

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Entwurf des

Nationalen Reformprogramms für Deutschland 2020

06.03.2020

Vorbemerkung

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) sieht grundsätzlich weiterhin Verbesserungsbedarf bei der Gestaltung des Europäischen Semesters, dessen Bestandteil das Nationale Reformprogramm (NRP) ist. Für eine angemessene und wirkungsvolle *Einbeziehung der Sozialpartner* ist mehr Zeit notwendig. Eine längere Frist zur Verfassung der Stellungnahme zum NRP würde es uns ermöglichen, eine adäquatere und ausführlichere Erörterung zu den aktuellen wirtschaftspolitischen Reformvorhaben der Bundesregierung vorzunehmen. Wir begrüßen allerdings, dass die Stellungnahmen mittlerweile über die Website des Bundeswirtschaftsministeriums (BMWi) der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Auch ist es zu begrüßen, dass im Vorfeld zum diesjährigen NRP eine Multi-Stakeholder-Konsultation im BMWi stattgefunden hat.

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik

Henriette Neumann
Referatsleiterin europäische und
internationale Wirtschaftspolitik

henriette.neumann@dgb.de

Telefon: 030-24 060-469
Telefax: 030-24 060-218

Henriette-Herz-Platz 2
D 10178 Berlin

www.dgb.de

Inhalt

1	Niedriglohnsektor austrocknen, Tarifbindung stärken	2
2	Konjunktur und Transformation: Mehr Investitionen nötig	3
3	Für eine nachhaltige Klima-, Industrie- und Strukturpolitik	6
4	Bezahlbares Wohnen fördern	9
5	Eine gerechte Steuerpolitik mit Lenkungswirkung	11
6	Beitragsentlastung geringer Einkommen	13
7	Kritik an der Deckelung von Sozialbeiträgen und Förderung einer auskömmlichen Alterssicherung	14
8	Gegen ungesunden Wettbewerb der Krankenkassen und für gute Pflege	15
9	Erwerbsbeteiligung von Frauen erhöhen und Entgeltlücke schließen	17
10	Soziale Schieflage in der Bildungspolitik beenden	19
11	Berufliche Weiterbildung stärken	21
12	Bekämpfung von Armut und Kinderarmut	22
13	Beschäftigung von Geflüchteten	23



1 **Niedriglohnsektor austrocknen, Tarifbindung stärken**

Die EU-Kommission merkt regelmäßig in ihren Länderberichten und Empfehlungen für Deutschland zu Recht an, dass die Rahmenbedingungen für angemessenes Lohnwachstum verbessert werden sollen. Tatsächlich hat Deutschland nach wie vor einen der größten Niedriglohnsektoren in Europa. 20 Prozent aller, die sozialversicherungspflichtig und Vollzeit arbeiten, verdienen am Ende des Monats einen Niedriglohn. Auch vor dem Hintergrund, dass die starke Entwicklung der Binnennachfrage weiter gestützt werden muss, gilt es, hier zusätzliche Gegenmaßnahmen zu ergreifen.

Der DGB fordert den *Niedriglohnsektor auszutrocknen* und die Arbeitgeber*innen stärker in die Pflicht zu nehmen, mindestens existenzsichernde Löhne zu zahlen. Dazu muss unter anderem die *Tarifbindung gestärkt*, der Mindestlohn auf ein existenzsicherndes Niveau erhöht und Tarifverträge leichter für alle Arbeitgeber*innen für allgemeinverbindlich erklärt werden können. Treiber des Niedriglohnsektors sind auch die atypischen Formen der Beschäftigung. Die Bundesregierung muss sich dafür einsetzen, die befristete Beschäftigung, die Leiharbeit und die Minijobs zurückdrängen. Dazu müssen beispielsweise sachgrundlose Befristungen gänzlich abgeschafft und die heute zulässigen Befristungsgründe deutlich eingeschränkt werden. Bei der Leiharbeit muss die Höchstüberlassungsdauer auf den Arbeitsplatz statt auf den Beschäftigten bezogen und die Mini-Jobs in die Sozialversicherungspflicht einbezogen werden. Der DGB schlägt zur Entlastung von Geringverdienenden vor, eine steuerliche Erleichterung in der Form eines „Arbeitnehmer-Entlastungsbetrages“ als Steuergutschrift zu prüfen. Das sozialversicherte Normalarbeitsverhältnis schützt am ehesten vor unangemessen niedrigen Löhnen.

Die EU-Kommission beklagt richtigerweise auch in ihrem aktuellen Länderbericht, dass die Abdeckung mit Tarifverträgen in Deutschland auf vergleichsweise geringem Niveau stagniert. *Tarifverträge sind der beste Garant für faire Löhne und gute Arbeitsbedingungen* und – angesichts fortschreitender Transformationsprozesse - bedingt durch Klimapolitik, Digitalisierung und andere Treiber des Strukturwandels - das geeignetste Instrument, um die Arbeitsbeziehungen der Zukunft zu gestalten. Umso problematischer ist es, dass für immer weniger Beschäftigte und Betriebe in Deutschland ein Tarifvertrag gilt. Im Jahr 2018 waren nur noch 56 Prozent der Beschäftigten im Westen und 45 Prozent im Osten tarifgebunden. Das hat nicht nur Auswirkungen auf die Arbeitnehmer*innen selbst, sondern auch auf die Allgemeinheit. Wie neue DGB-Berechnungen zeigen, entgehen dem Staat (inkl. Sozialversicherungen) durch Tariffucht und Lohndumping jährlich ca. 40 Mrd. Euro. Es muss deshalb im ureigenen Interesse der Bundesregierung sein, eine Stärkung der Tarifbindung zu fördern. Der DGB hat hierzu zahlreiche konkrete Vorschläge gemacht¹. Beispielsweise wäre das Instrument der Allgemeinverbindlichkeit weiter zu erleichtern und die öffentliche Hand könnte ihre Nachfragemacht effektiv einsetzen, um faire Arbeitgeber*innen zu fördern und

¹ DGB-Positionspapier Maßnahmen zur Stärkung der Tarifbindung von April 2019:

<https://www.dgb.de/downloadcenter/++co++f6e70cfa-afac-11e9-ac40-52540088cada>, Berlin. Zugriff am 04.03.2020.

öffentliche Aufträge nur noch an Unternehmen zu vergeben, die nach Tarifvertrag bezahlen.

2 Konjunktur und Transformation: Mehr Investitionen nötig

In den vergangenen Jahren hat die positive Konjunktur- und Arbeitsmarktentwicklung, zusammen mit guten Tarifabschlüssen, dazu beigetragen, dass das Wirtschaftswachstum in Deutschland maßgeblich von der Binnennachfrage getragen wurde.

Die stärkere Binnenorientierung darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass der deutsche *Leistungsbilanzüberschuss* mit aktuell 7,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) den vorgesehenen Schwellenwert von 6,0 Prozent noch immer erheblich übersteigt und somit destabilisierend auf die Handelspartner - besonders innerhalb der Eurozone - wirkt. Der Überschuss hat verschiedene Treiber und ist u.a. Ausdruck davon, dass die Auslandsnachfrage nach qualitativ hochwertigen Produkten aus Deutschland groß ist. Darüber hinaus zeigen Analysen, dass umfangreiche Auslandsinvestitionen, die sich in den hohen Kapitalexporten widerspiegeln, im Inland sinnvoller und auch renditeträchtiger hätten angelegt werden können.² Expansive Fiskalpolitik kann dazu beisteuern, den Überschuss auf ein nachhaltigeres Maß abzuschmelzen. Eine sinnvolle Politik kann zudem helfen, vorhandene Finanzmittel in dringend notwendige inländische Investitionen zu kanalisieren.

Auch vor dem Hintergrund, dass sich Deutschland mittlerweile in wirtschaftlich unsicheren Zeiten befindet, wird eine expansivere Fiskalpolitik drängender. Nach einer Dekade des Aufschwungs ist die Konjunktur unter Druck geraten. Das Wachstum wird insbesondere von Risiken in der Weltwirtschaft bedroht. Vor diesem Hintergrund sollte die Bundesregierung auf einen tieferen Abschwung zumindest vorbereitet sein, um gegebenenfalls konjunkturpolitisch aktiv gegensteuern zu können.

Im Zentrum muss derzeit eine Ausweitung der Investitionen stehen. Beide – öffentliche wie private Investitionen – sind auch deshalb dringend erforderlich, weil wir derzeit in Schlüsselsektoren der deutschen Wirtschaft eine Mischung aus konjunkturellen und strukturellen Problemen erleben. Die deutsche Industrie und Gesellschaft stehen vor massiven Anpassungsprozessen. Um den o.g. Herausforderungen zu begegnen, bedarf es einer regen politischen Begleitung beispielsweise in Form von öffentlichen Investitionen in eine zukunftsfähige Infrastruktur und eine aktive Industriepolitik (s. Kapitel 3). Gleichzeitig sollten arbeitsmarktpolitische Instrumente, wie das Kurzarbeitergeld, stärker auf die Transformationsprozesse in der Wirtschaft zugeschnitten werden.

Vor diesem Hintergrund begrüßt der DGB grundsätzlich, dass die Bundesregierung mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung künftig Weiterbildung stärker fördern und mit erleichterten Regeln zur Kurzarbeit verknüpfen will. Seitens der Gewerkschaften wird seit einiger Zeit dafür geworben, die *Kurzarbeit entsprechend der aktuellen Herausfor-*

² A. Truger (2019): Eine andere Meinung im Kapitel Produktivität: Wachstumsbedingungen verbessern, in Jahresgutachten 2019/20 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.



derungen am Arbeitsmarkt zukunftsfest weiterzuentwickeln. Mit den geplanten Änderungen wird zudem das Commitment der Nationalen Weiterbildungsstrategie aufgegriffen, die Weiterentwicklung des Kurzarbeitergeldes in Verbindung mit Weiterbildungsmaßnahmen zu prüfen.³ Für den DGB ist wichtig, das Gesetz nun zügig umzusetzen und dass die Verordnungsermächtigung unmittelbar mit Inkrafttreten des Gesetzes kommt.

Wenngleich wir den Anstieg der gesamtstaatlichen Investitionstätigkeit im vergangenen Jahr positiv bewerten, reichen die von der Bundesregierung angestoßenen zusätzlichen *öffentlichen Investitionen* nicht aus, um die wirtschaftliche Zukunftsfähigkeit und den gesellschaftlichen Zusammenhalt sicherzustellen. Nicht nur machen die neuen Herausforderungen erheblich mutigere Schritte notwendig. Auch hat sich in den vergangenen Jahren bereits ein riesiger Investitionsstau aufgeschichtet und die bestehende öffentliche Infrastruktur wurde auf Verschleiß gefahren, wie sich beispielsweise in den von 2003 bis 2016 fast durchgehend negativen staatlichen Nettoanlageinvestitionen zeigt.

