rückzugsort der 'Ndrangheta. Rund ein Drittel der mutmaßlichen Mitglieder dieser Organisation in Deutschland lebt, so das Innenministerium Baden-Württemberg, im Bundesland. Bei der Bekämpfung arbeitet das Landeskriminalamt seit Jahren mit italienischen Sicherheitsbehörden zusammen. Schwerpunkt ist hier ebenfalls die Bekämpfung von Geldwäsche. Rund 80 Prozent ihrer Gewinne erzielen Tätergruppen in Baden-Württemberg in der Drogen-, Eigentums- und Wirtschaftskriminalität.

Handlungsempfehlungen



3.2.1 Aufstockung von Personal bei der Polizei, Untersuchung der Entstehungsbedingungen von Clanstrukturen

Die Kommission sieht in der Aufstockung und Qualifizierung des Personals in Landeskriminalämtern, Bundeskriminalamt und Finanzbehörden eine wirksame Maßnahme zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Schulungsbedarf besteht hinsichtlich der Sensibilisierung der Polizei für organisierten Menschenhandel und Zwangsprostitution. Konzepte wie der Berliner Fünf-Punkte-Plan sollten ausgewertet und entsprechend den lokalen Gegebenheiten angepasst werden. Die Entstehungsbedingungen von kriminellen Clanstrukturen sollten genauer untersucht werden. Zum Beispiel könnten langfristige Duldungen ohne klare Aufenthaltsperspektive zum Abgleiten in kriminelle Strukturen beitragen. Eine Verbesserung des Zeugenschutzes kann wiederum helfen, Straftäter zur Rechenschaft zu ziehen.

3.3 Herausforderung: Öffentlicher Raum als sicherer Raum

Dem öffentlichen Raum misst die Kommission eine besondere Rolle als Ort der Begegnung und der gesellschaftlichen Teilhabe zu. Es wurde diskutiert, welche Bedingungen notwendig sind, um den öffentlichen Raum angstfrei zu gestalten und damit zugänglich zu halten. Dabei geht es vor allem um die Gewährleistung der Gewaltfreiheit (Freiheit von Furcht).

Zum öffentlichen Raum zählen nicht nur Straßen und Plätze, sondern auch „halböffentliche“ Einrichtungen wie Kultureinrichtungen, Sportanlagen oder öffentliche Verkehrsmittel. In ihnen kann zwar das Hausrecht der Betreiber geltend gemacht und damit die Öffentlichkeit eingeschränkt werden; sie ermöglichen aber in großem Maße die öffentliche Begegnung unterschiedlicher Menschen und erfüllen damit eine wichtige Funktion öffentlicher Räume (→ 4. Öffentliche Institutionen und aktive Bürgergesellschaft, S. 81 ff).

Heterogenität und Anonymität im öffentlichen Raum führen zu Interessenkonflikten, verursachen Störgefühle und machen den öffentlichen Raum zu einem „Raum der Zumutungen“.⁴⁶ Regelverletzungen und Verfallserscheinungen können ein Gefühl des Kontrollverlusts hervorrufen. Rücksichtsloses Verhalten, aggressives Auftreten, Pöbeleien und andere Grenzüberschreitungen lösen „Bewegungsangst“ im öffentlichen Raum aus. Dieses Phänomen tritt vor allem auf, wo bestimmte Gruppen die Dominanz über öffentliche Räume erobern und dort ihre eigenen Regeln setzen. Solche Erscheinungen führen zu einer wachsenden gefühlten Unsicherheit. Ihre Politisierung bereitet den Boden für eine autoritäre „Politik der Angst“.

⁴⁵ Vgl. Christ, Simone / Röing, Tim: Konflikte in Unterkünften für Geflüchtete – Ursachen, Konstellationen, Risiken und Präventionsansätze, Forum Kriminalprävention 4/2018, S. 3–7.

⁴⁶ Gusy, Christoph: Der öffentliche Raum – Ein Raum der Freiheit, der (Un-)Sicherheit und des Rechts. In: Zoche, Peter / Kaufmann, Stefan / Haverkamp, Rita (Hg.): Zivile Sicherheit. Gesellschaftliche Dimensionen gegenwärtiger Sicherheitspolitiken. Bielefeld 2011, S. 282.

Es sollte allerdings präzise zwischen abweichendem Verhalten und Rechtswidrigkeiten unterschieden werden. Der öffentliche Raum kann seine integrative Wirkung nur als Raum der Vielfalt und Toleranz entfalten. Gleichzeitig muss geltendes Recht in der Praxis durchgesetzt werden, um das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den Rechtsstaat zu wahren und die Bewegungsfreiheit im öffentlichen Raum zu schützen.

Handlungsempfehlungen

3.3.1 Toleranz und Grenzen der Toleranz

Die Kommission plädiert dafür, gegenüber abweichendem Verhalten im öffentlichen Raum mehr Toleranz aufzubringen, solange die Freiheit und Sicherheit anderer nicht bedroht wird. Im Rahmen der Rechtsordnung soll jeder tun und lassen können, was ihm oder ihr beliebt. Häufig ist der öffentliche Raum der einzige Ort, an dem sich sozial marginalisierte Gruppen aufhalten können. Gleichzeitig darf jedoch bei Regelverletzungen keine falsche Toleranz praktiziert werden. Rechtsfreie Räume in städtischen Quartieren, Parks etc. dürfen nicht geduldet werden. Der Staat, der verbindliche Normen setzt, muss diese auch durchsetzen, um die öffentliche Sicherheit zu wahren. Dies gilt auch bei Veranstaltungen mit großen Menschenansammlungen. Regelfestigkeit ist eine staatliche Verpflichtung. Andernfalls besteht die Gefahr, dass der öffentliche Raum gemieden wird.

3.3.2 Verminderung des Bedrohungsgefühls durch städtebauliche Maßnahmen

Dem subjektiven Bedrohungsgefühl kann durch städtebauliche Maßnahmen wie eine bessere Beleuchtung von Straßen, Plätzen, Tiefgaragen etc. und durch die Umgestaltung städtischer Angsträume (z. B. unbelebter Fußgängerunterführungen) begegnet werden. Es geht darum, die Aufenthaltsqualität und damit auch die gefühlte Sicherheit öffentlicher Räume zu verbessern.

Dazu gehört die Ansiedlung von Einzelhandel, Gastronomie und Kultureinrichtungen, die mehr Leben in prekäre Orte bringen. Auch ein interdisziplinäres Quartiersmanagement, das soziale Brennpunkte angeht und das öffentliche Leben im Stadtteil fördert, erhöht das Sicherheitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger.

3.3.3 Verstärkte Sicherheitspräsenz in prekären öffentlichen Räumen

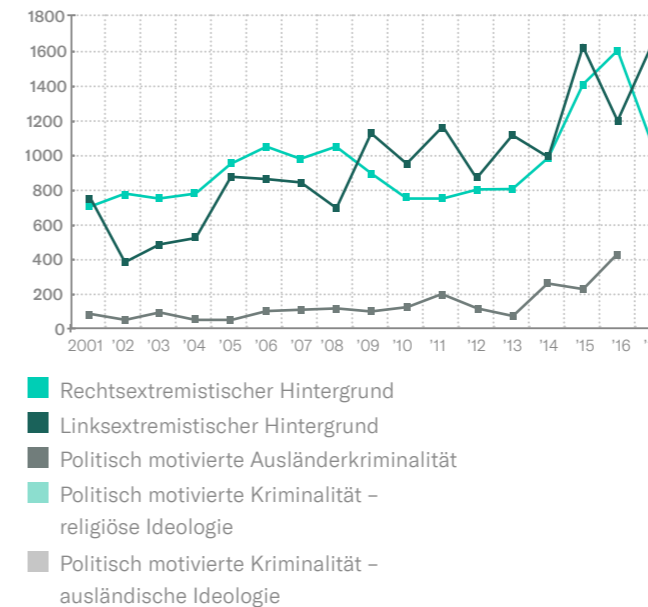
Bestehen reale Bedrohungen im öffentlichen Raum, sollten diese durch eine verstärkte Präsenz von Polizei und kommunalen Ordnungsdiensten vor Ort vermindert werden. Auch die Installation von Überwachungs- und Alarmsystemen an Gefahrenbrennpunkten und „Angsträumen“ kann zu mehr gefühlter Sicherheit beitragen. So hat sich in Parkhäusern die Videoüberwachung bewährt. Wie weit solche Installationen abschreckend wirken, ist umstritten, sie können jedoch Aufklärung und Ahndung von Straftaten verbessern.

Das Land Baden-Württemberg hat mit den Stadtgemeinden Heidelberg und Freiburg „Sicherheitspartnerschaften“ eingerichtet, um die Sicherheitslage vor Ort zu stärken und personelle Engpässe zu überwinden. Diese Partnerschaften erweisen sich als erfolgreich und sollten auch auf andere interessierte Kommunen ausgedehnt werden.

3.4 Herausforderung: Politischer und religiöser Extremismus

Die zehnjährige Langzeitstudie zur „gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit“ des Instituts für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung an der Universität Bielefeld⁴⁷ begann im Jahr 2002 und bezieht sich auf Befragungsdaten zur Verbreitung menschenfeindlicher Einstellungen in der Bevölkerung.⁴⁸ Die Befunde deuten auf eine Zunahme der gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit hin. Das Zusammenleben von Menschen unterschiedlichen Glaubens ist latent gefährdet. Die Vorbehalte gegenüber Muslimen werden stärker;

Abb. 14: Entwicklung extremistischer Gewalttaten seit 2001



Quelle: Verfassungsschutzberichte 2001-2017

⁴⁷ Vgl. Presseinformation zur Präsentation der Langzeituntersuchung „Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit“ vom 12.12.2011. In: https://www.uni-bielefeld.de/ikg/Handout_Fassung_Montag_1212.pdf

⁴⁸ Vgl. Heitmeyer, Wilhelm: Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit (GMF) in einem entsicherten Jahrzehnt. In: ders. (Hg.): Deutsche Zustände. Folge 10. 3. Auflage. Berlin 2015, S. 33 f.

gleichzeitig nehmen antisemitische Ressentiments und Übergriffe zu. Hier mischt sich der „hausgemachte“ völkische Antisemitismus mit Judenfeindschaft unter muslimischen Migranten. Es ist ein Alarmzeichen, wenn sich Juden in manchen Städten und Quartieren nicht mehr sicher fühlen. Abwertende Einstellungen richten sich auch gegen Hartz-IV-Empfänger, sexuelle Minderheiten und Obdachlose.

