

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Entwurf des

Nationalen Reformprogramms Deutschland 2018

16.03.2018

1. Europäisches Semester und Einbeziehung der Sozialpartner

Wie in den letzten Jahren nimmt der DGB auch dieses Jahr die Chance wahr, zum Entwurf des Nationalen Reformprogramms (NRP) Stellung zu nehmen. Es ist zu begrüßen, dass 2016 begonnen wurde, die Stellungnahmen der Sozialpartner und Verbände gemeinsam mit dem NRP auf der Internetseite des Bundeswirtschaftsministeriums zu veröffentlichen. Das schafft Transparenz – auch über abweichende Positionen der Interessengruppen zu verschiedenen Bereichen des NRP.

Dennoch gibt es weiterhin Verbesserungsbedarf bei der Einbeziehung der Sozialpartner und bei der Gestaltung des Europäischen Semesters, dessen Bestandteil das NRP ist. Das Ziel des Europäischen Semesters, eine bessere europäische Abstimmung verschiedener Politiken im Sinne von mehr Stabilität zu schaffen, kann nur erreicht werden, wenn alle Beteiligten den Prozess und dessen Erfordernisse ernst nehmen und wichtige gesellschaftliche Gruppen angemessen beteiligt werden. Weil ein solches Vorgehen Zeit benötigt, sollte das Semester zeitlich weiter gedehnt werden.

Auch in diesem Jahr war die Frist zur Erstellung der vorliegenden DGB-Stellungnahme zum NRP-Entwurf wieder äußerst kurz bemessen, sodass auf eine angemessene ausführliche interne Erörterung des Entwurfs verzichtet werden musste. Insofern stellt die vorliegende Stellungnahme eine vorläufige Bewertung des DGB zu ausgewählten Punkten dar.

Ohnehin wäre es künftig besser, zusätzlich zur Möglichkeit einer schriftlichen Kommentierung des NRP-Entwurfes, auch eine Anhörung der Sozialpartner zu inhaltlichen Fragen und zum Prozess des Europäischen Semesters zu organisieren.

2. Ungleichgewichte abbauen, Binnennachfrage stärken

Die EU-Kommission hat zu Recht im November 2017 entschieden, dass sie im makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahren Deutschland einer vertieften Analyse unterziehen wird. Der Leistungsbilanzüberschuss lag 2017 bei 7,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und war damit etwas niedriger als in den beiden Jahren zuvor. In jüngster Zeit haben die vergleichsweise gute Arbeitsmarktsituation und Reallohnsteigerungen dazu beigetragen, dass die Konsumnachfrage wieder wächst, das Wirtschaftswachstum von der Inlandsnachfrage getragen wird und die Importe schneller wachsen, als die nach wie vor erfolgreichen Exporte. Dies hat zu einer leichten Senkung des Leistungsbilanzüberschusses geführt. Der Wert ist aber noch immer nicht nachhaltig und auch nicht kompatibel mit den Regeln des Mechanismus gegen makroökonomische Ungleichgewichte. Der deutsche Leistungsbilanzüberschuss verschärft die

Deutscher Gewerkschaftsbund

Abteilung Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik

Dr. Dominika Biegon
Referatsleiterin Europäische und Internationale Wirtschaftspolitik

dominika.biegon@dgb.de

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

Henriette-Herz-Platz 2
D 10178 Berlin

www.dgb.de



Problematik von innereuropäischen, aber auch globalen Ungleichgewichten, wie bereits in früheren DGB-Stellungnahmen zum NRP ausführlich dargelegt.

Die Antwort der Bundesregierung im NRP auf dieses Problem ist aus Sicht des DGB unbefriedigend, weil beschwichtigend. Als Ursache für den deutschen Leistungsbilanzüberschuss werden Faktoren angeführt, die weitgehend außerhalb des Einflussbereichs der Wirtschaftspolitik liegen. Der schwache Eurokurs, die niedrigen Rohölpreise und demographische Entwicklungen werden als wichtige Treiber des hohen Leistungsbilanzüberschusses angeführt. Resümierend stellt die Bundesregierung fest: „Die meisten Analysen und Studien kommen zu dem Ergebnis, dass wirtschafts- und finanzpolitische Maßnahmen nur einen begrenzten Einfluss auf die Höhe des Überschusses haben und teilweise sogar langfristig das Gegenteil der gewünschten Ergebnisse bewirken können.“

Nach Auffassung des DGB ist hier ein grundlegendes Umdenken notwendig, die Einschätzung der Bundesregierung ist an dieser Stelle einseitig. Unter anderem eine Studie des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung macht deutlich, dass eine Kombination aus expansiver Finanzpolitik, die die Binnennachfrage anregt, und einer Förderung höherer Lohnzuwächse, die Importe stark stimulieren kann und so zu einem Abbau des deutschen Leistungsbilanzüberschusses beitragen könnte.¹ Die Tatsache, dass der Leistungsbilanzüberschuss im letzten Jahr leicht abgebaut werden konnte, zeigt, dass eine Wirtschaftspolitik, die auf eine Steigerung der Binnendynamik setzt, Ungleichgewichte in der Handelsbilanz erfolgreich abmildern kann. Auch die EU-Kommission sieht in dem Länderbericht Deutschland 2018 die deutsche Wirtschaftspolitik in der Pflicht und unterstreicht, dass die bis 2014 steigende Einkommensungleichheit die Konsumnachfrage gedämpft hat und den aktuellen Leistungsbilanzüberschuss zumindest teilweise erklärt.

Die eher abwartende und beschwichtigende Herangehensweise der Bundesregierung ist vor diesem Hintergrund nicht zielführend. Die jüngsten handelspolitischen Entwicklungen insbesondere die von den USA erhobenen Strafzölle auf Aluminium und Stahl zeigen, dass die Gefahr besteht, dass in anderen Ländern auf den deutschen Überschuss reagiert wird, wenn die Bundesregierung nicht selbst mehr in dieser Hinsicht unternimmt. Ziel muss es sein, die deutschen Überschüsse nicht durch eine Verringerung der Exporte, sondern über eine Stärkung der Importe nach Deutschland, also über eine weitere Steigerung der Binnennachfrage zu erreichen.

3. Investitionen weiter stärken

a) Öffentliche Investitionen

Es ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung einräumt, dass „Investitionen der wesentliche Schlüssel dafür [sind], um Wachstums- und Beschäftigungspotenziale der deutschen Wirtschaft langfristig zu sichern.“ Im Jahr 2017 sind die öffentlichen Investitionen gegenüber dem Vorjahr um 6,5 Prozent gewachsen. Entsprechend plant die Bundesregierung 2018 die Mittel für investive Ausgaben weiter zu erhöhen, was der DGB begrüßt. Trotz der Erhöhung im Jahr 2017, verharren die öffentlichen Investitionen auf einem niedrigen Niveau. Der Anteil der Bruttoanlageinvestitionen des Staates am Bruttoinlandsprodukt lag 2017 in Deutschland bei ca. 2,18 Prozent und ist damit sowohl im Ländervergleich als auch historisch betrachtet weiterhin niedrig.

¹ Horn, Gustav A./Lindner, Fabian A./Stephan, Sabine/Zwiener, Rudolf: Zur Rolle der Nominallohne für die Handels- und Leistungsbilanzüberschüsse. Eine ökonomische Analyse für Deutschland. IMK Report 125, April 2017.