Für den DGB ist daher klar, dass die Überwindung des Investitionsstaus eine langfristige Aufgabe ist. Die öffentlichen Investitionen sollten dauerhaft und unabhängig von der Konjunkturlage erhöht werden. Eine entsprechende langfristige Strategie würde auch den Aufbau von Kapazitäten im Baugewerbe und die Wiederherstellung der notwendigen *Planungskapazitäten* in den Behörden erleichtern. Die Tatsache, dass für Investitionen bereitgestellte Gelder in jüngster Vergangenheit oft nicht abgerufen wurden, ist schließlich auch auf die Personalkürzungen in den Planungsbehörden zurückzuführen.

Angesichts dieser Umstände fordert der DGB deutlich mehr und dauerhafte Investitionen u. a. in Bildung, Forschung und Entwicklung (s. Kapitel 3), die digitale Infrastruktur und in eine flächendeckend gute Gesundheitsversorgung. Ohne eine deutliche Ausweitung der Investitionen in Netzinfrastruktur und Speichertechnologien, in Lade- sowie eine nachhaltige Verkehrsinfrastruktur werden zudem die Klimaschutzziele nicht zu realisieren sein.

So wird der *Ausbau der Stromnetze* sowohl auf der Übertragungs- als auch auf der Verteilungsebene eine zentrale Rolle für das Gelingen der Energiewende spielen. Eine moderne und digitalisierte Netzführung muss im Rahmen der Anreizregulierungsverordnung angerechnet werden können. Gleichzeitig muss darauf geachtet werden, dass die Netzentgelte, trotz des großen Investitionsbedarfs, nicht beliebig für die Verbraucher*innen steigen. Neue Gasinfrastrukturprojekte sollten immer mit Blick auf die zukünftige Verwendung von Wasserstoff auf ihre Notwendigkeit überprüft werden.

Auch ist für eine *klimaverträglichere Verkehrsinfrastruktur* ein verbindlicher Investitionspfad bis 2030 in ÖPNV, Elektromobilität, Schienen- und Radverkehr notwendig. Eine Verkehrswende mit dem Ziel einer relevanten Verlagerung soll aus DGB-Sicht über einen Transformationsfonds finanziert werden, statt weiterhin auf Öffentlich-Private Partnerschaften zu setzen. Der Fokus staatlicher Förderung muss auf den Umweltverbund (ÖPNV, Rad- und

³ Stellungnahme des DGB zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung vom 26.02.2020: <https://www.dgb.de/downloadcenter/++co++14bb8a90-5a06-11ea-880d-52540088cada>, Berlin. Zugriff am 05.03.2020.



Fußverkehr), die Elektrifizierung aller Verkehrsträger, auf Ladeinfrastruktur und flächendeckendes Netz von Schnellladesäulen für die batterieelektrische E-Mobilität setzen, Batterieproduktion und die öffentliche Beschaffung gelegt werden. Die bisher avisierten Mittel hierfür sind nicht ausreichend, erforderlich sind jeweils 10 Mrd. Euro zusätzlich pro Jahr in den Schienen- und die ÖPNV-Infrastruktur, in Fahrzeuge und Personal. Aktuell liegen die geplanten Investitionsvorhaben für Bundesfernstraßen aber weiterhin höher als für Schienenwege und Wasserstraßen zusammen.

Die *Digitalisierung* kann u.a. für mehr Mobilität bei weniger Verkehr genutzt werden. Nun ist die notwendige Vernetzung der Verkehrsträger ohne ein flächendeckendes Gigabit-Netz und 5G nicht realisierbar. Von einer Gigabit-Gesellschaft ist Deutschland aber noch weit entfernt. Dem Speedtest Global Index zufolge lag die Bundesrepublik 2019 mit 69,4 Mbit/s im Ranking der Länder mit dem schnellsten Internetzugang auf Platz 31. Angesichts der Bedeutung einer digitalen Infrastruktur für Innovationen, soziale und gesellschaftliche Teilhabe und zum Abbau regionaler Unterschiede ist schnelles Handeln angezeigt: Zusätzlich 16 Mrd. Euro jährlich müssen bis 2025 in den Ausbau von Hochgeschwindigkeitsnetzen investiert werden.

Allerdings begrüßt der DGB es, dass die Bundesregierung eine *Mobilfunkinfrastrukturgesellschaft* gründen will, um die vom privatwirtschaftlichen Ausbau hinterlassenen „weißen Flecken“ in der Versorgung zu schließen. Es ist jedoch nicht nachvollziehbar, warum die 1,1 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen erst 2025 eingesetzt werden sollen.

Leider verpasst die Bundesregierung mit der Fortschreibung der aktuellen energetischen Anforderungen für den Neubau und die Sanierung im Rahmen des neuen *Gebäudeenergiegesetzes* hingegen die Chance, den aktuellen Bauboom mit der Diskussion zur Treibhausgasneutralität zu verbinden.

Wie beispielsweise auch der gemeinsame Vorschlag des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) und des Instituts der Deutschen Wirtschaft (IW) für ein Investitionsprogramm in Höhe von zusätzlich mindestens 450 Mrd. Euro in den kommenden zehn Jahren zeigt,⁴ findet die Erhöhung öffentlicher Investitionen inzwischen eine breite gesellschaftliche Mehrheit. Vor allem zeigt er, dass ein derartiges Investitionsprogramm finanzierbar ist. Der DGB spricht sich seit langem dafür aus, dass *staatliche Investitionen über neue Kredite finanziert* werden müssen. Die Investitionsausgaben von heute schaffen wirtschaftlichen Erfolg und Lebensqualität der Zukunft. Deshalb ist es fair, kommende Generationen über Zins- und Tilgungszahlungen an der Finanzierung des öffentlichen Kapitalstocks zu beteiligen. Eine Modernisierung der veralteten und ideologischen Defizit-Regeln – etwa durch Einführung einer „goldenen Regel“ – ermöglicht eine problemlose Finanzierung von Sachinvestitionen, sogar ohne, dass die Schuldenstandsquote von 60 Prozent des BIP steigt. Gerade in den Kommunen, auf die mehr als die Hälfte des öffentlichen Kapitalstocks entfällt, wurde massiv desinvestiert. Gleichzeitig haben Kassenkredite stark zugenommen. Der Bund muss hochverschuldete Kommunen langfristig entlasten und ertüchtigen, ihren

⁴ H. Bardt et al. (2019): Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen!, IMK Report 152, Düsseldorf.

Daseinsvorsorge- und Infrastrukturleistungen nachzukommen. Der DGB fordert daher einen Altschuldentilgungsfonds und die *dauerhafte Stärkung der Einnahmehasis von Kommunen*.

Schließlich ist für den DGB zentral, dass mehr Investitionen nicht zulasten anderer staatlicher Ausgaben gehen dürfen. Investitionen in Infrastruktur, Gebäude und Anlagen funktionieren nur mit mehr, gut ausgebildetem und gut bezahltem *Personal* mit *guten Arbeitsbedingungen* im Öffentlichen Dienst - beispielsweise mehr Erzieher*innen und Lehrer*innen (s. Kapitel 10), Krankenpfleger*innen oder Polizist*innen. Die notwendigen Ausgaben für Personal und angemessene Sozialleistungen sind besonders durch ein *gerechteres Steuersystem* finanzierbar.

3 Für eine nachhaltige Klima-, Industrie- und Strukturpolitik

Die Begrenzung des Klimawandels ist eine zentrale Herausforderung unserer Zeit, um unkontrollierbare Schäden für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung zu vermeiden. Daher identifiziert das NRP 2020 richtigerweise den klimapolitisch bedingten Strukturwandel als ein wichtiges Handlungsfeld für die kommenden Jahre. Aus Sicht des DGB wird Klimapolitik nur erfolgreich sein, wenn *soziale, ökologische und ökonomische Anforderungen, wie gute Arbeit oder nachhaltiger Wohlstand*, gleichermaßen in die *Gestaltung der Transformation* einbezogen werden. Zudem müssen von der Transformation betroffene Beschäftigte umfassend abgesichert und befähigt werden, neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu erhalten. Entscheidend ist, dass die Gesetzgebung und die damit verbundene Maßnahmen langfristige Planungssicherheit für Beschäftigte sowie für private und öffentliche Investitionen schaffen. So kann der Rahmen für einen investitionsorientierten Umbaupfad gesetzt werden, um die wirtschaftlichen Chancen des Klimaschutzes im Sinne der Modernisierung von Wertschöpfung und der Stärkung von Guter Arbeit nutzen zu können.

In ihrer Wirkung müssen die Maßnahmen auch im Hinblick auf die *Verteilungsgerechtigkeit* geprüft werden. Verbrauchergruppen dürfen nicht über ihre Fähigkeiten hinaus belastet werden, um zum einen die Akzeptanz nicht zu gefährden und zum anderen unerwünschte Wechselwirkungen auszuschließen. Eine Politik, die auf reine Reduktion von Treibhausgasemissionen ausgerichtet ist, genügt dem Anspruch eines gerechten Strukturwandels nicht. Für den DGB muss zwingend zum Gesamtkonzept gehören, dass der Wandel gerecht gestaltet, der soziale Zusammenhalt gestärkt und öffentliche sowie private Investitionen in klimafreundliche Infrastrukturen und innovative Technologien massiv verstärkt werden. Mit gezielter Investitionspolitik werden positive Beschäftigungswirkungen erreicht und Risiken für Beschäftigung bei der im NRP beschriebenen Einführung des nationalen Emissionshandels vermieden.

Ein CO₂-Preis kann nur dann wirken, wenn Privathaushalte und Unternehmen die Möglichkeit haben, ihr Verhalten anzupassen. Deshalb muss der Staat jetzt investieren und Alternativen schaffen oder anreizen: Dazu gehören neben Investitionen in den in Kapitel 2 aufgeführten Bereichen, die Förderung neuer Mobilitätskonzepte sowie die Bereitstellung von Infrastruktur für mittelfristig verfügbare Alternativen wie den Wasserstoffantrieb. Im industriellen Bereich kommt der Stärkung von Investitionen in klimaneutrale Produktionsverfahren



ren eine herausgehobene Bedeutung zu, um vollständige, industrielle Wertschöpfungsketten in Deutschland zu erhalten. Der für diese zahlreichen Handlungsfelder notwendige Investitionsaufwand wird das Aufkommen des nationalen Zertifikatehandels für Brennstoffemissionen bei Weitem übersteigen, sodass die Finanzierung dieser Investitionen parallel sichergestellt werden muss (s. Kapitel 2).