Aus den Verfassungsschutzberichten lässt sich seit dem Jahr 2001 ein deutlicher Anstieg in allen Bereichen extremistischer Gewalttaten entnehmen.⁴⁹ Nach dem Höhepunkt 2016 gingen die rechtsextremistischen Gewalttaten 2017 deutlich zurück. Dass dies ein dauerhafter Trend ist, muss bezweifelt werden. Demgegenüber wird bei linksextremistischen Gewalttaten eine weitere Steigerung verzeichnet. Sie geht hauptsächlich auf die Krawalle während des G-20-Gipfels in Hamburg zurück.

Körperverletzung macht bei Gewalttaten im rechts-extremistischen Bereich den Löwenanteil (80–90 Prozent) aus, im linksextremistischen Bereich etwa die Hälfte.

Am stärksten steigen Straftaten im Bereich der „politisch motivierten Ausländerkriminalität“, wenngleich das Ausgangsniveau deutlich niedriger ist als bei den anderen beiden Varianten. Darunter findet sich ein hoher Anteil von Gewalttaten mit einem islamistisch-fundamentalistischen Hintergrund.

⁴⁹ Unter Gewalttaten fallen neben Körperverletzungen auch Brandstiftungen, Landfriedensbruch und Widerstandsdelikte.

Rechtsextremer Terror

Nach den rassistischen Anschlägen der 1990-er Jahre z. B. in Solingen, Mölln, Hoyerswerda oder Rostock-Lichtenhagen markiert die Mordserie des NSU von 2000 bis 2007 eine Zäsur in der politischen Geschichte der Bundesrepublik. Die Tatsache, dass die Behörden jahrelang nur im migrantischen Milieu ermittelt haben und die terroristische Vereinigung erst nach der Selbstaufdeckung im November 2011 bekannt wurde, hat insbesondere unter Menschen mit Migrationshintergrund tiefe Verunsicherung, ja Misstrauen gegenüber dem Staat hinterlassen. Mehrere Untersuchungsausschüsse sowie der NSU-Prozess in München ließen zahlreiche Fragen offen. Verschwundene Akten und der plötzliche Tod einiger Zeugen haben das Misstrauen noch verstärkt. Trotz der eklatanten Mängel, die durch den NSU-Skandal öffentlich wurden, haben Verfassungsschutz, Landeskriminalämter und Polizei ihre organisatorischen und personellen Strukturen seither kaum verändert.

Immer wieder wird gegenüber den Sicherheitsbehörden der Vorwurf erhoben, auf dem „rechten Auge“ blind zu sein. Die Enthüllungen über rechtsextreme Zirkel in der Bundeswehr und die mutmaßliche Weitergabe von vertraulichen Informationen an Rechtsextreme durch Frankfurter Polizeibeamte (NSU 2.0) haben diesen Eindruck verstärkt. Bund und Länder müssen alles tun, um die Integrität der Sicherheitsorgane der Demokratie und ihre Verpflichtung auf unser Grundgesetz zu gewährleisten.

Handlungsbedarf sieht die Kommission auch bei extremistischen Strukturen wie den türkisch-nationalistischen „Grauen Wölfen“ sowie rockerähnlichen Gruppierungen und deren Verbindungen zu autoritären Staaten und zur organisierten Kriminalität. Das Verbot der Rockergruppe „Osmanen Germania BC“ durch den Bundesinnenminister im Sommer 2018 und die Verurteilung von Führungsmitgliedern zu mehrjährigen Haftstrafen durch das Landgericht Stuttgart im Januar 2019 sind richtige Schritte in diese Richtung.

Religiöser Extremismus

Mit Blick auf den islamistischen Terrorismus werden in der wissenschaftlichen Literatur unterschiedliche Erklärungsmuster angeführt. Zum einen wird auf gesellschaftliche Faktoren wie soziale Marginalisierung und Diskriminierung von Muslimen hingewiesen, die fundamentalistische, demokratiefeindliche Haltungen begünstigen. Dagegen zeigt das Beispiel der Attentäter von 9/11, dass islamistischer Terror nicht unbedingt aus Marginalisierung resultiert. Der Islamismus ist eine radikale Gegenbewegung zur liberalen Moderne, für die auch Menschen mit höherer Bildung und sozialem Status anfällig sind.

Es sollte präzise zwischen Islam als Religion und radikalem Islamismus als religiös-politischer Bewegung unterschieden werden, die sich gegen die offene Gesellschaft und den demokratischen Rechtsstaat wendet. Jener fällt unter Religionsfreiheit, dieser nicht.

Neben fundamentalistisch ausgerichteten Moscheen sind auch Schulen und der Strafvollzug besonders empfindliche Punkte für die Ansprache durch Islamisten. Dagegen braucht es bessere Ausbildung von Lehrpersonal und Sozialarbeiter/innen an Schulen, um solchen Praktiken entgegenwirken zu können. Ein weiterer Hotspot für die Rekrutierung von Anhängern radikal-islamistischer Gruppen ist der Strafvollzug. Seit Beginn des Flüchtlingszuzugs im Sommer 2015 wurde auch beobachtet, dass islamistische Gruppen in Sammelunterkünften werben. Diese Zugänge müssen erkannt und möglichst unterbunden werden.

Handlungsempfehlungen

3.4.1 Extremismusprävention

Präventive Maßnahmen gegen politischen und religiösen Extremismus müssen auf allen Ebenen des föderalen Systems stärker verankert werden. Im Zuge der „primären Prävention“ sollte die schulische wie außerschulische politische Bildung verstärkt werden. Lehrpersonal und Sozialarbeiter/innen müssen besser befähigt werden, extremistischen Einstellungen entgegenzutreten. Neben gezielter Fortbildung sollten auch entsprechende Unterrichtsmaterialien sowie audiovisuelle Formate für die sozialen Medien bereitgestellt werden. Bewährte Programme und Projekte gegen Extremismus und Fremdenfeindlichkeit sollten in den Haushalten von Bund und Ländern finanziell abgesichert werden, um eine kontinuierliche Arbeit zu ermöglichen. Die Stärkung demokratischer Abwehrkräfte erfordert professionelle Strukturen und Kompetenzen. Baden-Württemberg hat hier mit der Einrichtung des Kompetenzzentrums gegen Extremismus („konex“), dem Einsatz von „Strukturbeobachtern“ im Strafvollzug und dem Ausbau von Bildungsmaßnahmen bereits entsprechende Entscheidungen getroffen.

In mehreren Bundesländern werden auch Programme zur Deradikalisierung von jungen Menschen aus der islamistischen oder rechtsextremen Szene durchgeführt. Diese Programme sollten wissenschaftlich evaluiert werden, um Schlussfolgerungen über ihre Wirksamkeit und für ihre Optimierung zu ziehen. Baden-Württemberg praktiziert dies im Projekt der Sozialberatung Stuttgart e. V. „Prävention von islamistischem Extremismus in Justizvollzugsanstalten“.

Politischer und religiöser Extremismus in den Sicherheitsorganen muss konsequent bekämpft werden, sowohl präventiv (durch politische Bildung) als auch diszipli-

narisch, um das Vertrauen in die staatlichen Institutionen zu erhöhen. Die einschlägigen Empfehlungen der NSU-Untersuchungsausschüsse sollten konsequent umgesetzt werden.

3.4.2 Freiheit und Entschiedenheit

Grundsätzlich sollten die Grenzen der Meinungs- und Versammlungsfreiheit weit gezogen werden. Gegenüber politisch oder religiös motivierter Gewalt sollte der Staat jedoch entschieden handeln. Die Gewaltfreiheit der politischen Auseinandersetzung muss unbedingt verteidigt werden. Sie ist Grundbedingung der demokratischen Öffentlichkeit. Gruppierungen, die zu Gewalt aufrufen und sie praktizieren, sollten verboten werden.

Es ist ein strategisches Ziel der „neuen Rechten“, die Grenzen des Sagbaren zu verschieben, rechtsextreme Positionen zu normalisieren und Anschluss an die Mitte der Gesellschaft zu gewinnen. Umso wichtiger ist es, die Differenz zwischen antidemokratischen, verfassungsfeindlichen Bestrebungen und dem politischen Meinungsspektrum einer pluralistischen Demokratie zu markieren.

Eine spezifische Herausforderung ist der Umgang mit Anhängern antidemokratischer Bestrebungen im öffentlichen Dienst, insbesondere im Bildungssystem, in Polizei und Justiz. Die bloße Gesinnung sollte noch kein Grund für Berufsverbote sein, wohl aber der aktive Einsatz für verfassungsfeindliche Ziele und Bewegungen.

Tendenzen zur Radikalisierung bis hin zu rechtsextremen Umtrieben in der Polizei und anderen Sicherheitsorganen muss entschieden entgegengewirkt werden, um das Vertrauen in den Rechtsstaat zu verteidigen. Zugleich braucht es das Verständnis von Politik und Öffentlichkeit für die unerlässliche Funktion der Sicherheitsbehörden zum Schutz des Rechtsstaats und der Alltagssicherheit der Bürgerinnen und Bürger. Dazu gehören eine adäquate technische und personelle Ausstattung, ein besseres Zusammenwirken von Polizei, Justiz und Sozialbehörden,

aber auch der nötige politische Rückhalt. Wo Mitglieder der Polizei selbst zur Gefahr für den demokratischen Rechtsstaat werden, muss konsequent eingeschritten werden; wo sie zu Unrecht bei der Ausübung ihrer Aufgaben angegriffen oder unter Generalverdacht gestellt werden, haben sie Anspruch auf die Solidarität der Politik.