Der DGB ist der Auffassung, dass die im NRP aufgelisteten Maßnahmen nicht ausreichen, um den erheblichen Investitionsbedarf zu bedienen. Wir fordern einen deutlichen Kurswechsel. Denn aktuelle Herausforderungen, wie die Digitalisierung, der demografische Wandel, die fortschreitende Globalisierung und die notwendige Umsetzung des Pariser Klimavertrags schaffen zusätzlichen Handlungsbedarf für die öffentliche Hand. Wir brauchen einen handlungsfähigen Staat, der gute Lebensbedingungen schafft, die notwendigen Weichen für eine auch zukünftig erfolgreiche Wirtschaft stellt und den Strukturwandel mit einer aktiven Industrie- und Dienstleistungspolitik sowie Investitionen gestaltet und unterstützt.

Angesichts historisch hoher Haushaltsüberschüsse ist der finanzielle Spielraum für ein Kurswechsel im Bereich öffentlicher Investitionen gegeben. In Zeiten niedriger Zinsen wäre es zudem nicht nur geboten, den Überschuss zu investieren, sondern darüber hinaus den Verschuldungsspielraum des Staates unter den deutschen und europäischen Schuldenregeln auszunutzen und zu erweitern. Doch anstatt den Verschuldungsspielraum zu nutzen, plant die Bundesregierung die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote schon vorzeitig, nämlich bereits 2019, unter die Maastrichtgrenze von 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu senken. Die Bundesregierung schränkt damit unnötigerweise den finanziellen Spielraum für eine Ausweitung öffentlicher Investitionen ein. Für einen Kurswechsel im Bereich öffentlicher Investitionen ist schließlich eine Abkehr von der Schuldenbremse vonnöten. Es kann grundsätzlich sinnvoll sein, investive Ausgaben auch über Kredite zu finanzieren. Der DGB tritt dafür ein, die europäischen und nationalen Regeln diesbezüglich zu ändern: Er fordert eine politische Initiative, um öffentliche Investitionen mittels einer „Goldenen Regel“ von den Vorgaben der Schuldenbremse auszunehmen.

Tatsächlich hat sich in Deutschland ein enormer Investitionsstau aufgetürmt, der die Zukunfts- und Wettbewerbsfähigkeit gefährdet. Allein bei der Verkehrsinfrastruktur muss für die nachholende Sanierung des Bestands rund 45 Mrd. Euro aufgewendet werden. Der DGB fordert vor diesem Hintergrund, dass das Prinzip „Erhalt vor Neubau“, das die Bundesregierung für ihre Investitionsstrategie beansprucht, auch tatsächlich umgesetzt wird.

Die öffentlichen Investitionen in die Infrastruktur sollen auf dem erhöhten Niveau der letzten drei Jahre verstetigt und in den Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge (ÖPNV, Schienen- und Breitbandnetz) erhöht werden.

Das zentrale Problem bleibt der erhebliche kommunale Investitionsstau. Er beträgt laut KfW-Kommunalpanel 2017 insgesamt rund 126 Mrd. Euro. Der höchste Nachhol- und Ersatzbedarf besteht weiterhin in den Bereichen Straßen und Verkehrsinfrastruktur (34,4 Mrd. EUR).

Gleichzeitig müssen die Potentiale der Digitalisierung und der Elektromobilität genutzt werden. Eine bessere staatliche Förderung muss einen starken Fokus auf die Ladeinfrastruktur und die Batterieforschung setzen.

Der Ausbau der digitalen Infrastruktur ist eine Grundvoraussetzung für die Ansiedelung von Unternehmen, für Innovationen, Arbeitsplätze und sozio-kulturelle Teilhabe. Die Bundesregierung wird ihr Ziel, bis 2018 eine flächendeckende Versorgung mit einer (unzureichenden) Mindestdownloadrate von 50 Mbit/s zu erreichen, verfehlen. In den nächsten vier Jahren sollen 12 Mrd. Euro an öffentlichen Investitionen in die flächendeckende Versorgung gehen – ein Achtel der Investitionssumme, die für ein Gigabit-Netz veranschlagt wird.

Im Bereich Forschung und Entwicklung strebt die Bundesregierung an, bis 2025 den Anteil der Forschungs- und Entwicklungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt von derzeit 2,94 auf 3,5 Prozent zu steigern. Die Hightech-Strategie soll fortgesetzt und weiterhin auf gesellschaftliche Probleme wie Nachhaltigkeit, Arbeitswelt, Energie, Verkehr usw. ausgerichtet werden. Um kleine und mittlere Unternehmen (KMU) bei ihren Innovationsanstrengungen zu unter-



stützen soll für diese eine steuerliche Forschungsförderung eingeführt werden. Damit folgt die Bundesregierung auch einer Empfehlung des Bündnisses „Zukunft der Industrie“.

Der DGB begrüßt das 3,5 Prozent-Ziel bei den Ausgaben für Forschung und Entwicklung. Dafür ist es aber erforderlich, noch stärker als bisher auf öffentliche Forschungsausgaben zu setzen. Diese ermöglichen eine Ausrichtung der Forschung an gesellschaftlichen Zielen, die sich nicht gewinnbringend vermarkten lassen. Die Ausrichtung der Hightech-Strategie an gesellschaftlichen Fragen ist deshalb richtig und notwendig. Die Beteiligung von Akteuren der Zivilgesellschaft und Gewerkschaften ist weiterhin wichtig und muss noch verbessert werden. In der Strategie sollten (neben den technologischen) soziale Innovationen eine größere Rolle spielen. Dies wird zwar in der Strategie angekündigt, aber bislang zu wenig umgesetzt.

Die im Koalitionsvertrag angekündigte Fortsetzung des Programms „Arbeit der Zukunft“ ist gut und notwendig. Auch hier sollte eine Aufstockung der eingesetzten Mittel erfolgen. Arbeitsforschung muss einen größeren Stellenwert haben. Auch in der technologischen Forschung müssen Arbeitsorganisation, Arbeitsbedingungen und das Thema Aus- und Weiterbildung von Anfang an mitgedacht und mit erforscht werden. Eine starke Beteiligung der Beschäftigten und Betriebsräte ist dafür wichtig.

Die steuerliche Forschungsförderung von KMU haben wir im Industrie-Bündnis mitgetragen. Dabei ist notwendig, die Förderung an Kriterien guter Arbeit zu binden, damit der Staat auf diesem Weg nicht die Schaffung schlechter Arbeitsverhältnisse begünstigt. Die steuerliche Forschungsförderung darf nicht dazu führen, dass in anderen Bereichen (etwa der Projektförderung) weniger öffentliches Geld für die Forschung bereitgestellt wird. Auch ist bei der Einführung der steuerlichen Forschungsförderung auf die Gefahr von Mitnahmeeffekten zu achten.

Um zukunftsfähig zu bleiben, müssten auch in anderen Bereichen massive Investitionen erfolgen. Mit Blick auf den sozialen Zusammenhalt braucht es weiterhin viel mehr bezahlbaren Wohnraum. Der Anteil der Mietzahlungen an den Gehältern erhöht sich gerade in Großstädten rasant. Rund 40 Prozent der Haushalte in Großstädten müssen mehr als 30 Prozent ihres Nettoeinkommens ausgeben, um ihre Miete zu bezahlen. Das entspricht rund 5,6 Millionen Haushalten, in denen rund 8,6 Millionen Menschen leben. Der DGB fordert erheblich mehr öffentliche Mittel für den Wohnungsbau auch in kommunaler Trägerschaft. Pro Jahr müssten insgesamt 400.000 – 450.000 neue Wohnungen gebaut werden.

b) Private Investitionen

Um eine – ebenfalls dringend notwendige – Ankurbelung privater Investitionen zu erreichen, sollte der Blick verstärkt auf nachfrageseitige Faktoren gerichtet werden. Das NRP fokussiert nach wie vor stark auf den Versuch, Angebotsbedingungen zu verbessern, was das Problem nicht befriedigend lösen wird. Eine Stärkung der inländischen Konsumnachfrage wäre die wichtigste Maßnahme, um die inländische Investitionsbereitschaft der Unternehmen zu erhöhen. Die mangelnde Nachfrage ist nach wie vor das größte Hindernis für eine Ausweitung und Stabilisierung der zu niedrigen privaten Investitionen in Deutschland. Die Versuche der Vergangenheit, die Investitionstätigkeit allein durch eine Verbesserung der Angebotsbedingungen – etwa mittels der enormen steuerlichen Entlastungen seit Beginn des Jahrtausends – anzuregen, waren hingegen erfolglos. Auch von einer Intensivierung des Wettbewerbs – etwa auf dem Dienstleistungsmarkt – lässt sich keine Stärkung der Investitionen erwarten. Die angesprochenen Steuerreformen haben stattdessen zu einer Schwächung der Einnahmehbasis des Staates geführt, die dringend wieder gestärkt werden muss.



Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass die Bundesregierung plant, Instrumente zur Finanzierung von Gründungen junger Unternehmen weiterzuentwickeln. Deutschland benötigt innovative Unternehmen, die ihre Geschäftsideen umsetzen können und damit einen Beitrag zu mehr Beschäftigung und Wachstum leisten. Die Vielzahl der Kapitalengagements zeigt, dass Kapitalbeteiligungsgesellschaften durchaus konstruktiv und verantwortungsvoll mit den Betrieben zusammenarbeiten und diese Kooperationen Vorteile für beide Seiten mit sich bringen können. Dennoch können mit solchen Engagements sehr hohe Risiken für beide Parteien verbunden sein. Zum einen existiert ein sehr hohes Ausfallrisiko (durchschnittlich 30 Prozent der eingesetzten Mittel). Zum anderen sind Eingriffe der Kapitalgeber in das operative Geschäft der Unternehmen sowie ein Abbau von Beschäftigung und die Beschneidungen von Mitbestimmungsrechten in der Vergangenheit zu beobachten gewesen.

Grundsätzlich ist es nicht tragbar, wenn im Zuge solcher Wagniskapital-Investitionen Arbeitnehmer- und Mitbestimmungsrechte beschnitten oder reglementiert werden und Beschäftigung abgebaut wird. Auch zeigte sich in der Vergangenheit, dass einige Betriebe ihre finanzielle Grundlage verlieren, da Gewinne weder thesauriert wurden, noch in Forschung und Entwicklung investiert worden sind, sondern dafür verwendet wurden, die Renditeerwartungen der Finanzinvestoren zu erfüllen. Es gab in der Vergangenheit auch Fälle, bei denen die Betriebe genötigt waren, weitere Schulden aufzunehmen. Solche Entwicklungen reduzieren zwangsläufig die Innovationskraft der Unternehmen und erhöhen auf der anderen Seite die Insolvenzgefahr. Zukünftige Fördermaßnahmen sollten deshalb darauf ausgelegt werden, die betrieblichen Belange der Unternehmen stärker zu berücksichtigen und der öffentlichen Hand die Möglichkeit einräumen, bei etwaiger Missachtung, die Förderwürdigkeit von Kapitalbeteiligungsgesellschaften entziehen zu können.

4. Gerecht besteuern, in Zukunft investieren

Um die Handlungs- und Investitionsfähigkeit der öffentlichen Hand - insbesondere vor dem Hintergrund der eingeschränkten Kreditaufnahmefähigkeit von Bund und Ländern - zu erhalten und zu erweitern, ist es unumgänglich Steuermehreinnahmen zu erzielen. Eine solide gesamtstaatliche Einnahmehase schafft die Grundlage für die Handlungsfähigkeit des Staates.

Die geplante ersatzlose Abschaffung des Solidaritätszuschlages lehnt der DGB daher ab. Diese Maßnahme käme vor allem Top-Verdienern zu Gute: Mehr als drei Viertel seines Aufkommens kommen bislang vom einkommensstärksten Fünftel der Bevölkerung. Gemessen am aktuellen Aufkommen von 17,6 Milliarden, brächte eine Abschaffung dem reichsten Zehntel der Bevölkerung eine Entlastung von 10,8 Milliarden Euro pro Jahr. Ein Ehepaar mit einem Erwerbseinkommen und zwei Kindern zahlt bis zu einem Einkommen von mehr als 52.000 Euro hingegen schon heute keinen Solidaritätszuschlag und erst ab fast 56.000 Euro den vollen Satz von 5,5 Prozent. Deshalb sprechen sich der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften dafür aus, dass der Solidaritätszuschlag auch über 2019 hinaus zur Förderung strukturschwacher Regionen in Ost- und Westdeutschland weiter erhoben, ansonsten aber ungeschmälert in die Einkommensteuer und Körperschaftsteuer integriert werden sollte.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sehen nach wie vor den größten steuerlichen Entlastungsbedarf bei unteren und mittleren Einkommen. Um mit einer gerechten Besteuerung auch Entlastungswirkungen für die breite Masse zu ermöglichen, dabei aber zugleich die öffentlichen Haushalte nicht stärker zu belasten, fordert der DGB folgende Änderungen am Einkommensteuergesetz:



a) Ein Tarifverlauf mit folgenden Eckpunkten: Grundfreibetrag von 11.000 Euro/Eingangssteuersatz von 22 Prozent (bislang: 14 Prozent ab 9.000 Euro), Spitzensteuersatz von 49 Prozent ab 70.000 Euro (bislang: 42 Prozent ab 54.950 Euro) sowie einen Reichensteuersatz von 52 Prozent ab 125.000 Euro (bislang: 45 Prozent ab 260.533 Euro).

b) Entfernungspauschale: Erhöhung bei gleichzeitiger Umgestaltung zu einem Mobilitätsgeld. D. h.: Die Entfernungspauschale wird auf 40 Cent angehoben. Sie ermäßigt dann aber nicht mehr das zu versteuernde Einkommen, sondern wird in einen Betrag umgerechnet, der direkt von der Steuerschuld abgezogen wird. Im Ergebnis sind nur noch die zurückgelegten Kilometer, aber nicht mehr die Höhe des Einkommens maßgebend.

c.) Zu Gunsten eines für alle Kinder höheren Kindergeldes wird der Kinderfreibetrag abgeschafft.

d) Durch eine Unterwerfung aller Kapital- und Zinseinkünfte unter den persönlichen Steuersatz wird die Abgeltungssteuer wieder abgeschafft. Im Gegensatz zur alten Rechtslage sollte es aber keine pauschale Steuerfreiheit für länger als ein Jahr gehaltene Wertpapiere mehr geben. Nur länger als sechs Jahre gehaltene Papiere sollten bei einer Veräußerung analog der sog. 4/5-Regel ermäßigt besteuert werden können. Der Sparrpauschbetrag sollte von derzeit 802 Euro auf 1.000 Euro (Einzelveranlagung) angehoben werden.