Aus Sicht des DGB dürfen Heizen und Mobilität nicht einfach nur teurer werden – und damit vor allem Gering- und Normalverdiener treffen. Auch eine weitere Benachteiligung ländlicher Räume muss vermieden werden, weshalb er sich bei der *Einführung eines CO₂-Preises für eine sozial gerechte Ausgestaltung* einsetzt. Die soziale Abfederung über den Strompreis, die Erhöhung des Wohngeldes und die Pendlerpauschale ist in der vorgeschlagenen Ausgestaltung des Klimaschutzprogramms 2030 sozial nicht hinreichend ausgewogen. Dies gilt umso mehr, wenn die Rückverteilungsmechanismen nicht entsprechend des CO₂-Preises ansteigen werden. Deziidiert zum BEHG hat sich der DGB in seiner Stellungnahme am 01.11.2019 geäußert.⁵

Vielmehr muss die Treibhausgasreduktion in eine *übergeordnete Strategie für die nachhaltige Entwicklung Deutschlands* eingebettet werden. Deshalb müssen die klimapolitischen Maßnahmen durch eine aktive Sozial-, Arbeitsmarkt-, Innovations-, Raumordnungs-, Struktur-, Industrie- und Dienstleistungspolitik flankiert werden.

Ein Großteil der im NRP dargelegten Maßnahmen im Bereich der Klima- und Energiepolitik wurde jedoch erst kürzlich umgesetzt oder befindet sich noch in der Umsetzung. Vor diesem Hintergrund ist aktuell unklar, inwiefern sie ausreichen werden, um die deutschen Klimaschutzziele verlässlich zu erreichen und welche Folgewirkungen damit verbunden sind.

Ein wichtiger Baustein für das Erreichen der Klimaziele ist der Kohleausstieg. Hier muss die Bundesregierung gemeinsam mit Bundestag und Bundesrat dafür sorgen, dass ein ausgewogenes Gesetzespaket verabschiedet wird, das einen *sicheren und sozialverträglichen Kohleausstieg* ermöglicht. Die Kommission „Wachstum, Strukturwandel, Beschäftigung“ (KWSB) hat hierzu mit ihrem Abschlussbericht das Fundament gelegt. Die Politik muss diesen entsprechenden Kompromiss nun umsetzen: Nicht nur für einen sozialverträglichen Kohleausstieg, sondern auch für eine sozialverträgliche Strom- und Wärmeversorgung, um Planungssicherheit für Beschäftigte, Regionen und Wirtschaft zu schaffen. Der DGB begrüßt, dass auch die EU-Kommission eine Investitionsstrategie, mit neuen Perspektiven für die vom Kohleausstieg betroffenen Beschäftigten und Regionen, fordert. Entscheidend dafür sind neue qualifizierte, tarifgebundene und mitbestimmte Arbeitsplätze. Der DGB teilt auch die Einschätzung, dass eine erfolgreiche sozial-ökologische Transformation, wie beispielsweise im Abschlussbericht der KWSB beschrieben, nur mit Beteiligung der Sozialpartner gelingen kann. Sie sind seit jeher fest in den Regionen verankert, kennen den regionalen Arbeitsmarkt, sind mit relevanten Akteur*innen vernetzt und genießen das Vertrauen von Beschäftigten, Unternehmen und staatlichen Entscheidungsträgern. Die sozialpartnerschaftliche Beteiligung muss jedoch institutionell und finanziell bei der Vergabe von

⁵ Stellungnahme des DGB zum Entwurf eines Gesetzes über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (BEHG) vom 01.11.2019: <https://www.dgb.de/-/S7d>, Berlin. Zugriff am 05.03.2020.



Strukturmitteln und für die Entwicklung regionaler Zukunftsstrategien abgesichert werden. Die Bundesregierung muss diese nun auch im Gesetzgebungsprozess zum Kohleausstieg verankern und für eine solche Sozialpartnerbeteiligung als Beispiel für einen gerechten Strukturwandel im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft werben.

Mit Blick auf den *Ausbau der Erneuerbaren Energien* ist die Bundesregierung bisher, trotz der Ankündigungen im Klimaschutzprogramm 2030, leider untätig geblieben. Das trifft auch auf das Mieterstromgesetz zu. Damit wird die Basis für eine erfolgreiche Energiepolitik der nächsten Jahre bisher immer weiter aufgeschoben. Die Bundesregierung muss hier unverzüglich tätig werden und eine umfassende Überarbeitung der relevanten Gesetze vornehmen, um dem Ausbau der Erneuerbaren in Deutschland den notwendigen Anstoß zu geben.

Im NRP 2020 haben *Forschung und Entwicklung* (FuE) zu Recht einen hohen Stellenwert. Der DGB begrüßt das im NRP bekräftigte Ziel, die privaten und öffentlichen Ausgaben für FuE bis 2025 auf 3,5 Prozent des BIP zu steigern. Konkrete industrie- und dienstleistungspolitische Ziele können am besten verfolgt werden, indem der Staat direkt Mittel in bestimmte Branchen, Forschungsfelder und Bereiche leitet. Deshalb müssen insbesondere die direkten staatlichen Forschungsausgaben erhöht werden. Da Investitionen in Zukunftstechnologien häufig risikoreich sind und einen langen Investitionshorizont aufweisen, sind die öffentliche Förderung und eine direkte Finanzierung von Schlüsseltechnologien sinnvoll, um langfristig wirkenden Fortschritt zu unterstützen und gezielt gesamtgesellschaftliche Bedürfnisse anzugehen. Es ist die Aufgabe der Politik, durch öffentliche Förderung nützliche, Arbeit erleichternde und Energie sparende Technologien voranzutreiben. Staatliche Forschungspolitik gibt also der Politik die Möglichkeit, die Ausrichtung der Forschung am sozial-ökologischen Umbau festzulegen. Dabei ist es notwendig, Innovationen nicht nur rein technologisch zu verstehen, sondern zugleich Dienstleistungsinnovationen zu fördern und die Umsetzung in der Praxis durch soziale Innovationen, die Weiterentwicklung von Arbeitsbedingungen und Arbeitsorganisation sowie der Aus- und Weiterbildung zu flankieren. Wenn der Staat sich beteiligt, muss er auch für gute Arbeitsbedingungen und Tarifbindung sorgen (s. Kapitel 1).

Der DGB unterstützt darüber hinaus das Ziel, kleinere und mittlere Unternehmen stärker zu FuE zu motivieren. Die von der Bundesregierung angekündigte steuerliche Forschungsförderung, insbesondere für KMU, begünstigt aber keine vom Staat gesteuerte inhaltliche Schwerpunktsetzung und wird möglicherweise vielfach reine Mitnahmeeffekte auslösen. Der DGB fordert, eine solche steuerliche Forschungsförderung an die Einhaltung von Kriterien Guter Arbeit zu koppeln, um zu verhindern, dass indirekt schlechte Arbeitsbedingungen subventioniert werden. Notwendig sind außerdem Maßnahmen zur Eindämmung von Mitnahmeeffekten, damit dieses Instrument auch tatsächlich zur Ausweitung der Forschungsaktivitäten führt.

Die *Hightech-Strategie* der Bundesregierung muss weiterhin stark an gesellschaftlichen Problemen orientiert werden. Sie soll als Instrument verwendet werden, um Antworten auf solche gesellschaftlichen Herausforderungen zu geben, die von gewinnorientierten privaten



Unternehmen ungelöst bleiben. Dazu gehören neben den genannten klima- und energiepolitischen Zielen, die Verbesserung des Gesundheitswesens und der sozialen Lage. Daher muss auch im Rahmen dieser Strategie stärker auf die Beteiligung aller relevanten gesellschaftlichen Gruppen gesetzt werden. Die Umsetzung von Forschungsergebnissen in Unternehmen muss in enger Zusammenarbeit mit den Beschäftigten und ihren Vertretungen geschehen.

Der DGB begrüßt, dass das BMWi mit der *Industriestrategie 2030* Eckpunkte für eine aktive deutsche und europäische Industriepolitik vorgelegt hat. Allerdings enthält die Strategie zu wenige direkte staatliche Maßnahmen und Investitionen, um Wirtschaftszweige und Aktivitäten, die besonders zur Bewältigung o.g. Herausforderungen beitragen, zu entwickeln und zu stärken. Aber unter dem Label einer „Industriestrategie“ und „Stärkung des Wettbewerbs“ Steuern für Unternehmen zu senken (s. Kapitel 5), die Finanzierung sozialer Sicherungssysteme zu schwächen oder Arbeitszeit- und Mindestlohnregelungen aufzuweichen, lehnt der DGB strikt ab. Solche Maßnahmen tragen nicht zur Stärkung der Wirtschaft bei. Stattdessen muss diese auf Innovationen, qualifizierte und motivierte Beschäftigte, hochwertige öffentliche Leistungen, Investitionen und gute Infrastruktur sowie auf die produktive Vernetzung in Wertschöpfungsnetzwerken aus Industrie und Dienstleistungen setzen.

Kohärenterweise sollte Ziel der *Wettbewerbspolitik* sein, neue Rahmenbedingungen zu entwickeln, die einerseits Bedingungen für Innovationen schaffen sowie andererseits Monopolisierungstendenzen wirksam zu begegnen. Aus Sicht der Gewerkschaften kann von fairem Wettbewerb nur die Rede sein, wenn er eben nicht auf Kosten von Beschäftigten und der Umwelt ausgetragen wird bzw., wenn Wettbewerbsvorteile nicht um den Preis schlechter Arbeitsbedingungen erkaufte werden. Der DGB hat sowohl in der Stellungnahme zur Kommission Wettbewerbsrecht 4.0 als auch zum 1. Referentenentwurf der 10. GWB-Novelle die wettbewerbspolitischen Herausforderungen beschrieben und die damit verbundenen Lösungsansätze aus gewerkschaftlicher Perspektive aufgezeigt.⁶

4 Bezahlbares Wohnen fördern

Eine Wohnung gilt als bezahlbar, wenn die Bruttokaltmiete nicht mehr als 30 Prozent des Haushaltsnettoeinkommens ausmacht. Demnach gelten 40 Prozent aller Mieterhaushalte in bundesdeutschen Großstädten als überbelastet.⁷ Aufgrund des eklatanten Mangels an bezahlbaren Wohnungen, haben Unternehmen Schwierigkeiten, Personal zu finden und Arbeitnehmer*innen müssen zunehmend weite Pendelwege in Kauf nehmen. Die Wohnungskrise hat negative Einflüsse auf den sozialen Zusammenhalt, die Wirtschaft und die Umwelt. Die EU-Kommission hat zu Recht im aktuellen Länderbericht Anstrengungen der Bundesregierung angemahnt. Diese hat vor allem durch den Wohngipfel im September

⁶ Stellungnahme des DGB zur Kommission Wettbewerbsrecht 4.0 vom 13.11.2018 <https://www.dgb.de/-/1q3>, Berlin. Zugriff am 04.03.2020; Stellungnahme des DGB 10. GWB Novelle – Hintergrund, Ziele und Kernpunkte des Gesetzentwurfs vom 13.02.2020, Berlin.

⁷ H. Lebuhn et al. (2017): Wohnverhältnisse in Deutschland – eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten, Bericht aus dem Forschungsprojekt „Sozialer Wohnversorgungsbedarf“, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf. Zugriff am 05.03.2020.



2018 und die Kabinettsbeschlüsse vom 18. August 2019 mehrere Maßnahmen in die Wege geleitet, die neben zusätzlichen Schritten im NRP aufgeführt sind.