Verteidigung der Meinungsfreiheit und Abwehr systematischer Desinformation

Die Gegner der Demokratie berufen sich in der Regel auf die Rechte, die ihnen die Demokratie einräumt, insbesondere auf die Meinungsfreiheit. Tatsächlich ist die Freiheit der Andersdenkenden ein Wesensmerkmal liberaler Demokratien. Dazu gehört auch die Freiheit, die bestehende politische und wirtschaftliche Ordnung infrage zu stellen. Der öffentliche Meinungsstreit soll nicht beschnitten werden, soweit er die Grenze zu Straftaten (Beleidigung, Volksverhetzung) nicht überschreitet. Diese Grenze hat das BVerfG in zahlreichen Urteilen präzise definiert.

Eine neue Herausforderung für die Demokratie bilden Propagandnetzwerke autoritärer Staaten, die unter Berufung auf die Pressefreiheit systematische Desinformation und Manipulation der öffentlichen Meinung betreiben. Hier würde es helfen, die Grenze zwischen Journalismus und Propaganda klarer zu markieren. Zudem sollten die staatlichen Mittel für die Aufdeckung von Desinformationskampagnen und die Richtigstellung von „Fake News“ erhöht werden. Diese Aufgabe sollte allerdings vornehmlich von unabhängigen gesellschaftlichen Institutionen wahrgenommen werden. Es ist nicht Aufgabe der Exekutive, über den Wahrheitsgehalt von Informationen zu richten.

3.4.3 Politische Bildung

Schulen müssen als demokratische Lernorte gestärkt werden. „Demokratie lernen“ bedeutet mehr als reine Wissensvermittlung im Sinne traditioneller Staatsbürgerkunde. Es geht vor allem um das Einüben aktiver

Beteiligung und eines zivilen Umgangs mit divergierenden Interessen und Meinungen. Politische Bildung im Sinne von „Demokratie lernen“ (nicht zu verwechseln mit dem Einpflanzen bestimmter politischer Überzeugungen) muss bereits im Kindergarten und in der Schule beginnen und für Erwachsene weitergeführt werden. In diesem Zusammenhang sollte geprüft werden, wie das baden-württembergische Bildungszeitgesetz verstärkt für demokratische Bildung genutzt werden kann.

3.4.4 Kommunale Selbstverwaltung und aktive Bürgergesellschaft

Gelebte Demokratie ist die beste Versicherung gegen politischen und religiösen Extremismus. Sie lässt sich vor allem auf kommunaler Ebene verwirklichen. Auch deshalb muss die kommunale Selbstverwaltung als „Wiege der Demokratie“ gestärkt werden. Gleiches gilt für die vielfältigen Aktivitäten einer aktiven Bürgergesellschaft, die sich selbstbewusst an den öffentlichen Angelegenheiten beteiligt. Bürgerbewegungen sind nicht per se gegen Extremismus immun. Oft vertreten sie auch nur partikulare Interessen mit besonderer Vehemenz. Sie sind dennoch unverzichtbare Lernorte für demokratisches Handeln und politische Mitbestimmung (→ 4.3 Herausforderung: Demokratische Partizipation auf kommunaler Ebene, S. 90).

Kapitel 4: Öffentliche Institutionen und aktive Bürgergesellschaft



Öffentliche Institutionen sind stabilisierende Ankerpunkte gerade in Zeiten stürmischen Wandels. Sie gewährleisten Kontinuität inmitten grundlegender Veränderungen, ermöglichen politische, soziale und kulturelle Teilhabe und sind als Gemeinschaftsgüter symbolische Repräsentationsorte der demokratischen Republik. Öffentliche Institutionen dienen der Daseinsvorsorge, stiften Vertrauen in den Staat und schaffen Begegnungsräume für eine kulturell und sozial immer vielfältigere, vielfach auch fragmentierte Gesellschaft. In der Summe stärken sie die Resilienz des demokratischen Gemeinwesens gegenüber krisenhaften Veränderungen, seine Innovations- und Anpassungsfähigkeit ebenso wie den gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Die Kommission befasst sich mit öffentlichen Institutionen – entsprechend ihrem Auftrag – vor allem aus der Perspektive, welchen Beitrag sie als Produzenten von Sicherheit und Zugehörigkeit in einer Periode rapider Veränderungen spielen. Es geht hier um ein Querschnittsthema, das sowohl die klassischen Fragen innerer Sicherheit (Recht und Ordnung) als auch den Bildungssektor und die Institutionen sozialer Sicherheit übergreift, die in diesem Bericht behandelt werden. Dabei gehen wir von einer dreifachen Signifikanz öffentlicher Institutionen für die Demokratie aus: Sie sind Orte politischer Partizipation, sie ermöglichen soziale Teilhabe und sind zugleich Formen der symbolischen Repräsentation der demokratischen Republik.

Öffentliche Institutionen und gesellschaftlicher Zusammenhalt

Der gesellschaftliche Zusammenhalt ist zu einem Schlüsselthema der öffentlichen Debatte geworden. Nach einer Umfrage, die der Paritätische Wohlfahrtsverband⁵⁰ im August 2018 präsentierte, machen sich mehr als 90 Prozent der Bevölkerung Sorgen um den sozialen Zusammenhalt in Deutschland, mehr als ein Drittel sogar große Sorgen. Verantwortlich dafür, so der Paritätische Wohlfahrtsverband, sei die zunehmende soziale Spaltung, die die Menschen verunsichere und für den Aufstieg rechtsextremer Parteien verantwortlich sei.

Dieser Befund steht in auffälligem Gegensatz zu den bislang vorliegenden Studien zum bürgerschaftlichen Engagement und zum sozialen Zusammenhalt in Deutschland. Im Jahr 2017 präsentierte die Bertelsmann Stiftung eine Studie⁵¹, in der festgestellt wurde, dass der gesellschaftliche Zusammenhalt in Deutschland sogar zugenommen habe. „Allen öffentlichen Unkenrufen zum Trotz ist es um den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Deutschland gut bestellt“, so die Bertelsmann Stiftung.⁵² Kritisiert wurde auch in dieser Studie insbesondere die soziale Ungleichheit in Deutschland und ein vor allem wirtschaftlich begründetes Ost-West-Gefälle.

Zu ähnlichen Ergebnissen kamen eine Umfrage des Stifterverbandes⁵³ zur Zivilgesellschaft aus dem gleichen Jahr und der regelmäßig, zuletzt 2014, durchgeführte Freiwilligensurvey⁵⁴ zum bürgerschaftlichen Engagement in Deutschland. Demnach ist das freiwillige bürgerschaftliche Engagement in Deutschland stark ausgeprägt und es scheint sich sogar im Aufwind zu befinden. Die Helferbewegung, die in Deutschland 2015 im Zuge der Flüchtlingskrise entstanden ist, hat die große Vitalität der Zivilgesellschaft in Deutschland eindrucksvoll unter Beweis gestellt.

Aber auch in diesen Studien gibt es deutliche Hinweise darauf, dass sich die assoziativen Grundlagen unserer Gesellschaft grundlegend verändern. Bürgerschaftliches Engagement hat zwar zugenommen, aber gleichzeitig haben sich Tätigkeitsspektrum und Organisationsformen gewandelt. Feste, dauerhafte Bindungen an Vereine, Verbände und Parteien verlieren an Bedeutung, während sich neue, flexiblere Formen des Engagements herausbilden. Wenn die Zivilgesellschaft den „Zement der Gesellschaft“ bildet, dann wird dieser Zement derzeit neu zusammengesetzt. Allerdings ist noch unklar, wie bindungsstark und dauerhaft der neue „Zement“ der Gesellschaft ist.

Die einschlägigen Umfragen und Studien sind in ihrer Widersprüchlichkeit ein Spiegelbild der allgemeinen Wahrnehmungen und öffentlichen Debatten. Immer wieder stößt man auf das diffuse Gefühl, dass sich in unserer Gesellschaft etwas verändert, das man nur schwer fassen und auf den Begriff bringen kann. Der Wandel betrifft das dörfliche Zusammenleben wie die

50 Vgl. Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband Gesamtverband e. V.: Brücken bauen: Potenziale des Sozialen. Paritätisches Jahresgutachten 2018.

51 Vgl. Bertelsmann Stiftung: Sozialer Zusammenhalt in Deutschland. Gütersloh 2017.

52 Bertelsmann Stiftung: Gesellschaftlicher Zusammenhalt in Deutschland besser als sein Ruf. Pressemitteilung vom 11.12.2017.

53 Priemer, Jana / Krimmer, Holger / Labigne, Anaël: Vielfalt verstehen. Zusammenhalt stärken. Stifterverband, ZiviZ-Survey 2017.

54 Simonson, Julia / Vogel, Claudia / Tesch-Römer, Clemens (Hg.): Freiwilliges Engagement in Deutschland. Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014. Heidelberg 2017.

städtischen Zentren; er reicht vom Vereinswesen über die Kirchen bis hin zu den großen Verbänden und Parteien. Wenn Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier davon spricht, dass „etwas ins Rutschen geraten ist“,⁵⁵ dann bringt er ein diffuses Unbehagen prägnant zum Ausdruck.

Eine Schwierigkeit besteht sicherlich darin, dass die von vielen wahrgenommene Schwächung des gesellschaftlichen Zusammenhalts ein vielschichtiges Phänomen ist. Sie hat zahlreiche Ursachen und sie besitzt viele Gesichter. Um Ordnung in diese Unübersichtlichkeit zu bringen, kann auf das Konzept des sozialen Kapitals zurückgegriffen werden. Im Mittelpunkt dieses Konzepts steht die Eigenaktivität der Bürger/innen in freiwilligen Assoziationen. Die Grundannahme lautet, dass gesellschaftliche und politische Teilhabechancen ganz entscheidend von der Einbindung der Einzelnen in soziale Netzwerke abhängen und dass ferner der Gesamtbestand des sozialen Kapitals einer Gesellschaft erhebliche Auswirkungen auf ihre Fähigkeit zur Produktion von Gemeinschaftsgütern und mithin für den gesellschaftlichen Zusammenhalt hat.

Eine Schwächung des gesellschaftlichen Zusammenhalts würde dann stattfinden, a) wenn bestehende soziale Bindungen gelockert oder gänzlich aufgelöst würden; b) wenn durch neue Spaltungen zwischen Gruppen das Brücken bildende Sozialkapital der Gesellschaft geschwächt würde; c) wenn die Verbindungen zwischen öffentlichen Institutionen und Bürgern lockerer würden. Öffentliche Institutionen und zivilgesellschaftliches Engagement können auf jede dieser verschiedenen Formen von Sozialkapital Einfluss nehmen, und zwar sowohl positiv als auch negativ. Sie können bestehendes Sozialkapital stärken oder schwächen, und sie können das Entstehen neuen Sozialkapitals fördern oder behindern.