Über diese Vorschläge für ein gerechteres Einkommensteuerrecht hinaus, sollte zur Erweiterung der Investitionsfähigkeit der öffentlichen Hand die Privilegierung bestimmter Vermögensarten im Erbschaftsteuerrecht und eine Wiedererhebung der Vermögensteuer angestrebt werden. Der Grenzsteuersatz der Vermögensteuer sollte 1 Prozent ab 1 Mio. Euro Nettovermögen betragen, linear-progressiv steigend bis zu einem Satz von 1,5 Prozent ab 20 Mio. Euro. Ab 100 Mio. Euro steigt der Satz in einer Stufe auf 1,75 Prozent und ab einer Milliarde auf 2 Prozent.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen das Bekenntnis der Bundesregierung sich weiterhin für eine europäische abgestimmte Finanztransaktionssteuer einsetzen zu wollen. Falls nötig sollte sie aber auch zügig Schritte zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer in Deutschland einleiten. Zur Vermeidung der Steuerumgehung sollte dazu auf den vorliegenden Vorschlag der Europäischen Kommission zurückgegriffen werden. Ähnlich der britischen Börsensteuer (stamp duty) und der deutschen Grunderwerbsteuer muss die Rechtmäßigkeit des Erwerbs von Wertpapieren an die Entrichtung der Steuer gebunden werden, um die Umgehung der Steuer zu vermeiden.

Die Gewerbesteuer muss zu einer Gemeindeförderungsteuer weiterentwickelt werden. Dazu sollten auch die freien Berufe in die Pflicht genommen werden. Kleine und mittlere Gewerbetreibende sollten dabei im Wesentlichen keine zusätzliche Belastung erfahren. Dies kann gelingen, wenn der Freibetrag von 24.500 Euro auf 30.000 Euro angehoben und die Anrechnungsmöglichkeit auf die Einkommensteuer verbessert wird. Empfangene Zahlungen für Mieten, Pachten, Leasingraten u. ä. sollen steuerfrei bleiben, im Gegenzug sollen aber die entsprechenden geleisteten Zahlungen vollständig einbezogen werden, um die Umgehungsanfälligkeit der Steuer zu mildern. Die Kommunen gewinnen dadurch an Handlungsspielraum und können gegebenenfalls sogar Hebesätze senken.

Bei der Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Unternehmenssteuern sollte sich die Staatengemeinschaft auf eine einheitliche und ökonomisch sinnvolle Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen einigen. Eine Verständigung auf eine nur schmale Bemessungsgrundlage



als kleinsten gemeinsamen Nenner, die es einzelnen Staaten verbieten würde nach oben abzuweichen, lehnen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften hingegen ab. Es muss sichergestellt werden, dass alle Arten von Kapitaleinkommen vollständig der Besteuerung unterworfen werden. Doppelbesteuerungsabkommen und EU-Richtlinien sind so zu reformieren, dass dies erreicht werden kann. Nach Jahrzehnten eines schädlichen internationalen Wettlaufs um die niedrigsten Steuersätze für Unternehmen treten der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften gemeinsam mit dem EGB dafür ein, dass der Steuersatz der Körperschaftsteuer mindestens 25 Prozent betragen muss.

Gewinne können aber nicht nur durch niedrige Steuersätze, schmale Bemessungsgrundlagen und die Verschiebung in Niedrigsteuergebiete einer angemessenen Besteuerung entzogen werden. Auch die in Deutschland bestehende Möglichkeit, Verluste in voller Höhe und zeitlich unbegrenzt auf spätere Jahre zu verteilen, ist eine unverhältnismäßige bisher legale Form der Steuervermeidung. Die Bundesregierung ist aufgefordert, dem Beispiel vieler europäischer Staaten zu folgen und die Möglichkeit des unbegrenzten Verlustvortrages zu beschränken.

Der DGB begrüßt die Initiativen der Bundesregierung, mit denen sie dafür Sorge trägt, dass in Deutschland erwirtschaftete Gewinne nicht in sogenannte Niedrigsteuerländer verschoben werden. Das im Jahr 2017 beschlossene Gesetz gegen schädliche Steuerpraktiken im Zusammenhang mit Rechteüberlassungen ist hierbei ein folgerichtiger Schritt. Darüber hinaus wird die Einführung einer Quellensteuer erforderlich sein, die von den EU-Mitgliedstaaten auf alle Zahlungen von Zinsen, Dividenden und Lizenzgebühren in Niedrigsteuerländer erhoben werden kann, und zwar unabhängig davon, ob diese Länder auf der EU-Liste der kooperationsunwilligen Steuergebiete stehen.

Auch ist ein besserer Vollzug der Steuergesetze weiterhin notwendig. An erster Stelle steht hier die Forderung nach einer besseren Personalausstattung. Nach den eigenen Rechnungen der Finanzministerien fehlen hier mindestens 16.000 Vollzeitstellen. Demgegenüber birgt der mit dem Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens neu gefasste § 88 AO die Gefahr, dass die Wirtschaftlichkeit und Effizienz im Besteuerungsverfahren zunehmend Vorrang vor dem verfassungsrechtlich zwingenden Erfordernis der Gleichmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit der Besteuerung erhalten. Hingegen wurde es in diesem Gesetz wie auch anlässlich der Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen unterlassen, den § 21a des Finanzverwaltungsgesetzes dahingehend zu konkretisieren, dass sich der Bund mit den Ländern auch auf verbindliche Vorgaben für eine Personalausstattung verständigt. Der DGB hält es deshalb für dringend geboten, dass sich der Bund und die Länder auf verbindliche Vereinbarungen über die zu erreichenden Vollzugsziele einlassen, die sich nicht nur wie bisher auf rein quantitative Erledigungswerte beziehen, sondern auch angemessene Vorgaben zur Personalausstattung beinhalten. Maßstab muss dabei die volle Umsetzung der bundeseinheitlichen Personalbedarfsberechnung sein, wobei auch diese Werte schon knapp bemessen sind. Hierfür müssen Anreize geschaffen werden. Diese Möglichkeit wurde bislang nicht hinreichend genutzt.

5. Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen, dass es dem Bund und den Ländern mit dem im vergangenen Jahr ausgehandelten Kompromiss gelungen ist, eine Regelung zu finden, die im Anschluss an die bis 2019 geltenden Regeln zunächst alle Bundesländer besser stellt, als wenn das derzeit noch gültige Regelwerk weiterhin hätte angewendet werden müssen und der Solidarpakt II ersatzlos ausgelaufen wäre. Das Zustandekommen des Kompromisses ist maßgeblich der Bereitschaft des Bundes zu verdanken, zu Gunsten aller Länder auf Anteile an der Umsatzsteuer zu verzichten. Damit einher geht aber nicht zwangsläufig, dass dies gleichsam als ein Beitrag zur Verringerung der regionalen Disparitäten zu verstehen ist.

Eher im Gegenteil: Nur fünf westdeutsche Flächenländer, darunter die bisherigen Geberländer im Länderfinanzausgleich i.e.S., profitieren überdurchschnittlich von den erzielten Mehreinnahmen, während alle übrigen Flächenländer unter dem Durchschnitt bleiben. Eine wesentliche Ursache für diese höchst bedenkliche Verteilungswirkung liegt in der Entsolidarisierung der Länder untereinander begründet. So wird der Umfang jener Mittel, die für den solidarischen Ausgleich zwischen den Ländern auf horizontaler Ebene vonnöten sind, gegenüber dem gegenwärtigen System deutlich geringer ausfallen.