So fördert die Bundesregierung den *Wohnungsneubau* durch die soziale Wohnraumförderung (5 Mrd. von 2018 bis 2021), das Baukindergeld (2,6 Mrd. von 2018 bis 2021) und die Sonderabschreibung für den frei finanzierten Mietwohnungsbau. Zusammen mit den Mitteln von Länder und Kommunen strebt die Bundesregierung an, in dieser Legislatur 100.000 Sozialwohnungen zu bauen. Nimmt man in Betracht, dass im gleichen Zeitraum mehr als 150.000 Sozialwohnungen aus der Bindung fallen, wird deutlich, dass die Anstrengungen bei weiterem nicht ausreichen und der Bestand an Sozialwohnungen weiter abnehmen wird. Der DGB fordert den Bau von mindestens 100.000 Sozialwohnungen pro Jahr. Um den Bedarf zügig zu decken, werden Fördermittel in Höhe von sieben Mrd. Euro jährlich benötigt, die von Bund und Ländern gemeinsam aufzubringen sind. Der DGB begrüßt hingegen die Anpassung des Grundgesetzes, die es dem Bund weiterhin erlaubt, den Ländern Mittel zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus zur Verfügung zu stellen.

Nach einem Jahr *Baukindergeld* wurden ca. 135.000 Anträge gestellt. 75 Prozent davon betreffen Bestandsimmobilien und nur ein Viertel der Fördermittel fließen in den Neubau. Der Name BAUkindergeld ist irreführend, da überwiegend der Erwerb von Bestandsimmobilien gefördert wird. Aus den Metropolen wie Berlin und Hamburg kommen pro Einwohner*in vergleichsweise wenige Anträge. Hier hat das Baukindergeld kaum Effekte. Wohnungspolitisch ist das Instrument abzulehnen. Es führt kaum zu Neubau, schon gar nicht in angespannten Wohnungsmärkten. Makler*innen und Bauträger*innen werden die Förderung teilweise einpreisen, sodass die Preise weiter angeheizt werden.

Des Weiteren wird die *Sonderabschreibung im Mietwohnungsbau* nur ein Strohfeder entfachen. Das Bundesfinanzministerium schätzt die Kosten auf ca. zehn Mrd. Euro bis zum Auslaufen der Förderung 2026. Kritisch ist auch, dass für die gebauten Mietwohnungen keine Mietobergrenzen festgelegt sind. Vielmehr ist damit zu rechnen, dass Mitnahmeeffekte entstehen, aber keine bezahlbaren Wohnungen.

Statt der teuren wohnungspolitischen Instrumente wie dem Baukindergeld und der Sonderabschreibung fordert der DGB langfristige Investitionen in dauerhaft preisgebundenen Mietwohnungsbau. Eine dauerhafte Preisbindung ist möglich, wenn öffentliche Unternehmen oder Genossenschaften gezielt gefördert werden.

2019 hat die Bundesregierung durch die Ausdehnung des Betrachtungszeitraums der ortsüblichen Vergleichsmiete und der Verschärfung und Verlängerung der Mietpreisbremse das *Mietrecht gestärkt*. Die Verlängerung des Betrachtungszeitraums von vier auf sechs Jahren, bleibt aber hinter den Erwartungen des DGB zurück. Nur eine Erweiterung auf mindestens zehn Jahre, würde eine dämpfende Wirkung auf die Mietspiegelmieten entfalten. Die o.g. Maßnahmen bei der Mietpreisbremse begrüßen wir. Sie war lange überfällig.

Die *Verfügbarkeit günstigen Baulands* wird stetig zum zentralen Problem für den Bau bezahlbarer Wohnungen. In den Metropolen stiegen die Baulandpreise von 2010 bis 2018 um 275 Prozent. Flächen, die aus Spekulationsgründen unbebaut bleiben, sind keine Seltenheit. Die Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“



der Bundesregierung hat im Juli 2019 ihre Empfehlungen vorgelegt. Bis Ende Februar 2020 sind noch keine Umsetzungen der Empfehlungen bekannt. Um zügig günstiges Bauland zu aktivieren, wären eine erleichterte Anwendung von Baugeboten, ein preislimitiertes Vorkaufsrecht für die Kommunen sowie eine bessere personelle und finanzielle Ausstattung der Kommunen notwendig. Der DGB begrüßt die verbilligte Abgabe von Liegenschaften des Bundes an die Kommunen. Eine Übertragung dieser Regelung auf die Flächen des Bundesbahnvermögens muss schnell umgesetzt werden.

5 Eine gerechte Steuerpolitik mit Lenkungswirkung

Auch der DGB hält, wie im NRP angebracht, eine laufende Prüfung des *Anpassungsbedarfs des Unternehmenssteuerrechts*, insbesondere an veränderte internationale Rahmenbedingungen, für geboten. Die größte Herausforderung stellt sich bei der Bekämpfung grenzüberschreitender Steuerumgehung durch multinationale Unternehmen. Die Bundesregierung steht in der Pflicht, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um gegen die Verlagerung in Deutschland erwirtschafteter Gewinne in Niedrigsteuergebiete vorzugehen. Ziel sollte dabei sein, dass ins Ausland gezahlte Zinsen nur dann und insoweit als Betriebsausgaben abzugsfähig sein sollten, wie diese außerhalb Deutschlands einer angemessenen Mindestbesteuerung unterliegen. Auch könnte hierdurch der Kritik des Rates der EU Rechnung getragen werden, der in seiner Empfehlung vom 9. Juli 2019 auf Verzerrungen bei Finanzierungsentscheidungen hinweist, die von der derzeitigen Ausgestaltung der Körperschaftsteuer ausgehen. Hingegen spricht sich der DGB gegen eine weitere Absenkung des Körperschaftsteuersatzes aus. So wurde der nominale Körperschaftsteuersatz seit Ende der 1990er Jahre von 45 auf 15 Prozent abgesenkt und nach Berechnungen des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) die effektive Steuerbelastung von 56,52 auf 31,16 Prozent verringert. Aktuell ist zu beobachten, dass trotz insgesamt zurückgehender Erträge bei vielen Konzernen weiterhin hohe Gewinnausschüttungen erfolgen, statt Investitionen zu tätigen.

Auch im Rückblick auf die Erfahrungen mit den Steuerreformen zu Beginn des Jahrtausends steht der DGB dem Versprechen einer wachstumsstabilisierenden Funktion von Steuersenkungen skeptisch gegenüber. Die ab 2001 konjunkturbedingten höheren Defizite in Kombination mit den Steuersenkungen brachten die öffentlichen Haushalte trotz moderaten Ausgabenwachstums an die Defizitobergrenze des Stabilitäts- und Wachstumspaktes von drei Prozent des BIP. Werden die fiskalischen Kosten dieser Jahre mit dem gesamtstaatlichen Haushaltsdefizit im jeweils selben Jahr verglichen, wird die zentrale Rolle der Steuersenkungen deutlich. So war der negative Budgetsaldo von - 3,3 Prozent des BIP im Jahr 2005 maßgeblich durch Steuersenkungen im Umfang von - 2,0 Prozent des BIP verursacht.

Der DGB sieht den *Abbau des Solidaritätszuschlags* im Widerspruch zur angekündigten Entlastung von Familien mit Kindern sowie von Bezieher*innen unterer und mittlerer Einkommen. Denn die Abschaffung des Solidaritätszuschlags nutzt vor allem Top-Verdienern: Fast 80 Prozent seines Aufkommens kommen bislang vom einkommensstärksten Fünftel der Bevölkerung. Hingegen tragen die untersten 70 Prozent lediglich rund 12 Prozent dazu bei.



Ein Ehepaar mit einem Erwerbseinkommen und zwei Kindern zahlt bis zu einem Einkommen von rund 57.000 Euro hingegen schon heute keinen Solidaritätszuschlag und erst ab 60.500 Euro den vollen Satz von 5,5 Prozent.⁸

Der DGB kritisiert, dass die befristete Entlastung der Fernpendler*innen soziale Härten im Kontext der CO₂-Bepreisung nur unzureichend kompensiert. Die *Entfernungspauschale* soll ab dem 21. Kilometer zunächst um 5 Cent auf 35 Cent (ab 2024 auf 38 Cent) angehoben werden und Personen, die mit ihrem zu versteuernden Einkommen innerhalb des Grundfreibetrags liegen, ab dem 21. Entfernungskilometer eine *Mobilitätsprämie* in Höhe von 14 Prozent der erhöhten Pauschale in Anspruch nehmen können. So würde eine alleinstehende Person mit einem Jahresbruttolohn von 100.000 Euro, die außer den Fahrtaufwendungen keine weiteren steuermindernden Abzüge geltend machen kann, für ihre Fahrt zum 30 Kilometer entfernten Arbeitsplatz vom Staat insgesamt eine um ca. 850 Euro höhere Entlastung erhalten als ein Geringverdiener bei gleicher Fahrstrecke.

Hingegen hält der DGB verbesserte *Abschreibungsbedingungen für den Neubau von Mietwohnungen* für ein geeignetes Instrument, um zu einer Entspannung auf dem Mietwohnungsmarkt beizutragen. Jedoch sollte dabei auf eine maßvolle Anwendung geachtet werden. Teure Mitnahmeeffekte sollten so weit wie möglich vermieden werden. Steuergelder, die für ohnehin geplante Neubauvorhaben oder für die Förderung von überbeuertem Mietwohnungsneubau verausgabt werden, verfehlen ihren Zweck und stehen für eine gezieltere Verwendung, etwa für die unmittelbare Förderung des sozialen Wohnungsbaus, nicht mehr zur Verfügung. Mit der ausschließlichen Fokussierung auf eine kurz- bis mittelfristige, teilweise rückwirkende Erhöhung der Abschreibungssätze wird der neue §7b EStG diesen Anforderungen nicht gerecht. Im Gegensatz dazu spricht sich der DGB zum einen für eine dauerhafte Erhöhung der regulären linearen Absetzung von derzeit zwei auf künftig drei Prozent aus. Dabei geht es nicht nur um eine Gleichbehandlung mit den Abschreibungssätzen für Gebäude, die nicht Wohnzwecken dienen. Zum anderen würde damit auch ein dauerhaft wirkender Anreiz gesetzt, um die erforderlichen wohnungswirtschaftlichen Anstrengungen zu verstetigen. Der DGB sieht die kurz- und die langfristige Förderung besser austariert, würde die reguläre lineare AfA auf drei Prozent und für Engpassregionen unter Hinzurechnung einer zeitlich befristeten Sonder-AfA auf max. vier Prozent erhöht. Die beschlossene Erhöhung der Wohnungsbauprämie und der entsprechenden Einkommensgrenzen wird vom DGB als längst überfällige Entscheidung begrüßt.