Wichtiger noch als alle staatlichen Einzelmaßnahmen ist allerdings, dass die Politik ihre Blickrichtung ändert und bei ihren Entscheidungen die möglichen Folgen für den gesellschaftlichen Zusammenhalt mitbedenkt. Politische Probleme dürfen nicht mehr allein unter Effizienzgesichtspunkten angegangen werden, sie sollten immer auch unter dem Blickwinkel des sozialen Zusammenhalts betrachtet werden. Zugespitzt formuliert: Um den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken, reichen Korrekturen in einzelnen Politikbereichen nicht aus, dazu braucht es einen grundlegenden Perspektivwechsel.

„Gesellschaftlicher Zusammenhalt“ taugt allerdings nur dann als normativer Begriff, wenn er aus seinem diffusen Bedeutungsfeld herausgelöst und auf den Prüfstand einer pluralistischen, freiheitlichen Gesellschaft gestellt wird. Er braucht eine klare Abgrenzung gegenüber Volksgemeinschaftsideologien und Vorstellungen ethnischer und kultureller Homogenität. Es geht um republikanische „Gemeinsamkeit in Vielfalt“, also um Kooperation und Solidarität zwischen verschiedenartigen Menschen. Eine zentrale Herausforderung liberaler Gesellschaften liegt genau darin, wie gesellschaftlicher Zusammenhalt unter Bedingungen zunehmender Heterogenität, Diversität und Pluralität möglich ist.

4.1 Herausforderung: Trendumkehr bei den öffentlichen Investitionen

Die öffentliche Infrastruktur umfasst die technischen Netzwerke einer Gesellschaft – Stromnetze, Wasser- und Abwasserversorgung, Verkehrswege, Datenautobahnen – ebenso wie die soziokulturellen Institutionen in öffentlicher Trägerschaft, also Schulen, Kindergärten, Universitäten, Theater etc. Sie ist von entscheidender Bedeutung für die Funktionsfähigkeit moderner, arbeitsteiliger Gesellschaften wie für die Legitimation des demokratischen Staates in den Augen der Öffentlichkeit. Diese wird nicht nur durch das Prinzip der demokratischen Repräsentation garantiert, sondern ebenso durch die Leistungsbilanz des Staates für seine Bürgerinnen und Bürger.

In nahezu allen Industriestaaten finden sich ähnliche Infrastrukturkonzepte. In den USA werden Dienstleistungen wie beispielsweise Energie- oder Wasserversorgung „universal service (obligations)“ genannt, in Großbritannien spricht man vom „public service“. Dennoch bleibt die deutsche Variante unter den internationalen Infrastrukturkonzepten eine Besonderheit: Im Konzept der Daseinsvorsorge verbindet sich der Vorsorge- mit dem Teilhabegedanken – Versorgung mit und Teilhabe an öffentlich bereitgestellten Gütern und Dienstleistungen. Darüber hinaus verband sich seit den 1950er-Jahren der Infrastrukturausbau mit dem politischen Leitbild der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Auch Menschen in strukturschwachen Regionen wurde die Teilhabe an den Errungenschaften des Wohlfahrtsstaats (Bildung, Gesundheitsversorgung, soziale Sicherung, Mobilität) über einen flächendeckenden Ausbau öffentlicher Infrastrukturangebote zugesichert. Die Bezeichnung „öffentlich“ heißt nicht zwangsläufig, dass diese Güter von staatlichen Trägern bereitgestellt werden; seit den 70er-Jahren werden sie

auch zunehmend von privaten Unternehmen erbracht. So oder so hat der Staat eine Gewährleistungspflicht für die öffentliche Infrastruktur.

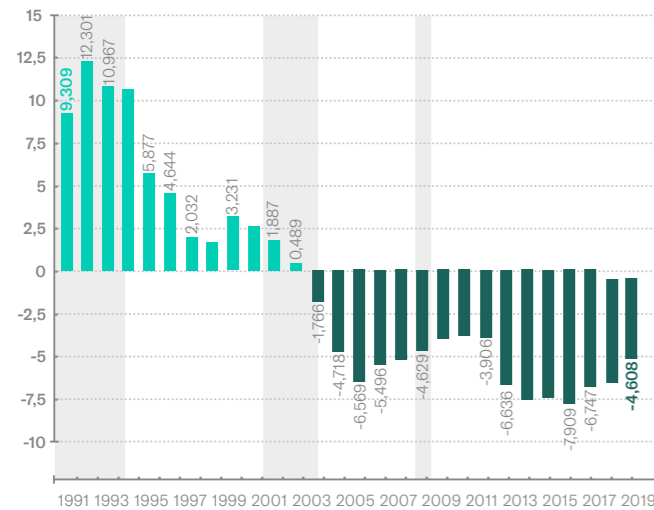
Welche Güter und Dienstleistungen zur staatlichen Daseinsvorsorge gehören, ist jedoch nicht abschließend definiert, sondern Gegenstand dauernder Aushandlungsprozesse. Mit der in den 1980er-Jahren einsetzenden Phase der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, der Sparpolitik bei den öffentlichen Investitionen und des New Public Managements sind zunehmend Versorgungslücken dort entstanden, wo die Angebote nicht wirtschaftlich waren. Dies hat zu einer räumlichen Polarisierung der Gesellschaft in „Zonen der Bevorzugung und der Benachteiligung“ geführt. Vor allem periphere ländliche Räume sind betroffen von Abwanderung, Alterung und dem Abbau sozialer Infrastruktur (z. B. Ausdünnung allgemeinbildender und beruflicher Schulen, Schließung von Krankenhäusern und Schwimmbädern, schlechtere Nahversorgung). Damit wurde der Trend zur Abwanderung von jungen, gut qualifizierten Menschen in die großen Städte weiter verstärkt.

⁵⁵ Rede des Bundespräsidenten Frank-Walter Steinmeier anlässlich des Forums Bellevue zur Zukunft der Demokratie: „Gesellschaft ohne Politik? Liberale Demokratien in der Bewährungsprobe“ am 23. Mai 2018.

In der öffentlichen Wahrnehmung haben Strukturen der Daseinsvorsorge wie der ÖPNV oder die wohnortnahe öffentliche Verwaltung eine hohe Bedeutung für das Gefühl des Eingebunden- oder Abgehängtseins. Ein partieller Rückzug des Staates sorgt rasch für Verunsicherung. Gemessen an der Wirtschaftsleistung, gingen Investitionen in die öffentliche Infrastruktur in Deutschland schon seit den 80er-Jahren zurück. Nach der Wiedervereinigung galt das v. a. für die alten Bundesländer im Westen der Republik. Seit dem Jahr 1992 gibt es eine sinkende Tendenz, ab 2002 waren die gesamtstaatlichen Nettoinvestitionen sogar negativ:

Abb. 15: Nettoinvestitionen des Staates

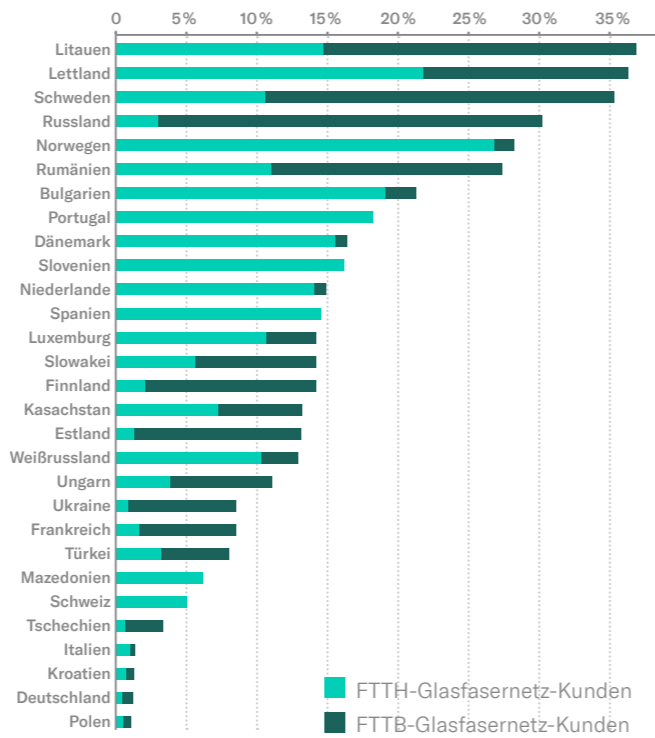
Nettoanlageinvestitionen der öffentlichen Hand in Deutschland, Nichtwohnbauten, jew. Preise (Mrd. €)



Graue Bereiche: Rezessionen in Deutschland nach Definition des ECRI
 Quelle: Destatis | @KeineWunder | www.weitwinkelsubjektiv.com | Stand: 27.02.2019

Der Rückgang öffentlicher Investitionen macht sich auch bei neuen Technologien wie dem Aufbau eines leistungsfähigen Datennetzes bemerkbar, bei dem die Bundesrepublik weit zurückhängt.

Abb. 16: Breitbandausbau – Status quo, FTTH/FTTB Ranking für Europa (September 2015)



Quelle: FTTH Council und IDATE (2016)

Bei traditionellen Infrastrukturen wie dem Schienenverkehr, Straßen oder der Kanalisation leben wir zunehmend von der Substanz. Das macht sich in Verschleißerscheinungen bemerkbar. Die wachsenden Verspätungen im Bahnverkehr oder die Sperrung von Autobahnbrücken sind Zeichen einer chronischen Unterfinanzierung zentraler öffentlicher Bereiche.

Auch bei den Bildungsinvestitionen – vor allem im Bereich der frühkindlichen Bildung und im allgemeinen Schulwesen – besteht dringender Nachholbedarf (→ 1. Befähigung des Einzelnen – Bildung und lebenslanges Lernen, S. 16 ff). Gleichzeitig beobachten wir auch bei den öffentlichen Investitionen eine wachsende Diskrepanz zwischen prosperierenden Räumen und strukturschwachen Gebieten. Diese Achse verläuft nicht einfach zwischen Stadt und Land, sondern auch zwischen wohlhabenden und verarmenden ländlichen Regionen, auf- und absteigenden Städten.