Zur Rechtfertigung des Wegfalls zweier Stufen im bundesstaatlichen Finanzausgleich wurde zumeist angeführt, dass hierdurch das System insgesamt nachvollziehbarer würde. Ein näherer Blick, insbesondere auf die geplanten Kriterien zur Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen (BEZ), lässt daran aber Zweifel aufkommen. So ist beispielsweise auch aus der Begründung des Gesetzes heraus im unmittelbaren sachlichen Zusammenhang nicht erkennbar, welche besonderen Umstände es rechtfertigen, einem einzelnen Bundesland höhere Kosten der politischen Führung anzurechnen oder die bergrechtliche Förderabgabe nur noch mit 33 Prozent ihres Aufkommens zur Ermittlung der Länderfinanzkraft heranzuziehen. Der tiefere Sinn dieser – auf den ersten Blick als willkürlich erscheinenden – Veränderung einzelner Parameter erschließt sich erst dann, wenn man sich vor Augen hält, dass die Findung des Kompromisses zwischen Bund und Ländern von vornherein an die Bedingung geknüpft war, die bisherige Finanzkraftreihenfolge zwischen den Ländern nicht zu verändern.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften bestreiten nicht das verfassungsrechtliche Gebot, wonach auf den Ausgleichsstufen, die der Gewährung der Bundesergänzungszuweisungen vorausgehen, die Finanzkraftreihenfolge einzuhalten ist. Allerdings ist die Bestimmung der Finanzkraft der einzelnen Bundesländer mit methodischen Mängeln behaftet, wodurch folglich auch die Frage nach der Richtigkeit der Finanzkraftreihenfolge berührt ist. Diese Problematik wird besonders am Beispiel der unzureichenden Berücksichtigung der Einnahmen von Städten und Gemeinden deutlich. Obwohl Artikel 107 Absatz 2 des Grundgesetzes expressis verbis vorschreibt, dass beim Ausgleich der Finanzkraft auch die Finanzkraft (und der Finanzbedarf) der Gemeinden zu berücksichtigen ist, konnten sich die Länder untereinander dennoch nur darauf verständigen, dass der bisherige Grad der Einbeziehung von 64 Prozent auf lediglich 75 Prozent erhöht wird. Dem entsprechend ist die etwas umfassendere Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft als ein Schritt in die richtige Richtung zu begrüßen. Zugleich wird damit aber auch an dieser Stelle für die Zukunft weiterer Reformbedarf deutlich. Der DGB hält die vollständige Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft nach wie vor für erforderlich.

Es ist bedauerlich, dass im Rahmen der Bestandsaufnahme und Verständigung zwischen den Ländern untereinander, wie auch gemeinsam mit dem Bund, erst gar nicht der Versuch unternommen wurde die originäre Steuerzuweisung in die Betrachtungen miteinzuschließen. Da diese den einzelnen Stufen des Finanzausgleichs vorgeschaltet ist, hätte es nahegelegen, zu prüfen, inwieweit bereits hier Effekte auftreten, die das anschließend wieder auszugleichende Finanzvolumen aufblähen. So wird die Körperschaftsteuer zunächst von jenem Bundesland vereinnahmt, an dem ein Unternehmen seinen Sitz hat, bevor sie anschließend aufgeschlüsselt nach den Lohnsummen auf die Länder verteilt wird, in denen das Unternehmen seine Betriebsstätten betreibt. Dadurch werden Metropolregionen, in denen die Unternehmenszentralen überwiegend angesiedelt sind, systematisch bevorteilt, weil dort auch häufiger hochbezahlte Arbeitsplätze und eine Reihe von zentralen Diensten angesiedelt sind. Währenddessen vereinnahmen jene Länder vergleichsweise weniger Steuereinnahmen, in denen zwar Produktionsstandorte, aber eher weniger Konzernzentralen, gelegen sind. Ähnliches gilt für die anonyme Abführung der Abgeltungsteuer. Diese wird an jenen Standorten vereinnahmt, an denen die abführungspflichtigen Gesellschaften und Kreditinstitute ihren Sitz ha-



ben. Auch die am Wohnsitzprinzip orientierte Lohnsteuererlegung verursacht Verzerrungen, da für zunehmend mehr Menschen auch Wohn- und Arbeitsort nicht mehr im gleichen Bundesland liegen.

Diese und weitere Eigentümlichkeiten der weiterhin geltenden Steuererlegung führen dazu, dass die originären Einnahmen der Bundesländer oft deutlich von ihrer Wirtschaftskraft abweichen. Dieser Zustand steht in deutlichem Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes, das dem Gesetzgeber bereits 1986 auferlegte „erhebungs-technisch bedingte Differenzen zwischen der örtlichen Vereinnahmung der Lohnsteuer sowie der Körperschaftsteuer und der tatsächlich vorhandenen Wirtschaftskraft abzubauen.“ Mit Ausnahme der Stadtstaaten liegen überdies alle Bundesländer mit ihrer jeweiligen Wirtschaftskraft (Bruttowertschöpfung je Einwohner) näher am bundesweiten Durchschnitt als bei einem entsprechenden Vergleich ihrer originären Steuereinnahmen. Im Ergebnis könnte eine an der Bruttowertschöpfung orientierte Steuererlegung die Spreizung zwischen dem einnahmestärksten und dem einnahmeschwächsten Bundesland um gut ein Viertel reduzieren und das Volumen für den Finanzausgleich deutlich verringert werden. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften plädieren deshalb dafür, dass Bund und Länder in weiteren Reformvorhaben zur Weiterentwicklung der föderalen Finanzbeziehungen ernsthaft prüfen, wie eine originäre Steuererlegung, die sich stärker als bisher an der jeweiligen Wirtschaftskraft orientiert, erreicht werden kann.

Der DGB begrüßt die Aufstockung des Kommunalinvestitionsförderungsfonds und die damit verbundenen zeitlich befristeten Finanzhilfen für Investitionen finanzschwacher Kommunen. Darüber hinaus sind aber auch Maßnahmen zur strukturell nachhaltigen Verbesserung der Finanzlage insbesondere bei den finanzschwachen Kommunen erforderlich. So ist bedauerlich, dass das Begehren der Länder, zu erörtern, wie bestehende Kredite der Länder und des Bundes gemeinsam und damit kostengünstiger prolongiert werden können, im Rahmen der Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen nicht aufgegriffen wurde. Dieses Begehren, wie auch die Forderung des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften nach der Einrichtung eines gemeinsamen Altlastenfonds, der neben den Ländern auch die Kommunen einbezieht, sollten umgehend aufgegriffen und bis spätestens Ende 2019 umgesetzt werden. Gleichfalls unterstreichen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften ihre Forderung, dass die Kosten steuerfinanzierter Sozialausgaben, die bundesgesetzlich geregelt sind, auch grundsätzlich vom Bund getragen werden müssen. Dabei stehen die Länder mit in der Pflicht, dafür zu sorgen, dass die dadurch frei werdenden Mittel auch bei den Kommunen ankommen. Dies würde es nicht zuletzt allen Länder und Kommunen deutlich erleichtern, den Bedingungen des Kreditaufnahmeverbotes ab 2020 gerecht zu werden ohne ihre Aufgaben zu vernachlässigen.

Da noch im Laufe des Jahres 2018 damit gerechnet werden muss, dass die Grundsteuer in ihrer derzeitigen Ausgestaltung vom Bundesverfassungsgericht als nicht vereinbar mit dem Grundgesetz erklärt wird, sind Bund und Länder zur Sicherung der kommunalen Einnahmehasis aber vordringlich gehalten, für eine verfassungsfeste Neuregelung Sorge zu tragen. Dabei muss die den Kommunen zustehende Grundsteuer dem Anspruch an Verteilungsgerechtigkeit und Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit besser gerecht werden. Dem wird die Praxis, im Erhebungsverfahren auf Preise von 1964 (West) und 1935 (Ost) zurückzugreifen, nicht gerecht. Als eine auf das Vermögen bezogene Steuer sollte die Grundsteuer auch vom Eigentümer der Immobilienvermögen getragen werden. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern daher eine zeitnähere und damit realistischere Bewertung von Immobilien. Zudem muss die Möglichkeit, die Grundsteuer als Nebenkosten auf die Mieter abzuwälzen, aus dem Mietrecht gestrichen werden. Des Weiteren sei an dieser Stelle auch auf