Der Abzug von der Steuerschuld im Rahmen der steuerlichen Förderung der *energetischen Gebäudesanierung* ist unter dem Aspekt der Verteilungsgerechtigkeit gegenüber einer entsprechenden Verkürzung der Steuerbemessungsgrundlage der Einkommensteuer zu bevorzugen. Allerdings ist nicht durchgängig „gewährleistet, dass Wohngebäudeeigentümer aller Einkommensklassen von der Maßnahme profitieren“, wie es die Begründung des Gesetzentwurfes behauptet hatte. Menschen deren Einkommen so gering ist, dass sie

⁸ Siehe die DGB Stellungnahmen zum NRP 2018 und 2019 zu Maßnahmen einer wirkungsvolleren Entlastung mittlerer und unterer Einkommensgruppen durch u.a. Umgestaltung des Einkommensteuertarifs, Reform des Zusammenwirkens von Kindergeld und -freibetrag, Abschaffung der Abgeltungsteuer.

keine Steuern zahlen, profitieren von der geplanten Regelung gar nicht, wessen Steuer-schuld den förderfähigen Betrag nicht erreicht, profitiert entsprechend weniger. Deshalb sollte im Weiteren geprüft werden, wie eine Gleichbehandlung hergestellt werden kann. Fragwürdig ist, dass Steuerpflichtige, die mehrere Häuser oder Wohnungen zu eigenen Wohnzwecken nutzen, pro Objekt die Förderung in voller Höhe erhalten können. Die vorgesehene mögliche Mehrfachförderung je Steuerpflichtigen sollte revidiert werden.

Der DGB unterstützt die *steuerliche Förderung alternativer Antriebe*. Neben der Verlängerung der Steuerbefreiung für das Dienstfahrradleasing bis 2030 soll darüber hinaus im Verkehrsfeld die Elektro-Mobilität des Individualverkehrs durch zusätzliche Maßnahmen im Steuerrecht gefördert werden (Sonderabschreibung für rein elektrische Lieferfahrzeuge, Halbierung der Bemessungsgrundlage bei der Dienstwagenbesteuerung von E-Autos über 2021 hinaus). So soll die Steuerbefreiung auch für gewährter Vorteile für das elektrische Aufladen und für die private Nutzung betrieblicher Ladevorrichtungen gelten. Diese Maßnahmen können zusammen einen kleinen, aber sehr wichtigen Impuls zum Gelingen der Verkehrswende liefern. Zwar ist positiv, dass mit der Fortgeltung der halbierten Bemessungsgrundlage die Planungssicherheit für die Unternehmen erhöht wird, jedoch ist es der Bundesregierung leider nicht gelungen, eine kostengünstige Nachrüstung für Dieselfahrzeuge, die die Stickoxid-Grenzwerte überschreiten, durchzusetzen.

6 Beitragsentlastung geringer Einkommen

Wenn Beiträge das Einkommen belasten, ist das eigentliche Problem der zu geringe Lohn. Bei gutem Lohn sind Beiträge leichter zu tragen und steuerlich abzugsfähig. Der richtige Ansatzpunkt zur *Beitragsentlastung* ist deshalb eine Politik für gute Löhne und eine gerechte Lohnstruktur, damit geringe Einkommen erst gar nicht existieren. Ergänzend sind Haushalte mit geringem Einkommen gezielt zu entlasten.

Der Ausbau der *Gleitzone bei Midi-Jobs* bis zu einem monatlichen Arbeitsentgelt von 1.300 Euro verfehlt dieses Ziel. Er betrifft nur wenige Beschäftigte und die Entlastungswirkung für jede*n Einzelne*n ist dabei kaum spürbar. Dadurch, dass Bruttolöhne entlastet werden, werden nicht nur niedrige Stundenlöhne entlastet, sondern vielfach auch Erwerbsmodelle mit geringer Stundenanzahl. Dadurch werden keine Anreize für mehr Beschäftigung gesetzt. Darüber hinaus berücksichtigt die Entlastung nicht die tatsächliche finanzielle Situation des Haushaltes. Auch Haushalte mit insgesamt hohem Einkommen werden – zu Ungunsten der übrigen Beitragszahler, überwiegend mit unteren und mittleren Einkommen – entlastet. Nach Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) führt die Ausweitung der Gleitzone zu Mindereinnahmen in der Sozialversicherung in Höhe von 0,62 Mrd. Euro.

Ein sachgerechterer Ansatzpunkt für die gezielte Entlastung niedriger Löhne ist das Steuerrecht. Ein Modell dafür könnte der vom DIW berechnete *Arbeitnehmerentlastungsbetrag* sein.⁹ Dieser sieht eine Beteiligung von Niedrigverdienenden an den steuerlichen Vorteilen

⁹S. Bach et al. (2018): Aufkommens- und Verteilungswirkungen eines Entlastungsbetrags für Sozialversicherungsbeiträge bei der Einkommensteuer, Politikberatung kompakt 128, DIW, Berlin.

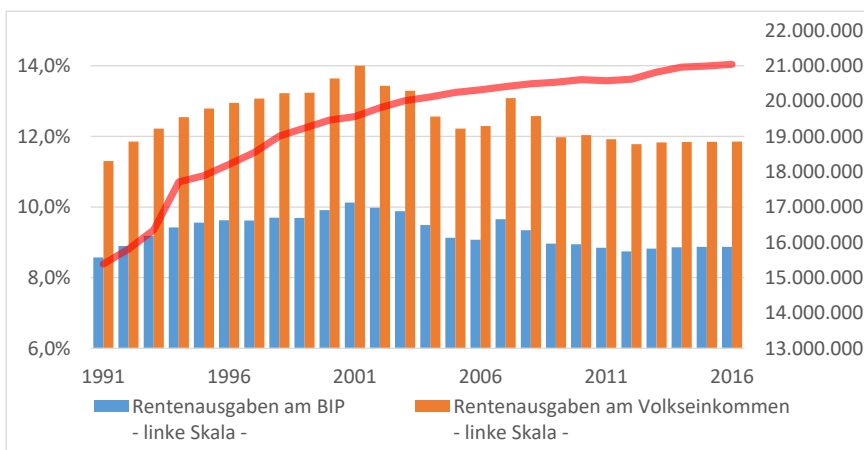
der Absetzbarkeit von Sozialversicherungsbeiträgen. Statt Steuern zu zahlen, würden sie einen Zuschuss von beispielsweise 100 Euro im Monat bekommen, der als „negative Einkommenssteuer“ ausgezahlt wird. Dieser Zuschuss wird mit dem Steuervorteil verrechnet, der sich aus der Abzugsmöglichkeit der Sozialbeiträge ergibt. Bei steigenden Einkommen würde sich der Vorteil dadurch langsam verringern, um dann bei höherem Einkommen auszulaufen. Die Entlastungswirkung bei dem Modell entfällt mit knapp 80 Prozent auf Haushalte mit niedrigen bis mittleren Arbeitseinkommen. Der Vorschlag setzt keine Anreize, die Arbeitszeit zu reduzieren und trägt auch so dazu bei, dass Menschen von ihrer Arbeit leben können.

Er wäre auch das richtige Instrument, um prekär Beschäftigte in *Mini- und Midijobs* wieder in den *vollständigen Schutz der Sozialversicherung* zu bringen: Eine volle Einbeziehung in die Sozialversicherung bei gleichzeitiger steuerlichen Entlastung würde die aktuell hohen Grenzkosten einer Umwandlung von Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung abschaffen und eine Erhöhung der Arbeitszeit – vor allem bei öfter in Minijobs beschäftigten Frauen – fördern.

7 Kritik an der Deckelung von Sozialbeiträgen und Förderung einer auskömmlichen Alterssicherung

Die Bundesregierung will den *Gesamtsozialbeitrag unter 40 Prozent* halten. Dieses Ziel lässt die Belastungen der Beschäftigten außen vor. Nach ihren Angaben (Alterssicherungsberichte) müssen Beschäftigte neben der gesetzlichen Rentenversicherung rund sechs Prozent zusätzlich für eine auskömmliche Altersvorsorge aufbringen. Der Gesamtsozialbeitrag zeigt also nicht die gesamte Belastung der Beschäftigten. Aus Sicht des DGB müssten zur „Gesamtbelastung“ auch die nötigen privaten Vorsorgeaufwendungen einbezogen werden. Sonst droht ein Überwälzen der Lasten von den Arbeitgebern auf die Beschäftigten.

Seit 1998 sind die Ausgaben aller Sozialversicherungen in heutigen Werten um rund 30 Mrd. Euro gekürzt worden. Die Wirkung zeigt ein Beispiel: Die Zahl an Rentner*innen ist von etwa 18 Mio. 1995 auf über 21 Mio. 2018 gestiegen. Der Anteil der Rentenausgaben im Volkseinkommen ist in der gleichen Zeit aber von 12,2 auf 11,9 Prozent gesunken.



Quelle: Rentenversicherung in Zeitreihen 2019. DRV Bund. Eigene Berechnung und Darstellung.

Jeder Rentner*in bekommt 2018 also rund 25 Prozent weniger vom Volkseinkommen als 1995.

Die Bundesregierung hat weiterhin kein Konzept, *langfristig eine auskömmliche Alterssicherung* zu gewährleisten. Insbesondere unter dem Ziel, den Gesamtsozialbeitrag unter 40 Prozent zu halten, beschränkt sich die Bundesregierung selbst darin, langfristig eine ausreichende Altersvorsorge zu gewährleisten. Denn nach geltendem Recht soll, trotz eines um über 10 Prozent sinkenden Sicherungsniveaus, der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung bis 2045/2060 um vier bis fünf Prozentpunkte steigen. Wie das Ziel eines angemessenen Alterseinkommens erreicht werden soll, ohne die Beschäftigten in wachsendem Maße zu belasten, ist weiterhin unklar. Ob ein Ergebnis der Rentenkommission eine Lösung bringt, bleibt abzuwarten und kann erst im nächsten Bericht 2021 erörtert werden.

Die ab 2021 einzuführende *Grundrente* soll nach dem Willen der Bundesregierung geringe Renten nach langjähriger Versicherungsdauer aufwerten und so Lebensleistung anerkennen. Die damit verbundene Einkommensprüfung, einschließlich dem Einkommen von Eheleuten, macht dies jedoch eher zu einer Fürsorgeleistung und verwaltungstechnisch entsprechend aufwendig. Außerdem dürfte die Einkommensanrechnung der/des Ehepartner*in, insbesondere bei Frauen, eine Kürzung der Grundrente bewirken und somit ihre eigenständige Alterssicherung mindern. Die Grundidee hingegen, Löhne die für sich noch existenzsichernd sind, so rentenrechtlich aufzuwerten, dass typisierend eine ausreichende Rentenhöhe erreicht wird, ist jedoch sinnvoll und entspricht dem Ziel, das Rentensystem armutsfester auszugestalten. Um diese Funktion zu stärken, müsste jedoch auf jede Einkommensanrechnung verzichtet werden.