Der langfristige Rückgang öffentlicher Investitionen muss dringend umgekehrt werden, um die wirtschaftliche Zukunft der Bundesrepublik zu sichern, gleichwertige Lebenschancen für alle Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten und das Zutrauen in die Leistungsfähigkeit des Staates wieder zu stärken.

Handlungsempfehlungen



4.1.1 Vorrang öffentlicher Investitionen

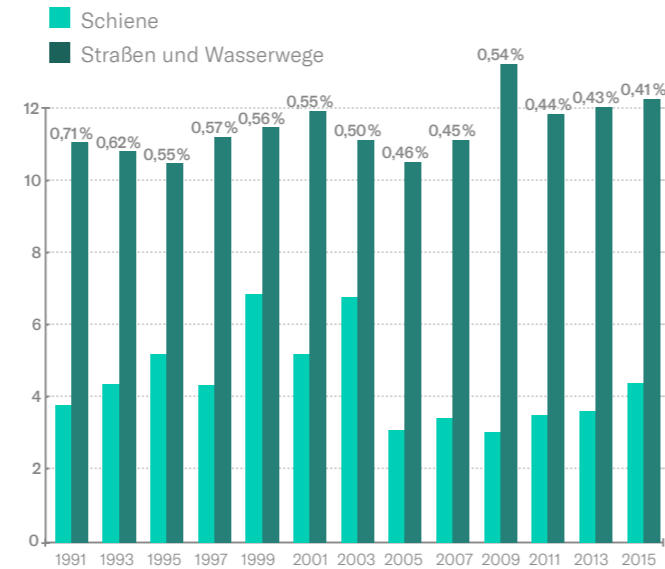
In der Vergangenheit ging die Haushaltskonsolidierung von Bund, Ländern und Kommunen v. a. zulasten öffentlicher Institutionen und Investitionen. Dadurch ist ein Investitionsstau entstanden, der am tristen Zustand vieler Schulen und maroden Brücken sichtbar wird.

Die Kommission empfiehlt, Investitionen in öffentliche Güter und Dienstleistungen künftig in der Haushaltspolitik von Bund, Ländern und Kommunen stärker zu gewichten. Öffentliche Investitionen sollten nicht nur mit Blick auf ihre betriebswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Rechnung bewertet werden, sondern auch hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf soziale Teilhabe, Chancengerechtigkeit und gesellschaftlichen Zusammenhalt, d. h. ihren nicht-monetären Wert. Ihre Finanzierung ist nicht nur eine Frage der haushaltspolitischen Prioritäten, sondern hängt auch von der Gestaltung der Einnahmeseite ab.

Die Konsolidierung öffentlicher Haushalte in Krisenzeiten darf nicht einseitig über die Kürzung von Investitionen erfolgen. Investitionen müssen zumindest die Abschreibungen kompensieren und damit dem Substanzverlust öffentlichen Vermögens entgegenwirken.

Abb. 17: Öffentliche Investitionen in Verkehrswege in Deutschland (in Milliarden Euro)

Anteil an Wirtschaftsleistung (BIP), in Prozent



Quelle: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur/Spiegel online

4.2 Herausforderung: Wachsende sozialräumliche Disparitäten

Die Zentralisierung staatlicher Dienstleistungen im Zuge der Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung verstärkt die Abwanderung aus marginalisierten Gebieten. Für ein Bundesland wie Baden-Württemberg mit seinen starken ländlichen Räumen und seiner prosperierenden mittelständischen Wirtschaft mag das ein geringeres Problem sein, für andere Bundesländer stellt sich die Frage des Ungleichgewichts zwischen prosperierenden und niedergehenden Regionen deutlich schärfer. Wie wir inzwischen nur allzu gut wissen, ist die wachsende soziogeografische Ungleichheit ein Nährboden für populistische Bewegungen („Aufstand der Provinz“ in Frankreich, Brexit-Kampagne in Großbritannien, Unterstützung für Donald Trump im „Rust Belt“ der USA).

Bisher praktizierte Ausgleichsinstrumente wie der Länderfinanzausgleich, der Solidaritätspakt und die EU-Strukturfonds konnten die zunehmende sozialräumliche Disparität trotz erheblicher Umverteilungseffekte allenfalls dämpfen, nicht aber aufhalten. Die Gründe dafür müssen genauer erforscht werden, um empirisch fundierte Schlussfolgerungen für künftige Programme ziehen zu können.

Die zunehmende Polarisierung zwischen dynamischen Wachstumsregionen und Gebieten mit schrumpfender Einwohnerschaft und Wirtschaftsleistung hat die Frage der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse neu auf die politische Agenda gesetzt. Es besteht die Gefahr, dass aus territorialen Unterschieden eine manifeste Ungleichheit der Lebensbedingungen wird.

Der Trend zur Entleerung ländlicher Räume bis hin zur Aufgabe ganzer Dörfer ist in zahlreichen europäischen Ländern zu beobachten. Es ist eine offene Frage, wie weit und mit welchen Mitteln staatliche Politik dieser

Tendenz entgegenwirken kann. Wenn es nicht gelingt, die wirtschaftliche Basis schrumpfender Regionen zu stärken, wird es auf Dauer kaum gelingen, sie zu stabilisieren. Gerade die Jüngeren wandern ja deshalb in urbane Regionen ab, weil sie ihnen deutlich bessere berufliche, kulturelle und soziale Möglichkeiten bieten. Diese Dynamik nimmt eher noch zu. Sie wird allenfalls durch die steigenden Wohnungskosten in den Ballungszentren gebremst.

Die Vielfalt ländlicher Räume in Deutschland erfordert ebenso vielfältige Entwicklungsstrategien. Wachsende Stadt-Umland-Gemeinden brauchen andere Verkehrs- und Schulkonzepte als dünn besiedelte Räume. Ansatzpunkte für eine Revitalisierung des ländlichen Raums könnten in der wachsenden Bedeutung hochwertiger Landwirtschaft, im nachhaltigen Tourismus und in der flächendeckenden Ausstattung mit schnellen Internetverbindungen liegen. Sie eröffnen freiberuflich Tätigen und kleinen Unternehmen den Anschluss an globale Märkte und städtische Kundschaft, Bürgerinnen und Bürgern die Teilhabe an digitalen Dienstleistungen, Kultur- und Bildungsangeboten. Gute Mobilfunkverbindungen und schnelle Datennetze sind deshalb ein Schlüssel für die nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume.

Handlungsempfehlungen



4.2.1 Koproduktion zwischen Staat und Zivilgesellschaft in strukturschwachen Räumen

Der „Staatsbedürftigkeit“⁵⁶ der Menschen muss Rechnung getragen werden, indem staatliche Institutionen und Dienstleistungen wieder verstärkt in die Fläche zurückkehren. Öffentliche Aufgaben müssen allerdings nicht notwendigerweise von staatlichen Behörden

⁵⁶ Vgl. Vogel, Berthold: Die Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft. Hamburg 2007.

wahrgenommen werden, vielmehr können sie in vielen Fällen auch delegiert werden. So können privat oder gemeinnützig betriebener mobiler Einzelhandel für Lebensmittel und andere Güter des täglichen Bedarfs, Rufbus-Systeme, ambulante ärztliche Betreuung und genossenschaftlich organisierte Pflegedienste Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge übernehmen. Sie brauchen dafür allerdings auch eine öffentliche Grundfinanzierung.

Selbstverständlich können zivilgesellschaftliche Initiativen nicht jede benötigte öffentliche Dienstleistung übernehmen, etwa bei der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit. Der Kommission geht es um eine bessere Verzahnung staatlicher Leistungen mit zivilgesellschaftlichen Initiativen. Es ist Aufgabe öffentlicher Infrastruktur- und Förderpolitik, Möglichkeitsräume zu schaffen, die von den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort mit eigenen Ideen und Aktivitäten gefüllt werden können.

4.2.2 Schulen zu Gemeindezentren machen

Schulschließungen im ländlichen Raum⁵⁷ kann mit dem Ausbau von Schulen zu Gemeindezentren mit einem vielfältigen kulturellen Angebot entgegengewirkt werden (→ 1.1.8 Schulen zu Zentren des Gemeindelebens ausbauen, S. 25). Schulen sollten zu Orten werden, an denen über den Unterricht hinaus soziales und kulturelles Leben stattfindet, von der Einrichtung einer öffentlichen Bibliothek / Mediathek bis zu Theater- und Film-

aufführungen und Sportangeboten. Das stärkt den sozialen Zusammenhalt und das kulturelle Leben vor Ort.

Der springende Punkt ist, dass Schulen von der Bürgergesellschaft als ihre Einrichtung wahrgenommen werden, die Teil des öffentlichen Lebens vor Ort sind. Der Ausbau von Schulen zu Gemeindezentren muss mit einer ausreichenden finanziellen Ausstattung einhergehen, um die Mehrfachnutzung der Schulgebäude zu ermöglichen. Bisher scheiterten Mehrfachnutzungen von Schulen häufig an bürokratischen Problemen. Zu enge Nutzungsvorschriften sollten deshalb gelockert werden.

4.2.3 Ausbau klimaneutraler Mobilität

Um nachhaltige Mobilität auch im ländlichen Raum zu gewährleisten, sind mehr Investitionen im öffentlichen Verkehrssektor erforderlich. Das ist auch notwendig, um die gesteckten klimapolitischen Ziele zu erreichen. Vordringlich sind die Förderung von Carsharingsystemen in ländlichen Gebieten, ein leistungsfähiger regionaler ÖPNV zur Verbindung der Kernstädte mit dem Umland und der flächendeckende Ausbau der Ladeinfrastruktur für E-Mobilität. Auch Ausbau und Modernisierung des Schienennetzes (insbesondere für den Gütertransport) sind dringend notwendig, um Verkehr von den Straßen abzuziehen und damit Dörfer oder Stadtquartiere wieder attraktiver zu machen, die unter dem anwachsenden Durchgangsverkehr leiden.