die Forderungen des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften zur Weiterentwicklung der Gewerbesteuer als Mittel zur Erweiterung kommunaler Handlungsspielräume verwiesen.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sehen die Errichtung des Stabilitätsrates und die nunmehr geplante Erweiterung und Konkretisierung seiner Zuständigkeitsbefugnisse kritisch. Es handelt sich dabei um ein Gremium, das die Haushalte von Bund und Ländern überwachen und Grundsätze für krisenhafte Entwicklungen aufstellen soll, aber keine Maßnahmen mit Entscheidungscharakter treffen kann. Er ist kein Verfassungsorgan und die Nichtberücksichtigung der Parlamente bei seiner Besetzung zieht seinen Befugnissen deshalb von vornherein enge Grenzen. Er darf nichts beschließen oder anordnen, was das Budgetrecht des Bundestages oder eines Landesparlamentes beeinträchtigen könnte. Dennoch wurde nach § 1 des Stabilitätsratgesetzes dieses der Exekutive zuzuordnende Gremium mit dem Ziel gegründet, hierdurch Haushaltsnotlagen zu vermeiden. Dem Stabilitäts-rat kommt danach nicht nur die Aufgabe der Überwachung der Haushaltswirtschaft zu, sondern im gegebenen Falle ist er auch befugt mit dem betreffenden Land oder dem Bund Sanierungsprogramme zu vereinbaren. Andererseits verfügt der Stabilitätsrat aus gutem Grund über keine Sanktionsmöglichkeiten und muss deshalb auch nicht für finanzielle Folgen eintreten, die aus einer Fehleinschätzung von Risiken resultieren.

All dies zeigt, dass der Stabilitätsrat auf einem unbefriedigenden institutionellen Gerüst fußt. Dennoch wird mit ihm die trügerische Hoffnung verbunden, dass durch ihn das Entstehen von Haushaltsnotlagen abgewendet werden könne. Deshalb empfehlen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften dem Deutschen Bundestag über die Abschaffung des Stabilitätsrates zu beraten. Letztlich werden es immer die legislativen Organe der Politik sein, die für die Folgen staatlicher Kreditaufnahme in der Pflicht stehen. Deshalb sollten auch diese wieder umfänglich mit allen Rechten und Pflichten ausgestattet werden, anstatt weiter die Illusion zu nähren, eine technokratische Bestimmung über Verschuldungsmöglichkeiten könne mit der staatlichen Kreditaufnahme verbundene Probleme lösen.

6. Niedriglohnsektor und atypische Beschäftigungsverhältnisse zurückdrängen

Eine maßgebliche Stellschraube zur weiteren Stärkung der Binnennachfrage in Deutschland ist die Zurückdrängung des Niedriglohnsektors. Die erfolgreiche Einführung des gesetzlichen Mindestlohns war diesbezüglich ein wichtiger Schritt, weitere müssen folgen.

a) Leiharbeit und Werkverträge

Aus Sicht des DGB stellt die Ausweitung atypischer Beschäftigungsformen in einer Zeit der positiven Arbeitsmarktentwicklung ein verfestigtes Problem dar. Seit der Gesetzesreform zur Leiharbeit im Jahr 2005 hat sich die Zahl der Leiharbeiter in Deutschland mehr als verdreifacht. Sie liegt bei mittlerweile mehr als einer Million, was bedeutet, dass die ursprüngliche Intention des Instruments Leiharbeit zur kurzfristigen Überbrückung von Auftragsschwankungen zu Lasten der Schaffung sozialversicherungspflichtiger Normalarbeitsverhältnisse verfehlt wurde. Die in diesen Beschäftigungsformen tätigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind mit strukturell schlechteren Arbeitsbedingungen konfrontiert. Trotz oftmals guter Qualifikation von atypisch Beschäftigten gehören deutlich niedrigere Einkommen und unsichere Beschäftigungsperspektiven für sie zum Alltag. Eine effektive Teilhabe an den Instrumenten der betrieblichen Mitbestimmung ist für Leiharbeiter und Werkvertragsarbeiter oftmals erschwert bis unmöglich. Der Wechsel von atypischer Beschäftigung in ein Normalarbeitsverhältnis gelingend Betroffenen oft nur langsam oder gar nicht, was eine sukses-



sive Verschärfung negativer Implikationen für ihre Einkommensentwicklung und soziale Absicherung nach sich zieht.

Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung durch die gesetzliche Regulierung von Leiharbeit und Werkverträgen den Versuch unternommen, den Missbrauch von Werkverträgen einzudämmen und Leiharbeit und Werkverträge auf ihre Kernfunktionen zurückzuführen. Beispielsweise können Leiharbeiter nun nicht mehr als Streikbrecher eingesetzt werden. Ebenso ist eine nachträgliche Umwandlung missbräuchlicher Werkverträge in Leiharbeit nun ausgeschlossen. Wichtige ergänzende Weichenstellungen zur langfristigen Besserstellung atypisch Beschäftigter wurden jedoch nicht vorgenommen. Die gesetzliche Obergrenze von Leiharbeitsverhältnissen, die nun auf 18 Monate festgelegt ist, wurde bedauerlicherweise nicht an den jeweiligen Arbeitsplatz gebunden, wodurch bekannte Fehlanreize erhalten bleiben. Ebenso ist die beliebige Vergabe von Produktionsteilen an Dritte und das Zerlegen von Betrieben in immer kleinere Einheiten im Rahmen der missbräuchlichen Verwendung von Werkverträgen nicht verhindert worden. Auch die Neuregelung des § 611a BGB hat nicht dazu beigetragen, rechtliche Sicherheit bei den Kriterien von Werkverträgen herzustellen. Gesetzliche Nachbesserungen zu diesen Lücken sind dringend geboten, um eine effektive Besserstellung atypisch Beschäftigter umzusetzen. Langfristig müssen diese Schritte dazu beitragen, dass die Zahl sozialversicherungspflichtiger Normalarbeitsverhältnisse steigt und der Ausweitung atypischer Beschäftigungsformen Einhalt geboten wird.

b) Befristung

Die Bundesregierung will den Missbrauch beim Thema sachgrundlose Befristung und Kettenbefristungen einschränken. Mit dem Vorschlag einer Quotenregelung von befristeter Beschäftigung bei Arbeitgebern mit mehr als 75 Beschäftigten soll eine Eindämmung der sachgrundlosen Befristung erfolgen. Der DGB begrüßt dies ebenso wie die beabsichtigten Einschränkungen der sachgrundlosen Befristung auf 18 Monate und eine nur noch einmalige Verlängerung von befristeten Arbeitsverträgen. Allerdings gilt dies nicht für Arbeitgeber mit weniger als 75 Beschäftigten. Da in diesen Größenklassen überproportional viele Beschäftigte tätig sind, bleibt hier ein Einfallstor für die missbräuchliche Nutzung von Befristung.

Die Einschränkung von Kettenbefristungen trägt aus Sicht des DGB dazu bei, den Missbrauch von Befristungen zu reduzieren. Allerdings muss sich das dreijährige Anschlussverbot für Leihbeschäftigte, die nunmehr befristet beim gleichen Arbeitgeber eingestellt wurden, auf alle Befristungsarten beziehen und darf nicht auf sachgrundlose Befristung beschränkt bleiben.

c) Minijobs/Midijobs

Die Bundesregierung sollte mehr für den Übergang aus Minijobs in reguläre Beschäftigung tun, die Rahmenbedingungen hierfür wurden im vergangenen Jahr nicht verändert. Nach wie vor besteht großer Handlungsbedarf. Durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 Euro zum 1. Januar 2015 wurde eine monatliche Höchststundenzahl von 52,9 Stunden pro Monat eingezogen. Mit der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 8,84 Euro pro Stunde liegt die Geringfügigkeitsgrenze bei 50,9 Stunden pro Monat.

Seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns werden Minijobs verstärkt in sozialversicherte Beschäftigung umgewandelt. Der Anteil der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung geht insbesondere im klassischen Erwerbsalter von 25 - 64 Jahren zurück. Dennoch arbeiteten im Juni 2017 noch rd. 2,8 Millionen Menschen zwischen 25 - 64 Jahren ausschließlich in Mi-



nijobs. Der Frauenanteil in dieser Gruppe lag bei über 70 Prozent. Die Probleme, die mit Minijobs einhergehen, lassen sich durch den Mindestlohn alleine nicht lösen. Minijobs als Nebenjob nehmen sogar weiterhin kontinuierlich zu.

Die Einführung des Faktorverfahrens wird vom DGB unterstützt. Allerdings muss die Steuerklassenkombination IV/IV (mit Faktorverfahren) verbindlich für alle Ehepaare eingeführt werden, um die Verteilung der Steuerlast auf Ehegatten gerechter abzubilden. Auf die Besteuerung im Minijob hat das Faktorverfahren allein keine Auswirkungen. In der Regel zahlt der Arbeitgeber die pauschale Besteuerung von 2 Prozent, so dass das Faktorverfahren gar nicht relevant wird. Das Faktorverfahren ist eher für Teilzeitkräfte oberhalb von 450 Euro interessant. Die Abschaffung der Lohnsteuerklassenkombination III/V zugunsten des Faktorverfahrens kann den Übergang in reguläre Beschäftigung erleichtern.

Die Ausweitung der Gleitzone, um Übergänge aus geringfügiger Beschäftigung in reguläre Teilzeit zu erleichtern, hilft nur dann, wenn sie – wie vom DGB vorgeschlagen – nach vorne ausgeweitet wird (siehe unten). Eine Ausweitung der Gleitzone nach oben schafft hingegen Fehlanreize am Arbeitsmarkt und entzieht den Sozialkassen Beiträge.

Der DGB bestreitet nicht, dass für einen Teil der Beschäftigten der Minijob durchaus interessant ist. Allerdings ist die Interessenlage auch durch die Rahmenbedingungen beeinflusst. Dies gilt vor allem für die Wahl der Arbeitsstunden und die Möglichkeiten, die Minijobzone zu verlassen. Einschlägige Studien lassen den Schluss zu, dass bei einer Aufhebung der Minijobregelung ein erheblicher Teil der Beschäftigten die Arbeitszeit sehr wohl ausweiten würde.

Beim Zuverdienst zum Studium, zur Rente oder zur Arbeitslosmeldung bestehen schon heute zahlreiche Sonderregelungen, ebenso wie beim Ehrenamt. Bei diesen Sonderregelungen handelt es sich um zielgenaue Instrumente, die durch den Gesetzgeber bei Bedarf angepasst werden können. Die entsprechenden Zielgruppen brauchen den Minijob nicht.

Zwei von drei Beschäftigten, die als Haupterwerb einen Minijob ausüben, sind Frauen. Minijobs sind kein Sprungbrett in den Arbeitsmarkt, sondern sie entfalten durch gezielte staatlich geförderte Fehlanreize eine hohe Bindewirkung, so dass Frauen und Männer unfreiwillig im Minijob stecken bleiben. So kam ein Gutachten im Auftrag des BMFSFJ bereits im Jahre 2012 zu dem Schluss: „Auch wenn die steuer- und sozialrechtlichen Privilegierungen nicht die wesentlichen Einstiegsmotive in den Minijob sind, so wirken sie nach dem Einstieg als entscheidende Bleibeattrahenten und erklären damit den Klebeffekt im Minijob. Sie entfalten ihre Kraft somit nicht in der Verlockung zum Minijob, sondern als Hürde aus dem Minijob hinaus in eine sozialversicherungs- und steuerpflichtige Beschäftigung.“² Eine Klebewirkung besteht auch bei den über 400.000 Aufstockerinnen und Aufstockern, die gleichzeitig Sozialleistungen in Anspruch nehmen müssen. Für diese Gruppe ist die „Klebewirkung“ besonders fatal.

Auch zeigt sich ein aktueller Trend: Vor allem wer unfreiwillig in Teilzeit arbeitet, wählt einen Minijob als Nebenverdienst. Frauen tun dies vor allem, um damit ihre Existenz zu sichern. Die ökonomische Notwendigkeit steigt nach einer Trennung oder Scheidung vom (Ehe)Partner, während Männer mit Mini-Nebenjob zu den finanziell Bessergestellten gehören.

Gleichzeitig besteht auf Seiten der Arbeitgeber ein hohes Interesse, an den Minijobs festzuhalten, weil sich hierdurch erhebliche Flexibilisierungsvorteile ergeben. Für die Arbeitgeber sind die Minijobs auch finanziell attraktiv. Mehrere Studien belegen, dass von der Abgaben- und Steuerfreiheit in Wirklichkeit nicht die Beschäftigten, sondern vielfach die Betriebe profitieren. Der Trick: Die Löhne werden schon vorab gekürzt, das macht Minijobs zum Motor des

² Carsten Wippermann, Frauen im Minijob – Motive und (Fehl)Anreize für die Aufnahme geringfügiger Beschäftigung im Lebenslauf, Hrsg. BMFSFJ 2012



Niedriglohnssektors. Im Jahresdurchschnitt 2014 verdienten rund 60 Prozent der Minijobber/innen weniger als 8,50 Euro. Selbst nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in 2015 verdiente fast jede/r zweite in einem Minijob noch weniger als 8,50 Euro.³ Wie aus einer RWI-Studie hervorgeht, hat noch im Herbst 2016 rund jeder Siebte im Minijob weniger als 8,50 Euro pro Stunde verdient.⁴ Die Missachtung des Mindestlohngesetzes reiht sich damit in ein Muster zum Lohndrücken ein. So erhält jede/r dritte Minijobber/in keinen bezahlten Urlaub. Auf Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall muss sogar jede/r Zweite in einem Minijob verzichten.

Das Ziel des Gesetzgebers, Schwarzarbeit durch Minijobs zu bekämpfen und insbesondere in Privathaushalten zusätzliche Erwerbsmöglichkeiten zu schaffen, ist nicht erreicht worden. Etwa 3,6 Millionen Haushalte beschäftigen eine Haushaltshilfe. Nur 300.000 Minijobber/innen sind auf Minijobbasis angemeldet. Der Anteil der Schwarzarbeit in diesem Bereich liegt bei rund 80 Prozent. Der DGB hat für den Arbeitsplatz Privathaushalt Vorschläge⁵ erarbeitet, wie durch eine sinnvolle Bündelung der kleinen Arbeitsverhältnisse „gute Arbeit“ entstehen kann.

Auch im gewerblichen Bereich werden Minijobs zur Verschleierung von Schwarzarbeit genutzt. Der Minijob wird regulär angemeldet, der Rest wird schwarz ausgezahlt. Bei Kontrollen fällt dies in der Regel nicht auf, weil die geleistete Arbeitszeit nicht kontrolliert werden kann und sich der Minijobber/die Minijobberin legal im Betrieb aufhält.

Der DGB hat einen Vorschlag vorgelegt, die Minijobmauer aufzulösen und auch kleine Teilzeitarbeitsverhältnisse in die soziale Sicherung einzubeziehen. Hierdurch steigen die Chancen, Arbeitsverhältnisse zu schaffen, die eine existenzsichernde Entlohnung garantieren, die soziale Sicherung stärken, die Grundsicherung im Alter langfristig entlasten und die Gleichstellung am Arbeitsmarkt erleichtern.