Die ausgeweitete *Midi-Job Zone* (neu: Übergangsbereich) entlastet geringste Beschäftigungsverhältnisse und nur Teilzeitstellen, die auch nach 45 Jahren nicht zu existenzsichernden Renten führen – auch nicht inklusive der Grundrente. 45 Jahre Arbeit zu 1.300 Euro Bruttolohn ergibt brutto eine Rente von 570 Euro. Die geplante Grundrente würde die Bruttorente auf rund 900 Euro anheben - nach Sozialbeiträgen wären es 800 Euro. Das durchschnittliche Existenzminimum liegt bei knapp über 800 Euro. Bei Löhnen unter 1.300 Euro liegt die Rente dann deutlich unter 800 Euro – inklusive Grundrente. Bei Löhnen unterhalb von 1.050 Euro (in 2020) soll auch künftig keine Grundrente gewährt werden, so dass die Rente nach 45 Jahren unter 440 Euro brutto läge. Finanziert wird diese Subvention alleine aus Beitragsmitteln. Der DGB lehnt diesen Weg weiterhin als nicht hilfreich ab.

Die *Einbeziehung der Selbstständigen* in den Schutz der gesetzlichen Rentenversicherung wird begrüßt. Die Opt-Out Regelung droht aber, zu einer billigen Variante zu werden und beispielsweise das Risiko der Erwerbsminderung nicht mit abzusichern. Hinzu kommt, dass zu klären ist, wie sichergestellt wird, dass die private alternative Absicherung auch aufrechterhalten und der vorgesehene Beitrag gezahlt wird.

8 Gegen ungesunden Wettbewerb der Krankenkassen und für gute Pflege

Der DGB erachtet den Erhalt und die Stärkung der Selbstverwaltungsorgane mitsamt der ihnen übertragenen Funktionen und Kompetenzen als entscheidend für ein *effizientes und*



gerechtes Wirken des Sozialstaats. Angesichts dessen sind die Inhalte des Faire-Kassen-Gesetzes nicht nur als eine offene Missachtung der bisherigen sozialpolitischen Interesseneinbindung der Versicherten, sondern als Aufkündigung einer wesentlichen Grundlage des Sozialstaatsprinzips zu verstehen. Statt einer Stärkung selbstverwalterischen Handelns in den gesetzlichen Krankenversicherungen wird die Entmachtung der Versicherten zugunsten einer wettbewerbsorientierten „Professionalisierung“ des GKV-Spitzenverbandes angestrebt. Diese Entwertung ist als hochproblematischer Bestandteil einer Reihe von Angriffen des Bundesgesundheitsministeriums gegen die Selbstverwaltungsorgane der Sozialversicherungsträger einzuordnen.

Darüber hinaus soll der vorliegende Gesetzesentwurf offensichtlich einer weiteren Stärkung des Preiswettbewerbs innerhalb der GKV und damit der fortgesetzten Schwächung des Prinzips der Solidargemeinschaft dienen. Es werden bestehende Wettbewerbsregeln konkretisiert und Klagerechte ausgeweitet, mit denen dem entfesselten Preiskampf der Krankenkassen untereinander um alle Versicherten offenbar das Feld bereitet werden soll. In diesem Zusammenhang ist auch eine Zuweisung aller wettbewerbsrechtlichen Streitigkeiten nach dem neuen § 4a Absatz 7 SGB V an die Zivilgerichtsbarkeit vorgesehen. Im Ergebnis wäre nicht nur die Aufsicht über bisher regional begrenzte Kassen künftig beim Bundesversicherungsamt angesiedelt, sondern eine umfassende Beseitigung bisher regional gegliederter Versorgungsangebote zugunsten großer, zentralistischer Strukturen zu erwarten.

Der DGB lehnt Eingriffe in das *Organisationsrecht der Krankenkassen* strikt ab und warnt eindringlich vor einer weiteren Ausweitung des Wettbewerbsprinzips. Gleichzeitig begrüßt er die Mehrzahl der vorgelegten Ansätze zur Weiterentwicklung des Risikostrukturausgleichs und fordert die Bundesregierung auf, mit einer notwendigen Überarbeitung für Finanzierungsgerechtigkeit zwischen den Krankenkassen zu sorgen.

Die Zahl der Pflegebedürftigen steigt immer weiter – aber es fehlen tausende *Pflegekräfte*. Die riesige Lücke liegt vor allem darin begründet, dass der hoch qualifizierte und anspruchsvolle Beruf mit schlechten Lohn- und Arbeitsbedingungen einhergeht: Harte körperliche Arbeit im Schichtsystem, schlechte Bezahlung, Dauerstress. Deshalb hat die „Konzertierte Aktion Pflege“ (KAP) nach einem Jahr Beratung einen Plan für bessere Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Pflege vorgestellt. Der DGB begrüßt das Vorgehen und fordert eine zügige Umsetzung der Pläne von allen Beteiligten.¹⁰

Erklärtes Ziel ist es, dass sich die *Arbeitsbedingungen für Pflegekräfte schnell und spürbar verbessern*. Deshalb soll nach dem Willen der KAP künftig bundesweit nach Tarif bezahlt werden. Der DGB begrüßt in diesem Sinne das Pflegelöhneverbesserungsgesetz ausdrücklich. Dieses verfolgt das Anliegen, den Pflegeberuf attraktiver zu gestalten. Dies kommt auch den Patient*innen zu Gute, denn in der Pflegebranche ist es unerlässlich, eine qualitativ angemessene Versorgung pflegebedürftiger Menschen durch ausreichend und gut

¹⁰ Siehe auch DGB Eckpunkte zur solidarischen Weiterentwicklung der Sozialen Pflegeversicherung vom 28.09.2019: <https://www.dgb.de/presse/++co++b23d7422-e0fd-11e9-b36c-52540088cada>, Berlin. Zugriff am 06.03.2020.

qualifiziertes Pflegefachpersonal sicherzustellen. Um diese Ziele zu erreichen, soll mit dem Gesetz die nach der Vereinbarung im Koalitionsvertrag flächendeckende Tarifbindung im Bereich der Altenpflege erreicht werden. Die konkret vorgesehene Einführung einer *flächendeckenden Tarifbindung in der Pflege* erfordert die Erstreckung tarifbasierter Arbeitsbedingungen auf der Grundlage des Arbeitnehmer-Entsendegesetz (Tarifvertragslösung). Insgesamt entsteht dabei neben der Zielerreichung der Effekt der Stärkung der Tarifautonomie in diesem wichtigen Feld der sozialen Arbeit mit Menschen.

Darüber hinaus sollen mit der KAP ein am Bedarf orientierter Personalschlüssel eingeführt, die Anwerbung ausländischer Pflegekräfte beschleunigt und die Zahl der Auszubildenden und Ausbildungseinrichtungen gesteigert werden. Die Ergebnisse der KAP zeigen einen Weg auf, wie die trotz zahlreicher Leistungsverbesserungen immer noch schlechte Situation sowohl für die Pflegebedürftigen, als auch für die Pflegekräfte erheblich verbessert werden kann. Diese Vorschläge müssen nun zügig in Gesetze gegossen und vor allem eine Lösung für die offene Frage der Finanzierung sämtlicher Ideen und Maßnahmen gefunden werden.

Der DGB begrüßt darüber hinaus die *Entlastung bei den Betriebsrenten* durch das GKV-Betriebsrentenfreibetragsgesetz. Betriebsrenten bei der Beitragspflicht zur gesetzlichen Krankenversicherung zu entlasten, ist ein wichtiger und längst überfälliger Schritt. Der Gesetzesentwurf bedeutet für rund 60 Prozent der Betriebsrenten künftig, dass weniger als der halbe Beitragssatz erhoben wird. Diese Maßnahme ist sinnvoll, um bestehende Probleme zumindest zu lindern und die Betriebsrenten auch langfristig attraktiv zu halten. Außerdem begünstigt der Vorschlag insbesondere Menschen mit geringem Lohn und einer Betriebsrente von wenigen 100 Euro. Kritisch sieht der DGB, dass die Einnahmeausfälle mittel und langfristig voll aus Steuermitteln zu finanzieren sind.

9 Erwerbsbeteiligung von Frauen erhöhen und Entgeltlücke schließen

Der im NRP erwähnte Anstieg der *Frauenerwerbstätigkeit* ist erfreulich. Die Beurteilung dieser Entwicklung darf sich aber nicht in der Darstellung steigender Frauenerwerbstätigenquoten erschöpfen. Diese Zahl verdeckt die Tatsache, dass der Arbeitsmarkt weiter auseinander driftet – in sinkende Vollzeit- und steigende Teilzeitarbeit. Laut Statistischem Bundesamt waren 2018 46 Prozent der Frauen im Alter von 15 bis 64 Jahren in Teilzeit tätig, aber nur 11 Prozent der Männer.¹¹ Der geschlechterbezogene Abstand bei der Teilzeitarbeit ist mit 35 Prozentpunkten weiterhin sehr groß. Die Erwerbstätigenquoten müssen daher auch im nationalen Berichtswesen konsequent als Vollzeitäquivalente dokumentiert werden.

Denn (unfreiwillige) Teilzeitarbeit, der Klebeeffekt geringfügiger Beschäftigung und ihre hohen Anteile am Niedriglohnsektor hindern einen Großteil der erwerbstätigen Frauen in Deutschland faktisch, ihren Lebensunterhalt durch eigene Erwerbstätigkeit sicherzustellen: Zwei Drittel aller abhängig beschäftigten Frauen im Haupterwerbsalter verdienen nicht genug, um langfristig ihre Existenz zu sichern. Sie können keine Ansprüche erwerben, die im Fall von Arbeitslosigkeit oder Erwerbsunfähigkeit sowie im Alter für eine *eigenständige*

¹¹ Statistisches Bundesamt (2018): Mikrozensus 2018, Wiesbaden.



Existenzsicherung ausreichen. Vier Fünftel dieser Frauen wären mit ihrem aktuellen Verdienst nicht in der Lage, langfristig für sich und ein Kind zu sorgen.¹²

Es reicht nicht aus, zu erwähnen, dass in 35 Prozent der Paarfamilien im Jahr 2018 mit einem Kind unter drei Jahren beide Eltern erwerbstätig waren. Hier muss nach Teilzeit unterschieden werden, denn Elternschaft wirkt sich vor allem auf den Erwerbsumfang von Frauen aus: In Zweiverdiener-Paarhaushalten mit Kindern arbeiten 95 Prozent der Männer in Vollzeit, aber nur 28 Prozent der Frauen.¹³ Die Arbeitszeitlücke von 8,2 Wochenstunden zwischen Frauen und Männern trägt maßgeblich zur *Entgelt- und Rentenlücke* bei.