4.3 Herausforderung: Demokratische Partizipation auf kommunaler Ebene

Um sich nicht als bloßes Objekt der Politik zu fühlen, müssen Bürgerinnen und Bürger die Relevanz ihrer Beteiligung erkennen. Eine zentrale Bedeutung für demokratische Teilhabeerfahrungen haben die Kommunen als kleinste staatliche Einheit. Kommunale Ämter und Institutionen prägen unmittelbar die Alltagserfahrung von Bürger/innen, Kommunalpolitik ist prägend für Alltagserfahrungen im Wohnquartier und im öffentlichen Raum. Auch die Möglichkeit zur Mitbestimmung im Betrieb stärkt die Fähigkeit, das eigene Lebensumfeld mitzugestalten.

Zusammenhalt entsteht durch Mitbestimmung. Diese muss institutionalisiert und abgesichert werden. Kommunen sind der Schlüssel zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Die Direktwahl von Oberbürgermeister/innen, die Stärkung von Gemeinderäten gegenüber der Verwaltung und der Ausbau lokaler Bürgerbeteiligung fördern die demokratische Mitbestimmung vor Ort. Um kommunale Demokratie aufzuwerten, sollten zugleich die Entscheidungskompetenzen und die finanzielle Eigenständigkeit von Städten und Gemeinden erweitert werden. Das erhöht die Motivation, sich in der Kommunalpolitik zu engagieren, und kann dem Trend zur sinkenden Wahlbeteiligung entgegenwirken. Die Beteiligung an Wahlen hängt davon ab, dass es in den Augen der Bürger/innen tatsächlich etwas zu entscheiden gibt. Wenn die Kommunen nur als Anhängsel von Bund und Ländern wahrgenommen werden, sinkt die Motivation, sich für die Politik vor Ort zu engagieren.

Handlungsempfehlungen

4.3.1 Demokratische Partizipation auf kommunaler Ebene

Die Kommunen sind die elementare Einheit demokratischer Selbstverwaltung. Sie spielen eine zentrale Rolle auf den Handlungsfeldern, auf denen der Erosion des gesellschaftlichen Zusammenhalts entgegengewirkt werden kann. Um demokratische Partizipation zu stärken, muss die kommunale Selbstverwaltung ausgebaut werden. Dazu benötigen die Kommunen zum einen mehr Entscheidungsfreiräume, zum anderen die nötige finanzielle Unterstützung. Aufgabenwahrnehmung und finanzielle Ressourcen müssen Hand in Hand gehen. Aktuell bestehen aufgrund starrer Zuständigkeiten von Bund und Ländern zu geringe Möglichkeiten, Problemlösungen vor Ort auszuhandeln.

Kommunale Interessen müssen besser in die Landes- und Bundespolitik eingebracht werden. Denkbar wäre beispielsweise die Einrichtung einer „Kammer der Kommunen“, um diesen auf Landesebene eine eigene Vertretungskörperschaft zu geben und damit ihre Stimme im politischen Entscheidungsprozess zu stärken.

Zugleich müssen bürokratische Hürden für Kommunen abgebaut werden. Detaillierte Vorgaben des Bundes und der Länder und eine hohe Regeldichte lassen den Kommunen aktuell zu wenig Handlungsspielraum. Vorgeschlagen wird daher, in den Ausführungsbestimmungen und Verwaltungsrichtlinien von Bund und Ländern den Kommunen mehr Freiheit in der Umsetzung zu geben, indem der Gesetzgeber begründete Abweichungen bzw. einen Korridor für variable Entscheidungen zulässt. Was vor Ort umgesetzt wird, sollte auch vor Ort entsprechend den konkreten Erfordernissen ausgestaltet werden können. Die faktisch bestehende informelle Auslegung sollte formalisiert werden, um die Kluft zwischen Rechtsnormen und Verwaltungswirklichkeit zu vermindern.

⁵⁷ Vgl. Guhlich, Anne: Auf dem Land sterben Schulen. Stuttgarter Nachrichten, 02.06.2014. In: <https://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.probleme-im-laendlichen-raum-auf-dem-land-sterben-schulen.d8fb3926-cc10-4863-a0a3-e55f4ca3400c.html>

Auch finanziell muss die kommunale Selbstverwaltung gestärkt werden, um die lokale Demokratie nicht zu einer bloßen Formalität werden zu lassen. Zwar sind zweckgebundene Zuwendungen weiterhin nötig; eine freiere Verfügung über ungebundene finanzielle Mittel entsprechend den Prioritäten der Bürgerschaft gibt den Kommunen aber mehr Eigenverantwortung und Flexibilität.

4.3.2 Raumorientierte öffentliche Verwaltung und stärkere Bürgerbeteiligung⁵⁸

Die Kommission empfiehlt einen Paradigmenwechsel in der Arbeitsweise der öffentlichen Verwaltung: Anstatt in getrennten Ressorts Probleme zu bearbeiten, sollten sozialraumorientierte, interdisziplinäre Teams eingesetzt werden, die aufeinander abgestimmte Problemlösungen erarbeiten. Dazu bedarf es verstärkter ressortübergreifender Kooperation. Statt an Ressortgrenzen müssen Problemlösungen stärker an Stadtteilen / Quartieren ausgerichtet werden, die das nächste Umfeld der Bewohner bilden.

Das Konzept der Sozialraumorientierung steht für einen erweiterten kommunalpolitischen Ansatz, der nicht nur die Sozialverwaltung, sondern alle kommunalen Handlungsfelder umfasst: Bildung, Jugendarbeit, Sport, Kultur, Energie- und Abfallwirtschaft, den öffentlichen Verkehr, Sicherheit etc.

Je nach Problemlagen werden aus diesen bisher weitgehend getrennt operierenden Ämtern interdisziplinäre Teams gebildet, die Entwicklungen frühzeitig analysieren, um maßgeschneiderte Maßnahmen zu beschließen und umzusetzen. Der räumliche Zuschnitt orientiert sich am „Quartier“, also an dem Raum, der aus Sicht der Menschen ihr nahes Umfeld, ihren Lebensraum, ihre sozialen Beziehungen beschreibt. Dabei geht es um eine produktive Zusammenarbeit zwischen städtischer

⁵⁸ Dieser Abschnitt bezieht sich vorrangig auf die städtische Verwaltung. Daraus bezieht die Kommission auch ihre praktischen Beispiele. Ihre Übertragbarkeit auf ländliche Gemeinden müsste gesondert untersucht werden.

Verwaltung und bürgerschaftlichen Organisationen, Initiativen und Institutionen.

Unter der programmatischen Leitlinie „Stadtgesellschaft“ sollten neue Formen von Teilhabe ermöglicht werden. Es geht um die Beteiligung der Bürger/innen an der Lösung von Problemen in ihrem Umfeld, statt die Verantwortung allein an die Verwaltung und die gewählten Vertreter/innen zu delegieren. Als Beispiele seien hier das Ulmer Dialogmodell⁵⁹ und seine über viele Jahre gewachsenen Bürgerbeteiligungs- und Dialogverfahren, das Programm „Soziale Stadt“⁶⁰ und das Programm „internationale Stadt“⁶¹ genannt. Sie fördern den Dialog zwischen unterschiedlichen Gruppen, können Konflikte innerhalb der Stadtgesellschaft bearbeiten oder neue Gruppen in Konsultations- und Entscheidungsprozesse einbinden.

Dazu müssen die vorhandenen Quartiersstrukturen gestärkt (Begegnungsorte, Förderprogramme für Vereine) und neue Kommunikationsformate etabliert werden („Bürgerdialog“, Benennen von Ansprechpartner/innen der Verwaltung vor Ort). Wichtig ist auch die Pflege von Festen, historischen Traditionen und stadtbedeutsamen Orten, in denen sich die Zugehörigkeit zu einem kommunalen Gemeinwesen manifestiert.

Um der abnehmenden Bindungskraft der Stadtgesellschaft zu begegnen, sollten die Kommunen symbolische Orte und Ereignisse herausstellen, die eine gemeinsame Geschichte erzählen und die Zugehörigkeit zu einer gemeinsamen Stadtbürgerschaft stärken. Dies können Denkmäler, Feste und Traditionen, Köpfe (z. B. „Wer ist in unserer Stadt geboren?“) oder historisch bedeutsame Erinnerungstage sein.⁶²

⁵⁹ Vgl. Das Ulmer Dialogmodell. In: <http://www.dialogmodell.telebus.de/>

⁶⁰ Vgl. Städtebauförderung des Bundes und der Länder: Programm Soziale Stadt. In: https://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/Programm/programm_node.html?jsessionid=0579BB2BC2753CB53EB067E55CC1F6B5.live21303

⁶¹ Vgl. Ulm – Internationale Stadt. In: <http://www.ulm-internationalestadt.de/ulm-internationale-stadt.html>

⁶² Vgl. Geschichte der Stadt Ulm. In: <https://www.ulm.de/tourismus/stadtgeschichte>

4.4 Herausforderung: Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements⁶³

Bürgerschaftliches Engagement kann die demokratische Öffentlichkeit und den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken. Es erhöht das „soziale Kapital“ einer Gesellschaft. Wenn bürgerschaftliches Engagement jedoch zum Lückenbüßer für den Rückzug des Staates aus seinen Aufgaben wird, untergräbt das auf Dauer die Bereitschaft, sich für das Gemeinwohl zu engagieren. Es ist keineswegs so, dass ein „aktiver Staat“ (mit gut ausgebauten öffentlichen Dienstleistungen) eine „passive Gesellschaft“ hervorbringen würde – oft ist es eher so, dass bürgerschaftliche Initiative in Kooperation mit öffentlichen Institutionen und Programmen entsteht.

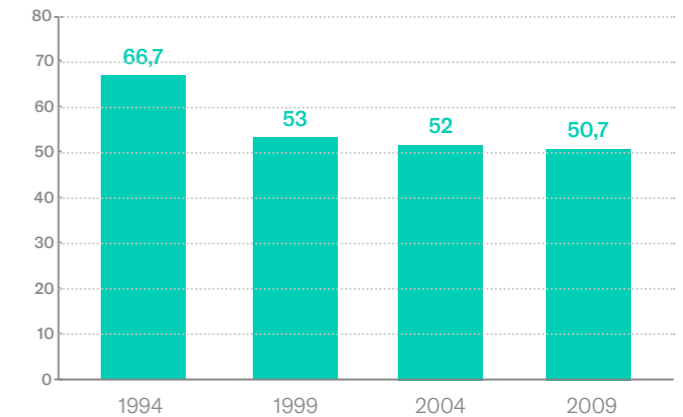
Alles in allem hat das traditionell hohe bürgerschaftliche Engagement (dies gilt vor allem für die „alten Länder“ der Bundesrepublik) über die letzten Jahrzehnte noch zugenommen. So haben sich etwa im Zuge der sogenannten Flüchtlingskrise laut einer Untersuchung des sozialwissenschaftlichen Instituts der Evangelischen Kirche in Deutschland circa fünf Millionen Bürgerinnen und Bürger in der Helferbewegung engagiert.⁶⁴ Eine im Auftrag des Bundesfamilienministeriums durchgeführte Allensbach-Umfrage hat ergeben, dass 21 Prozent der in der Helferbewegung aktiven Menschen sich zum ersten Mal zivilgesellschaftlich engagierten.⁶⁵

⁶³ Vgl. Zweiter Bericht über die Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements in der Bundesrepublik Deutschland. In: <https://www.bmfsfj.de/blob/115658/1080633f687d3f9c462a0432401c09d7/zweiter-engagementbericht--bundestagsdrucksache-data.pdf>

⁶⁴ Vgl. Schiffauer, Werner / Eilert, Anne / Rudloff, Marlene (Hg.): So schaffen wir das – eine Zivilgesellschaft im Aufbruch. 90 wegweisende Projekte mit Geflüchteten. Bielefeld 2017.

⁶⁵ Bundesministerium für Familie, Senioren und Jugend: Engagement in der Flüchtlingshilfe. Ergebnisbericht einer Untersuchung des Instituts für Demoskopie Allensbach, 2018. In: <https://www.bmfsfj.de/blob/122010/d35ec9bf4a940ea49283485db4625aaf/engagement-in-der-fluechtlingshilfe-data.pdf>

Abb. 18: Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen (Baden-Württemberg), in Prozent



Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

Es ist jedoch ein Wandel im Tätigkeitsspektrum und in den Organisationsformen zu beobachten. Die gewachsene zivilgesellschaftliche Aktivität findet vor allem in projektförmigen, zeitlich befristeten Zusammenschlüssen statt. Langfristige Verpflichtungen in festen Vereinsstrukturen oder Parteien gehen zurück. Zwar kann die Bindungsfähigkeit auch bei projektförmigem Engagement hoch sein, unklar ist aber, wie nachhaltig diese Entwicklung ist.

Neben der abnehmenden Bereitschaft zur Übernahme ehrenamtlicher Funktionen sind auch zunehmende bürokratische Hürden (etwa Führungszeugnisse, Haftungsrisiken, bauliche Auflagen) und damit verbundener zusätzlicher Zeitaufwand ursächlich für das Abnehmen dauerhaften Engagements. In der Folge und auch aufgrund des demografischen Wandels können Vereinsstrukturen nicht mehr kontinuierlich aufrechterhalten werden und leiden unter einem hohen Altersdurchschnitt und Nachwuchsproblemen.

Die soziale Zusammensetzung ehrenamtlichen Engagements ist diverser geworden und unterscheidet sich zunehmend nach Regionen (Stadt / Land), nach Alter, sozialer Stellung usw. Es besteht hier die Gefahr der Segregation und der Bildung von „Milieuklubs“.

Das Plädoyer für eine Politik zur nachhaltigen Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts ist kein Plädoyer für die Rückkehr zu einem omnipräsenten, alles regelnden Staat. Im Gegenteil: Auf sich allein gestellt wäre der Staat mit dieser Aufgabe überfordert. Sie lässt sich nur im Zusammenwirken mit der Zivilgesellschaft und durch eine Aktivierung des bürgerschaftlichen Engagements erreichen.

Dabei ist allerdings zu bedenken, dass zivilgesellschaftliches Engagement nicht per se zu mehr gesellschaftlichem Zusammenhalt führt. Die populistische Mobilisierung nach dem Muster „Wir gegen die“ oder „Wir da unten, die da oben“ verschärft die gesellschaftliche Polarisierung. Bei der Förderung bürgerschaftlichen Engagements sollten der Brückenschlag zwischen verschiedenen sozialen Gruppen und die Förderung der Dialogbereitschaft eine zentrale Rolle spielen.

Handlungsempfehlungen

4.4.1 Förderung des gesellschaftlichen Engagements junger Menschen

Eine besondere Bedeutung hat die Förderung des gesellschaftlichen Engagements junger Menschen. Hierzu gibt es zahlreiche Möglichkeiten und Ansatzpunkte. Sie reichen vom „Service-Learning“, bei dem es um das Erlernen von bürgerschaftlichem Engagement in schulischen Projekten geht, über „Kohäsionsprojekte“, in denen Jugendliche aller sozialen Schichten schulübergreifend in sozialen Projekten zusammenarbeiten, den Ausbau der verschiedenen Freiwilligendienste bis hin zu Möglichkeiten für einen bezahlten „Engagement-Urlaub“ und einem zeitlich befristeten „Recht auf

Bürgerarbeit“. Diese Konzepte werden im Folgenden genauer erläutert.

In diesem Zusammenhang könnte auch ein „republikanisches Jahr“ (ein besserer Begriff als das „soziale Pflichtjahr“), wie es derzeit in Deutschland und auch in Frankreich diskutiert wird, eine wichtige Rolle spielen. Damit würde ein Raum der Begegnung von jungen Leuten ganz unterschiedlicher sozialer und kultureller Prägung geschaffen, die sich gemeinsam gesellschaftlichen Aufgaben widmen und ihre sozialen Erfahrungen erweitern. Der Kontakt mit anderen Lebenswirklichkeiten ist für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und ein Bewusstsein demokratischer Gleichheit elementar.

Dieser Vorschlag wurde in der Kommission unterschiedlich bewertet, insbesondere weil eine gesetzliche Verpflichtung zu gemeinnützigem Engagement einen tiefgehenden Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht der Einzelnen darstellt. Bei einem allgemein verbindlichen „republikanischen Jahr“ müssten auch die Kosten in Erwägung gezogen werden. Die Kommission schlägt vor, eher auf positive Anreize für bürgerschaftliches Engagement zu setzen. So könnte gemeinnütziges Engagement etwa als Bonus bei der Zulassung zu Numerus-clausus-Fächern gewertet werden.

4.4.2 Förderung einer professionellen Infrastruktur für ehrenamtliches Engagement

Damit sich die Bereitschaft zum Engagement entfalten kann, müssen professionelle Strukturen als Andockstationen ehrenamtlicher Tätigkeit gefördert werden. Professionell bedeutet hier nicht nur bezahlt, sondern auf der Höhe der erforderlichen fachlichen und pädagogischen Qualifikation zu sein. Die Kommission empfiehlt daher, bürgerschaftliche Organisationsformen wie Vereine besser zu fördern, um Kontinuität z. B. über die Einstellung einer hauptamtlichen Geschäftsführung herzustellen. Ehrenamt braucht eine professionelle Infrastruktur, und eine professionelle Infrastruktur braucht staatliche För-

derung. Dazu gehört auch die Bereitstellung öffentlicher Räume (Immobilien) sowie fachlicher oder rechtlicher Beratung durch staatliche Stellen, um ehrenamtliche Initiative zu unterstützen.

4.4.3 Engagement lernen / „Service-Learning“

Gesellschaftliches Engagement will gelernt sein. Schulen sollten die dafür notwendigen Fähigkeiten vermitteln. Es geht es im Kern darum, dass Jugendliche in schulischen Projekten gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen Organisationen soziales Engagement erlernen. Es gibt bereits großartige Beispiele für eine Zusammenarbeit von Schulen und gemeinnützigen Organisationen, die das Lernfeld von Schülerinnen und Schülern erweitert. Dafür müssen entsprechende Freiräume in den Lehrplänen eröffnet werden.

4.4.4 Bessere Verzahnung von Erwerbsarbeit und bürgerschaftlichem Engagement

Die Kommission empfiehlt die Verbesserung der Angebote und Anreizstrukturen für freiwilliges Engagement. Die zeitweilige Übernahme gemeinnütziger Aufgaben durch Menschen mit hoher beruflicher Qualifikation und Erfahrung kann zu Wohlfahrtsgewinnen führen; gleichzeitig kommt die im sozialen oder kulturellen Bereich gesammelte Erfahrung der beruflichen Tätigkeit zugute. Eine mögliche Einstiegsvariante wäre das Recht auf bezahlten „Engagement-Urlaub“ analog den u. a. im Bildungszeitgesetz festgeschriebenen Regelungen. Die Ausweitung der Sphäre nichtkommerzieller Tätigkeit (Non-Profit-Sektor) könnte auch die europäische Integration stärken, wenn Freiwilligendienste vermehrt in ganz Europa absolviert werden können (in Kombination mit einem Interrail-Ticket und einem Sprachkurs). Ansätze dafür gibt es bereits. Sie sollten ausgebaut und an Schulen und Universitäten besser bekannt gemacht werden.

4.4.5 Geförderte Bürgerarbeit zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts

Ehrenamtliches Engagement trägt wesentlich zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts bei und vergrößert das Sozialkapital der Gesellschaft. Mit dem Bundesfreiwilligendienst wird aktuell Menschen ermöglicht, sich für einen begrenzten Zeitraum intensiv in gemeinwohlorientierten Einrichtungen zu engagieren. Die Freiwilligen erhalten zur Sicherung ihres Lebensunterhalts ein Taschengeld von max. 390 Euro sowie Unterstützung für Unterkunft (max. 223 Euro) und Verpflegung (max. 236 Euro) und sind sozialversichert.

Der Bundesfreiwilligendienst ist offen für alle Altersgruppen, aufgrund der geringen Höhe der Leistungen ist es aber für Menschen in Erwerbsarbeit kaum möglich, eine Auszeit für ehrenamtliches Engagement einzuplanen. So zeigt sich, dass diese Möglichkeit aktuell vor allem junge Menschen unter 27 Jahren⁶⁶ wahrnehmen, die häufig noch Unterstützung durch ihre Eltern erhalten und noch keine familiären finanziellen Verpflichtungen haben. Neben dem finanziellen Aspekt fehlen zudem einheitliche Regelungen für die abgesicherte Freistellung Erwerbstätiger für ehrenamtliches Engagement.