Frauen übernehmen immer noch überwiegend die Fürsorgeverantwortung – auf Kosten ihrer Erwerbstätigkeit. Um ihre Erwerbsbeteiligung und damit ihre eigenständige Existenzsicherung zu fördern, muss der *qualitative und quantitative Ausbau der Kindertagesbetreuung* vorangetrieben werden. Der DGB begrüßt das Gute-KiTa-Gesetz, da es erstmals Qualitätsstandards für gute Kita-Rahmenbedingungen zu setzen versucht, kritisiert aber die freie Verwendungsmöglichkeit der bereitgestellten Mittel durch die Länder sowie die Finanzierungsdauer. Für die Gebührenfreiheit als originär familienpolitischer Leistung muss zusätzliches Geld zur Verfügung gestellt werden, damit das ursprüngliche Ziel, mehr für Kitas und Fachkräfte zu tun, auch tatsächlich erreicht wird. Die Bundesmittel sollten dauerhaft angelegt sein und nicht, wie jetzt vorgesehen, 2022 enden.

Der DGB begrüßt das Vorhaben, ab 2025 für alle Kinder im Grundschulalter einen individuellen *Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung* unter Beteiligung des Bundes am Betreuungsausbau einzuführen. Durch die schulische Ganztagsbetreuung im Anschluss an den Kita-Besuch werden die Bedingungen für die Fortsetzung einer Erwerbstätigkeit von Frauen deutlich verbessert. Damit der geplante Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung an den Grundschulen in der Praxis nicht am fehlenden Personal scheitert, müssen Erzieher- und Lehrberufe aufgewertet werden, um sie attraktiver zu machen (s. Kapitel 2).

Mit dem *Entgelttransparenzgesetz* kann die Lohnlücke nicht überwunden werden, denn es ist in seiner aktuellen Fassung an den entscheidenden Stellen nicht konsequent ausgestaltet. Alle drei Kernelemente des Gesetzes – Auskunftsanspruch, Prüfverfahren und Berichtspflicht – entfalten nicht die beabsichtigte Wirkung. Nur vier Prozent der Beschäftigten in Unternehmen mit mehr als 200 Beschäftigten haben Gebrauch von ihrem Auskunftsrecht über vergleichbare Entgelte gemacht. Weniger als die Hälfte der dazu aufgeforderten Unternehmen haben eine Überprüfung ihrer betrieblichen Entgeltstrukturen durchgeführt, im öffentlichen Dienst war es nur ein Viertel.¹⁴ Solange Betriebe und Verwaltungen nicht gesetzlich verpflichtet werden, ihre Entgeltpraxis mittels zertifizierter Verfahren zu überprüfen, darüber zu berichten und Benachteiligungen abzubauen, bleibt das Gesetz weit hinter dem selbstgesteckten Ziel zurück, gleiche Löhne für Frauen und Männer zu erreichen. Nicht zu-

¹² CEDWA-Allianz (2016): Alternativbericht CEDAW, Berlin, S.9.

¹³ Statistisches Bundesamt (2017): Mikrozensus 2017, Wiesbaden.

¹⁴ Kienbaum Consultants (2019): Evaluation der Wirksamkeit des Gesetzes zur Förderung der Entgelttransparenz zwischen Frauen und Männern, Evaluationsgutachten i. A. des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.

letzten bedarf es eines größeren Geltungsbereichs und eines Verbandsklagerechts, damit Beschäftigte im Falle der Entgeltdiskriminierung mit der Durchsetzung ihrer Rechte nicht allein gelassen werden.

Zur Beseitigung der unterschiedlichen Bezahlung von Frauen und Männern bedarf es weiterer Anstrengungen entsprechend der vielfältigen Ursachen für den Gender Pay Gap¹⁵:

Um die *Arbeitszeitlücke zwischen Männern und Frauen* zu schließen, müssen zur gerechteren Verteilung von Sorge- und Erwerbsarbeit, Anreize wie etwa bedarfsgerechte Arbeitszeitmodelle, Möglichkeiten zum Führen in Teilzeit und die Ausweitung der Vätermontate gesetzt werden. Um die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf zu verbessern und die geschlechtergerechte Aufteilung der Angehörigenpflege zu fördern, begrüßt der DGB die Handlungsempfehlungen des Unabhängigen Beirats zur Vereinbarkeit von Pflege und Beruf für ein steuerfinanziertes Familienpflegegeld analog zum Elterngeld sowie für Zuschüsse zu haushaltsnahen Dienstleistungen.

Die vertikale Segregation, d.h. die ungleiche Verteilung von Frauen auf Hierarchieebenen, trägt zur Entgeltlücke bei. Der DGB unterstützt das Vorhaben, das Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst (FüPoG) weiterzuentwickeln. Eine Mindestbeteiligung für Vorstände und die Einführung einer Begründungs- und Berichtspflicht bei Festlegung der Zielgröße Null mit Sanktionsmechanismus bei Nichteinhaltung sind eine Chance, der angemessenen Repräsentanz von Frauen in Spitzenpositionen der Wirtschaft deutlich näher zu kommen. Aus Sicht des DGB ist die weitere Ausweitung des Geltungsbereichs notwendig.

Der DGB begrüßt die Einigung auf eine Grundrente, von der in besonderem Maße Frauen profitieren werden. Die vorgesehene Anrechnung des Einkommens vom Ehepartner lehnt der DGB ab. (s. Kapitel 7)

10 Soziale Schieflage in der Bildungspolitik beenden

Zu Recht werden im NRP eine Verbesserung des Bildungsniveaus und die Steigerung der Bildungsausgaben auf allen Ebenen gefordert. Zwar haben mehr Jugendliche höhere Schulabschlüsse, mehr Menschen nehmen ein Studium auf oder bilden sich weiter. Auf der anderen Seite bleibt ein *fester Sockel der Bildungsarmut*. Kinder aus schwierigen sozialen Verhältnissen oder Einwanderer-Familien haben noch immer schlechtere Bildungschancen.

Wenig optimistisch stimmt zudem, dass Deutschland zuletzt wieder weniger ins Bildungswesen investiert. Lag der Anteil der *öffentlichen und privaten Ausgaben für Bildung* 2014 noch bei 6,6 Prozent des BIP, ist dieser Anteil bis 2017 schon auf 6,3 Prozent gesunken. Das hat gravierende Folgen: Personalnot in Schulen und an Kitas, mangelnde Ausstattung für inklusives Lernen oder die Integration von Geflüchteten - Knappheit trifft die Gruppe der sozial Benachteiligten am stärksten.

¹⁵ Weitere Maßnahmen, wie die Abschaffung steuerlicher Fehlanreize und Aufwertung frauendominierter Berufe siehe auch DGB-Stellungnahme zum NRP 2019.

Die Zahl der jungen *Menschen ohne einen Schulabschluss* steigt wieder. Seit 2013 ist die Quote der Jugendlichen, die das Schulsystem in Deutschland ohne einen Abschluss verlassen, von 5,7 auf 6,8 Prozent (2018) angewachsen. Wer aber nicht zumindest einen Hauptschulabschluss hat, wird von der Ausbildung faktisch ausgeschlossen. So bleiben 1,48 Mio. junge Menschen im Alter von 20 bis 29 Jahren ohne Berufsausbildung. Das sind 15,1 Prozent dieser Altersgruppe. So lag die Arbeitslosenquote zuletzt im Schnitt bei 5,3 Prozent, bei den Ausbildungslosen hingegen bei 17,4 Prozent.

Immerhin 34,3 Prozent der Kinder unter drei Jahren hatten im Jahr 2019 in Deutschland einen Krippenplatz. Auch beim Ausbau der Ganztagsangebote an Grundschulen gibt es deutliche Fortschritte, von einer flächendeckenden Versorgung ist man jedoch weit entfernt. Zurzeit haben 41,7 Prozent der Grundschüler einen solchen Platz. Es ist zu befürchten, dass der Rechtsanspruch auf *Ganztagsförderung an Grundschulen*, den die Bundesregierung ab dem Jahr 2025 versprochen hat, nicht zuletzt am Fachkräftemangel scheitern wird. Dem *Krippenausbau* setzt dieser Mangel ebenfalls enge Grenzen. Obwohl das Platzangebot steigt, stagnieren die Beteiligungsquoten der Kinder unter drei Jahren. Es fehlt schlicht das Personal, um diese Nachfrage zu bedienen.¹⁶

Positiv zu bewerten ist die *Novellierung des Berufsbildungsgesetzes* zum 1. Januar 2020. Neben der Mindestausbildungsvergütung gibt es künftig eine gesicherte Freistellung aller Auszubildenden für die Berufsschule, die gesetzlich garantierte Freistellung für ehrenamtliche Prüfer*innen, verbesserte Ausbildungsmittelfreiheit für die Auszubildenden und ein gemeinsames Vorgehen von Bund, Ländern und Sozialpartnern, um die betrieblichen Phasen des Dualen Studiums zu verbessern.

Der DGB fordert:

- Eine Ausstattung von Schulen mit besonderen Aufgaben nach einem Schulsozialindex.
- Eine höhere und dauerhafte Beteiligung des Bundes beim Ausbau der Ganztagschulen.
- Eine gemeinsame Fachkräfteoffensive von Bund und Ländern für pädagogisches Personal.
- Eine Ausbildungsgarantie, die Jugendlichen den Übergang von der Schule in den Beruf öffnet.
- Die Entwicklung einer Bildungsstrategie für Chancengleichheit durch Bund, Länder und Kommunen mit den Sozialpartnern.

¹⁶ DGB-Expertise „Baustelle Bildungsrepublik Wo bleibt der Aufbruch? – Eine gemischte Bilanz des Stillstands, der Rückschritte und der bröckelnden Fortschritte“ vom 11.12.2019: <https://www.dgb.de/downloadcenter/++co++137da130-1d85-11ea-93f3-52540088cada>, Berlin. Zugriff am 06.03.2020.



11 Berufliche Weiterbildung stärken

Insgesamt ist die Weiterbildungsbeteiligung laut Adult Education Survey 2018 auf 54 Prozent (2018) gestiegen. Diese Daten haben allerdings den Mangel, dass sie nur die quantitative Quote der Weiterbildungsbeteiligung messen. Der Ausbau der Qualität, eine höhere Effektivität oder der Abbau möglicher sozialer Disparitäten steht nicht auf der Agenda.

Charakteristisch für die betriebliche Weiterbildung in Unternehmen in Deutschland sind zudem relativ kurze Anpassungsmaßnahmen. Darüber hinaus sind diese Maßnahmen teils gesetzlich vorgeschrieben. Gesetzlich oder anderweitig vorgeschriebene Veranstaltungen aus dem Bereich „Gesundheit und Arbeitsschutz“ machen ein Fünftel der gesamten Teilnahmestunden aus.

Der DGB teilt die Auffassung der Bundesregierung, dass die Ausweitung der *beruflichen Weiterbildung* ein zentraler Schlüssel ist, um den Strukturwandel zu bewältigen, Aufstiegsmobilität zu fördern, die Fachkräftesituation zu verbessern und Arbeitslose in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

So begrüßt der DGB das Ergebnis der *Nationalen Weiterbildungsstrategie* (NWS). Viele der Ideen, die der DGB in Form eines 10-Punkte-Plans¹⁷ in die Verhandlungen der NWS eingebracht hat, wurden aufgegriffen und finden sich in dem aktuellen Referentenentwurf des *Arbeit-von-morgen-Gesetzes* wider. Mit der geplanten Erhöhung der Zuschüsse bei Qualifizierungsvereinbarungen der Sozialpartner wird im Referentenentwurf des *Arbeit-von-morgen-Gesetzes* eine wichtige Forderung der Gewerkschaften nach mehr Anreizen für ein verstärktes, gemeinsames Handeln der Betriebsparteien aufgegriffen. Der Zuschuss ersetzt aber nicht die Forderung der Gewerkschaften, das Mitbestimmungs- und Initiativrecht bei der Einführung von Maßnahmen der betrieblichen Berufsbildung im Falle drohender Qualifikationsdefizite/-verluste (§ 97 Abs. 2 BetrVG) mit dem Mitbestimmungsrecht bei der Durchführung betrieblicher Bildungsmaßnahmen (§ 98 BetrVG) zusammenzufassen und zu einem *generellen Initiativ- und Mitbestimmungsrecht* bei der Ein- und Durchführung der betrieblichen Berufsbildung auszubauen. Es ist auf aktuelle und kurzfristig geplante Änderungen beschränkt.

Um formal *geringqualifizierten Erwachsenen Qualifizierungswege zu eröffnen*, plant die Bundesregierung, mit dem Referentenentwurf des *Arbeit-von-morgen-Gesetzes*, die Einführung eines grundsätzlichen Rechtsanspruches auf Förderung einer berufsabschlussbezogenen Weiterbildung. Das Recht soll sowohl für Arbeitslose als auch für Beschäftigte gelten. Der DGB befürwortet das Vorhaben, betont aber, dass dieses Recht nicht durch enge Restriktionen im Verwaltungshandeln eingeschränkt werden und im Falle von Arbeitslosen an einem monatlichen Qualifizierungsbonus zum Arbeitslosengeld gekoppelt werden sollte.¹⁸

¹⁷ DGB 10-Punkte-Plan zur Nationalen Weiterbildungsstrategie vom 25.04.2019:

<https://www.dgb.de/themen/++co++118cad40-65a6-11e9-8c45-52540088cada>, Berlin. Zugriff am 04.03.2020.

¹⁸ Siehe auch DGB Arbeitsmarkt aktuell Nr. 5 von Oktober 2019: <https://www.dgb.de/themen/++co++1fee99d4-ef26-11e9-a38f-52540088cada>, Berlin. Zugriff am 04.03.2020.



Weiter wurde im Rahmen der NWS vereinbart, dass in begründeten Einzelfällen auf das im § 180 SGB III geregelte Verkürzungsgebot, d.h., dass Umschulungsmaßnahmen bzw. berufsabschlussbezogene Weiterbildungsmaßnahmen im Vergleich zu einer Erstausbildung um ein Drittel verkürzt durchgeführt werden müssen, in begründeten Einzelfällen verzichtet werden kann. Denn dieses stellt oftmals für lernentwöhnte Geringqualifizierte eine hohe Hürde dar. Der DGB fordert die Umsetzung dieser Vereinbarung im Rahmen des Arbeit-von-morgen-Gesetzes ein.

Auch jenseits der Arbeitsförderung sieht der DGB Bundes- und Länderregierungen auch bei der Förderung des Erwerbs von *allgemeinen und digitalen Grundkompetenzen für Geringqualifizierte* in der Verantwortung. Derzeit sind von den 6,2 Mio. gering litalisierten Erwachsenen 12,9 Prozent arbeitslos. Darüber hinaus bezeichnen sich 8,1 Prozent als Hausfrau bzw. Hausmann. Rund jede*r dritte Arbeitslose zählt zu den gering litalisierten Erwachsenen. Hier gibt es dringenden Handlungsbedarf.

Weiter vermisst der DGB die Umsetzung des Commitments der NWS „u.a. Maßnahmen wie staatlich geförderte Bildungszeiten und Bildungsteilzeiten für beschäftigte Arbeitnehmer*innen zu prüfen, um insbesondere die deutlich zunehmenden Bedarfe an Entwicklungsqualifizierungen und z.T. Umschulungen von beschäftigten Arbeitnehmer*innen, auch über Branchen hinweg zu fördern“. Aus Sicht des DGB ist ein *umfassendes Recht auf Weiterbildung* eine adäquate Antwort. Als ersten Schritt schlägt er ein Fachkräftestipendium nach österreichischem Modell für Beschäftigte und Selbständige für eine Weiterbildung in Mangelberufen vor. Diese können die Stipendien erhalten, wenn sie nicht schon eine Ausbildung in einem der Mangelberufe haben oder dort ihre Beschäftigung nicht ausüben können. Die Umschulung von Selbständigen soll aus Steuermitteln finanziert werden.¹⁹

12 Bekämpfung von Armut und Kinderarmut

Der DGB begrüßt, dass im vorliegenden Entwurf die „erfolgreiche“ *Bekämpfung der Armut* nicht mehr so stark auf den Indikator „Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit“ fokussiert wird wie in den letzten NRPs, sondern nun auch Bezug genommen wird auf die „Inanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen“ sowie die „Armutsrisikoquote“. Denn der erfreuliche Rückgang der *Langzeitarbeitslosigkeit* darf nicht unreflektiert mit einem Rückgang der Armutsbetroffenheit gleichgesetzt werden. Dies würde voraussetzen, dass vormals Langzeitarbeitslose eine existenzsichernde Beschäftigung aufnehmen können oder eine andere Art Einkommen oberhalb der Armutsschwelle erzielen können. Zudem ist zu bedenken, dass der Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit (Bestand) auch auf weniger neue Eintritte in Langzeitarbeitslosigkeit beruht, während die Übergänge aus Langzeitarbeitslosigkeit in eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt weiterhin rückläufig sind (minus 14 Prozent im gleitenden Jahresdurchschnitt 3/2019 bis 2/2020 zum Vorjahreszeitraum).

¹⁹ Mehr dazu Stellungnahme des DGB vom 26.02.2020.

Nicht nachvollziehen kann der DGB die Aussage, dass durch „das umfassende Sozialleistungssystem in Deutschland“ „Arbeitslose oder Personen mit einem sehr niedrigen Einkommen (...) effektiv geschützt“ (Absatz 142) würden. Die in den offiziellen Armuts- und Reichtumsberichten ausgewiesene hohe Armutsquote von Erwerbslosen belegt etwas anderes und auch eine Analyse des Leistungsniveaus der Grundsicherung zeigt, dass für fast alle Haushaltstypen (Ausnahme Alleinerziehende mit kleinen Kindern) das Leistungsniveau unterhalb der Armutsrisikogrenze liegt. Der DGB sieht dringenden Handlungsbedarf, die *Grundsicherungsleistungen bedarfsdeckend zu erhöhen*.

Bezogen auf die neuen Instrumente des *Teilhabechancengesetzes* teilt der DGB die Einschätzung, dass es sich beim „Sozialen Arbeitsmarkt“ um einen sachgerechten und zielführenden Ansatz handelt, um soziale Teilhabe zu ermöglichen. Allerdings gibt es aufgrund der Erfahrungen mit der Umsetzungspraxis auch Hinweise auf Nachbesserungsbedarfe: So konterkariert beispielsweise die hohe Quote (50 Prozent) von auf bis zu zwei Jahren befristeten Arbeitsverhältnissen das Ziel einer längerfristigen Beschäftigungsperspektive.

Der DGB teilt die positive Bewertung bezüglich des weiteren Rückgangs von erwerbstätigen Leistungsberechtigten im SGB-II-System. Dabei handelt es sich auch um einen *positiven Effekt des Mindestlohns*. Eine einmalige, außerordentliche Erhöhung des Mindestlohns zusätzlich zum vereinbarten Anpassungsmechanismus würde den Mindestlohn „existenzsichernd“ ausgestalten und zu einem weiteren deutlichen Rückgang der Aufstocker führen.

Der DGB begrüßt das *Starke-Familien-Gesetz* als wichtigen Schritt beim Zurückdrängen der *Kinderarmut*. Mit dem Gesetz wurde der Kinderzuschlag erhöht und die Zahl der Anspruchsberechtigten über eine entschärfte Einkommensanrechnung ausgeweitet. Von diesen Verbesserungen profitieren insbesondere Alleinerziehende sowie Geringverdienende, deren Einkommen knapp oberhalb des Hartz-IV-Anspruchs liegt. Zudem teilt der DGB die Einschätzung, dass ein weiterer Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuung ein wichtiger Hebel ist, um Alleinerziehenden einen Zugang zum Arbeitsmarkt zu eröffnen und Kinderarmut zurückzudrängen.

Äußerst kritisch bewertet der DGB hingegen die weitere *Erhöhung des Kinderfreibetrags*, da der Freibetrag dazu führt, dass Bezieher*innen mit hohem Einkommen am meisten profitieren und einen deutlich höheren finanziellen Vorteil erhalten als Bezieher*innen von Kindergeld. Auch nach den Verbesserungen beim Kinderzuschlag sieht der DGB dringenden Handlungsbedarf. Um die Inanspruchnahme von kinderbezogenen Leistungen zu verbessern, hält es der DGB für zielführend, die vielen bestehenden, unterschiedlichen Leistungen stärker zu bündeln. Wichtige Handlungsfelder zur Bekämpfung der (Kinder)Armut siehe die DGB-Stellungnahme zum NRP 2019.

13 Beschäftigung von Geflüchteten

Es ist sehr erfreulich, dass die *Beschäftigungsquoten von Geflüchteten* stetig steigen und mittlerweile rund die Hälfte derer, die seit 2013 nach Deutschland gekommen sind, einer Erwerbstätigkeit nachgeht. Die Erwerbstätigkeitsquoten der geflüchteten Frauen bleiben jedoch weiterhin deutlich hinter denen der Männer. Darüber hinaus sind Geflüchtete mit



44 Prozent weit überdurchschnittlich in Helfer-Tätigkeiten repräsentiert. Ihre mittleren Brutomonatsverdienste bei Vollzeit sind dementsprechend um ca. 44 Prozent niedriger als die aller abhängig Beschäftigten. Durch das 2019 in Kraft getretene Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, wird einer großen Gruppe durch Beschäftigungsverbote der Zugang zum Arbeitsmarkt komplett versperrt. Abhängig vom Aufenthaltsstatus fallen bei Maßnahmen der sprachlichen und beruflichen Förderung von Geflüchteten Wartezeiten von drei bis 15 Monaten an. Der DGB hält diese Maßnahmen für schädlich. Um auf die Bedarfe des Arbeitsmarktes nach qualifizierten Arbeitskräften zu reagieren und zu vermeiden, dass Geflüchtete langfristig in gering entlohnten, niedrig qualifizierten Bereichen beschäftigt werden, mit gravierenden Konsequenzen auf ihre Teilhabemöglichkeiten, Integrationsbemühungen sowie den allgemeinen sozialen Zusammenhalt, muss Aufstiegsmobilität durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik organisiert werden: durch Qualifizierung, Ausbildung, Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen und bedarfsgerechte Berufsberatung und Arbeitsmarktvermittlung.