Die Kommission schlägt daher die Erweiterung des Bundesfreiwilligendienstes zu einem allgemeinen Konzept der „Bürgerarbeit“ vor. Die Idee der Bürgerarbeit stammt aus den 1980er-Jahren und wurde ursprünglich unter der Annahme entwickelt, dass der Arbeitsgesellschaft die Arbeit ausgeht (André Gorz, Ulrich Beck u. a.). Das Konzept sah ursprünglich vor, die Erwerbsarbeitszeit drastisch zu verringern, um Arbeitslosigkeit zu verhindern. Komplementär sollte gesellschaftlich sinnvolle Arbeit als nicht kommerzielle Bürgerarbeit geleistet werden.

⁶⁶ Vgl. Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben: BFD im Dienst November 2018. In: https://www.bundesfreiwilligendienst.de/fileadmin/de.bundesfreiwilligendienst/content.de/Service_Menue_Kopf/Presse/Statistiken/181130-BL_Alter_u_Geschlecht_11_18.pdf

Die Kommission greift dieses Konzept nicht in erster Linie als Ersatzbeschäftigung anstelle von Erwerbsarbeit auf, sondern als Möglichkeit, eine finanziell abgesicherte berufliche Auszeit sinnstiftend zu nutzen. Es würde ein existenzsicherndes Grundeinkommen gewährt, das jedoch zeitlich befristet und an gesellschaftlich sinnvolle, als gemeinnützig anerkannte Tätigkeiten zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts gekoppelt ist. Damit würde das Reziprozitätsprinzip (Leistung und Gegenleistung) gewahrt.

Allen Bürgerinnen und Bürgern sollte eine Möglichkeit zu einer vorübergehenden Auszeit (Sabbatical) gegeben werden, um die Routinen des Arbeitsalltags aufbrechen, neue Erfahrungen zu sammeln und sich in neuen Herausforderungen zu erproben. Durch gesellschaftliches Engagement werden neue Qualifikationen wie z. B. soziale Kompetenzen erworben, die auch im Berufsleben gewinnbringend sind. Daneben eignet sich das Konzept der Bürgerarbeit auch für erste Schritte einer möglichen beruflichen Umorientierung.

Der Vorschlag beinhaltet einen gesetzlich abgesicherten Anspruch auf Freistellung für eine begrenzte Zeit mit einem Recht auf die Rückkehr zur alten Arbeitsstelle. Auch eine Freistellung in Teilzeit für gemeinnützige Tätigkeiten sollte möglich sein; sie ließe sich an Regelungen für die Elternzeit anlehnen. Die Taschengeldregelung des Bundesfreiwilligendienstes sollte durch eine finanzielle Grundsicherung ersetzt werden, die über dem heutigen ALG-II-Satz liegt.

Sollte das Volumen der Erwerbsarbeit zukünftig infolge der Digitalisierung drastisch schrumpfen, ließe sich diese Entwicklung mit dem Modell der Bürgerarbeit abfedern, indem die Maximaldauer der Freistellungsphase erhöht wird. Eine sinnstiftende Tätigkeit wäre so weiterhin jenseits der Erwerbsarbeit möglich. Bei abnehmenden arbeitsbezogenen Steuereinnahmen müssten solche Maßnahmen mit neuen Formen der Besteuerung wie etwa einer Automatisierungssteuer oder Wertschöpfungssteuer gegenfinanziert werden.



4.4.6 Stärkung deliberativer Räume / neue Formate politischer Beteiligung

Um demokratische Beteiligung zu fördern, müssen neue Dialog- und Partizipationsformate eingeführt werden. Die Kommission spricht sich dafür aus, vermehrt mit konsultativen Beteiligungsverfahren zu experimentieren. Dazu zählen durch Losverfahren bestimmte Kommissionen zur Entwicklung von Lösungsvorschlägen für kommunale (oder auch gesamtgesellschaftliche) Probleme – siehe das in Baden-Württemberg bereits praktizierte Konzept der „Zufallsbürger“.⁶⁷ Das Entscheidungsrecht der gewählten, demokratisch legitimierten Institutionen wird damit nicht ausgehebelt, sondern um ein Element des institutionalisierten Bürgerdialogs ergänzt.

In diesen Zusammenhang gehört auch die Erweiterung der Räume, in denen Menschen sich zu den öffentlichen Angelegenheiten austauschen, gemeinsame Initiativen entwickeln und in den Dialog mit Parlamenten und Regierungen treten können (Stichwort: „deliberative“ oder „responsive“ Demokratie). Die Berufung einer Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung durch die Landesregierung Baden-Württemberg war ein wichtiges Signal in diese Richtung.

Es müssen vermehrt Räume angeboten werden, in denen eigene Themen und Interessen eingebracht werden können, statt lediglich auf Vorgaben „von oben“ zu reagieren. Kommunen können z. B. einmal im Jahr einen „Open Space“ organisieren, in dem Bürger/innen ihre Ideen und Vorschläge zur Zukunft ihrer Gemeinde einbringen können. Zu Anhörungen zu bestimmten Problemen oder Gesetzesvorhaben sollten nicht nur die etablierten Verbände eingeladen werden, sondern auch engagierte Bürger/innen. Das Instrument der Petitionen sollte ausgebaut werden, um den Dialog zwischen Parlamenten und Bevölkerung zu stärken.

⁶⁷ Beteiligungsportal Baden-Württemberg: Bürgerbeteiligung durch Zufallsauswahl. In: <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/methoden/zufallsauswahl/>

Als weiteres Beispiel können hier die „Reallabore“ des Wissenschaftsministeriums Baden-Württemberg genannt werden, in denen Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft gemeinsam neue Lösungen erarbeiten. „In Reallaboren begeben sich Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler in reale Veränderungsprozesse. [...] In Reallaboren werden Praktiker/innen aus Kommunen, Sozial- und Umweltverbänden oder Unternehmen von Anfang an in den Forschungsprozess einbezogen. Forschungsfragen eines Umweltverbandes, einer Energiegenossenschaft oder eines Fahrradclubs können dabei ebenso einfließen wie die eines Technologiekonzerns. In diesem ergebnisoffenen Prozess entsteht Wissen, das in der Praxis etwas bewirkt.“⁶⁸

⁶⁸ Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg: Baden-Württemberg fördert Reallabore. In: <https://mwk.baden-wuerttemberg.de/de/forschung/forschungspolitik/wissenschaft-fuer-nachhaltigkeit/reallabore/>

Schlussbemerkung

Ausgangspunkt dieses Berichts war die Frage, wieviel Sicherheit unsere Gesellschaft braucht, um sich auf das Risiko fundamentaler Veränderungen einzulassen. Die Kommission ist sich einig, dass das größte Risiko darin besteht, sich gegen den weltweiten Wandel abschotten zu wollen. Das wäre ebenso illusionär wie gefährlich. Eben deshalb ist die Frage nach „Sicherheit im Wandel“ so zentral für die Offenheit gegenüber Veränderungen wie für die Zuversicht, mit der wir der Zukunft entgegengehen.

Wir sind überzeugt, dass die liberale Demokratie alle Voraussetzungen mitbringt, um die großen Herausforderungen unserer Zeit zu bewältigen. Dazu bedarf es der Befähigung der Einzelnen, einer aktiven Bürgergesellschaft und starker öffentlicher Institutionen, einer Weiterentwicklung sozialer Teilhabe wie einer entschiedenen Verteidigung der offenen Gesellschaft gegen ihre Gegner. Wenn dieser Bericht dazu beiträgt, unsere Demokratie zukunftsfähiger zu machen, hat er seinen Zweck erfüllt.

Zentrum Liberale Moderne

Das Zentrum Liberale Moderne (LibMod) steht für die Verteidigung und Erneuerung der liberalen Moderne. Die Kombination individueller Freiheit mit Demokratie, Weltoffenheit und kultureller Vielfalt steht weltweit unter Druck. In einer Zeit fundamentaler Veränderungen braucht es ein parteiübergreifendes Nachdenken über die Zukunft unseres Gemeinwesens und der internationalen Ordnung. Für uns gehören individuelle Freiheit und gesellschaftlicher Zusammenhalt, Selbstverantwortung und starke öffentliche Institutionen zusammen. LibMod will Sammelpunkt für Freigeister aus allen politischen Lagern sein und Antworten auf die großen Herausforderungen unserer Zeit suchen.

Baden-Württemberg Stiftung

Die Baden-Württemberg Stiftung setzt sich für ein lebendiges und lebenswertes Baden-Württemberg ein. Sie ebnet den Weg für Spitzenforschung, vielfältige Bildungsmaßnahmen und den verantwortungsbewussten Umgang mit unseren Mitmenschen. Die Baden-Württemberg Stiftung ist eine der großen operativen Stiftungen in Deutschland. Sie ist die einzige, die ausschließlich und überparteilich in die Zukunft Baden-Württembergs investiert – und damit in die Zukunft seiner Bürgerinnen und Bürger. www.bwstiftung.de

Impressum

© 2019, Zentrum Liberale Moderne gGmbH

Für alle Quellenangaben im Internet gilt das Datum der Drucklegung (1. März 2019) als maßgebliches Abrufdatum.

Gestaltung und Satz: Peder Iblher, www.bludot.berlin
Druck: X-Press Grafik & Druck GmbH Berlin

Bildnachweis:

Titelbild: Mike Fouque, Adobe Stock
Umschlag-Innenseite: Clainre Nolan, Unsplash
S. 17: Rawpixel.com, Adobe Stock
S. 43: pololia, Adobe Stock
S. 67: Markus Spiske, Unsplash
S. 81: Daniel Smolic, Adobe Stock

Bestelladresse

Zentrum Liberale Moderne
Reinhardtstraße 15
10117 Berlin

info@libmod.de
www.libmod.de





Zentrum
Liberale
Moderne

Herausgeber:

Zentrum Liberale Moderne
Reinhardtstraße 15
10117 Berlin

T: 030 - 13 89 36 33

M: info@libmod.de

www.libmod.de

www.sicherheitimwandel.de