Der Kern des Vorschlages⁶ ist die volle Sozialversicherungspflicht ab dem ersten Euro. Dabei sollen aber Geringverdienerinnen und -verdiener vor hohen Abgaben geschützt werden. Deswegen hat der DGB vorgeschlagen, die heute schon bestehende Gleitzone, die derzeit im Einkommensbereich zwischen 450 bis 850 Euro liegt, auf die Einkommen von 1 bis 850 Euro auszuweiten. Das bedeutet, ab dem ersten Euro werden volle Beiträge gezahlt, die Aufteilung zwischen Arbeitgeber und Beschäftigten ändert sich aber in dieser Gleitzone fließend. Die anfallenden Sozialversicherungsbeiträge sollten so verteilt werden, dass der Anteil der Beschäftigten schrittweise steigt, während die Belastung für die Arbeitgeber sinkt. Ab 850 Euro greift dann die paritätische Finanzierung.

Die pauschale Besteuerung der Einkommen aus Minijobs soll beendet werden. Die Arbeitsverhältnisse werden in das allgemeine Besteuerungssystem eingegliedert. Dabei soll es Änderungen bei der Besteuerung von Paarhaushalten sowie Übergangsfristen geben und Ausnahmen für gesellschaftlich nützliche Tätigkeiten. Der Zeitpunkt für eine Umstellung ist günstig. Der Arbeitsmarkt ist aufnahmefähig und vor allem im Dienstleistungsbereich werden Arbeitskräfte benötigt.

Eine Ausweitung der Gleitzone, die an diesem Konzept ansetzt, wäre zu begrüßen und würde gezielt dazu beitragen, das Arbeitsvolumen auszudehnen.

³ Pusch, Toralf / Seifert, Hartmut (2017): Mindestlohngesetz - Für viele Minijobber weiterhin nur Minilöhne. In: Policy Brief WSI, Nr. 1 2017, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

⁴ RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung: Nachfolgestudie zur Analyse der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse (Minijobs) sowie den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns: Endbericht: Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, November 2016

⁵ DGB: Beschäftigungsmotor Privathaushalt: Gute Arbeit ist möglich, siehe <http://www.dgb.de/-/gnu>

⁶ DGB: Raus aus der Armutsfalle - DGB-Reformkonzept Minijob, siehe <http://www.dgb.de/-/hW1>



Der Ansatz, Geringverdienende durch die Ausweitung der Gleitzone bei Einkommen von bis zu 1.300 Euro brutto zu entlasten, wie es derzeit diskutiert wird, ist hingegen keine zielführende Lösung, belastet aber die Sozialkassen und setzt Fehlanreize für den Arbeitsmarkt. Hinzu kommt die Frage nach dem Sinn: Müssen Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer ihr geringes Einkommen mit Hartz IV aufstocken, haben sie von der geplanten Ausweitung der Gleitzone nichts, da das Geld mit den Jobcentern verrechnet wird. Sinnvoll und begründbar ist eine Entlastung dann, wenn Menschen durch diese Entlastung tatsächlich von unterstützenden Leistungen unabhängig werden. Das sollte gezielt gefördert werden, ist aber durch die ausgeweitete Gleitzone nach oben nicht zu realisieren.



d) Mindestlohn

Drei Jahre nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns steht fest, dass der Mindestlohn bei vielen Niedriglohn-Beschäftigten zu einem erheblichen Anstieg ihres Lohnniveaus geführt hat. Mit Inkrafttreten des Mindestlohngesetzes (MiLoG) zum 1. Januar 2015 profitierten rund vier Millionen Beschäftigte. Anders als von vielen Gegnern des Mindestlohns prognostiziert, gab es keine negativen Auswirkungen, wie Rückgang von Arbeitsplätzen und Beschäftigungsverluste. Ganz im Gegenteil ist gerade hervorzuheben, dass der Mindestlohn bei vielen Niedriglohn-Beschäftigten zu einem deutlichen Anstieg des Lohnniveaus geführt hat, insbesondere bei Beschäftigten in Dienstleistungsbranchen, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Osten sowie bei Frauen.

Neben dem Erfolg um die Einführung gibt es aber auch Defizite bei der flächendeckenden Umsetzung des gesetzlichen Mindestlohns. Fast zwei Millionen anspruchsberechtigte Beschäftigte erhielten den gesetzlichen Mindestlohn nicht. Zu diesem Ergebnis kommt eine repräsentative Wiederholungsbefragung privater Haushalte in Deutschland. Auf Basis vertraglich vereinbarter Arbeitszeiten wurde für das Jahr 2016 errechnet, dass 1,8 Mio. Personen, die anspruchsberechtigt waren, weniger als 8,50 Euro brutto pro Stunde verdienten, also weniger als der zu dieser Zeit geltende gesetzliche Mindestlohn. Diese Studie belegt einmal mehr, dass Mindestlohnverstöße an der Tagesordnung sind. Insbesondere Minijobberinnen und Minijobber, Frauen, ostdeutsche und ausländische Beschäftigte waren sogar über ein Jahr nach Einführung des Mindestlohns von Verstößen gegen das MiLoG besonders betroffen. Das schadet nicht nur den Beschäftigten, sondern führt ebenso zu Einnahmeausfällen bei den Sozial- und Steuerkassen.

Um diese Arbeitsmarktkriminalität aufzudecken, müssen die Rahmenbedingungen für Kontrollen verbessert werden. Dazu zählt deutlich mehr Personal bei der Finanzkontrolle Schwarzarbeit; der DGB fordert schon lange die Aufstockung der Beamtinnen und Beamten auf mindestens 10.000 Stellen sowie die Aufstockung des Prüfdienstes der Deutschen Rentenversicherung. Dreh- und Angelpunkt für Prüfungen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit sind jedoch die Dokumentationspflichten, die bislang zu viel Spielraum für Manipulation lassen. Die gesetzlichen Regelungen sollten deswegen ausgeweitet werden. Notwendig ist die Einführung von Regelungen für eine tagesaktuelle Erfassung der Arbeitszeit sowie einer Aufbewahrungspflicht der Unterlagen am Tätigkeitsort. Zudem sollten weitere Branchen in das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz wie z. B. das Bäckerhandwerk und den Einzelhandel aufgenommen werden. Auch verbessert eine Zusammenführung zergliederter Kompetenzen bei der Kontrolle und Sanktionierung von Mindestarbeitsbedingungen die Kontrollsituation erheblich, ebenso wie die Einrichtung von Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften und Gerichten mit besonderer Zuständigkeit.

Wer immer noch von vermeintlichen Bürokratielasten im Zusammenhang mit dem MiLoG fabuliert, hat offenbar kein Interesse an der korrekten Durchsetzung des Mindestlohns, öffnet Verstößen Tür und Tor und fördert so letztlich auch Schwarzarbeit. Der DGB bekräftigt deshalb den von Studien deutlich herausgearbeiteten politischen Handlungsbedarf bei den Kontrollen hinsichtlich der Dokumentation von Stundenlöhnen sowie Arbeitszeiten, und zwar entgegen der Forderungen von Arbeitgeberverbänden nach einer Lockerung der Dokumentationspflichten und Kontrollen. Das Sozialstaatsgebot lässt es nicht zu, dass Beschäftigte durch Verwässerungen des MiLoG noch unter die unterste Lohngrenze fallen. Das gilt sowohl für die Einschränkung der Dokumentationspflichten der Arbeitszeiten für (Teilzeit-)Beschäftigte sowie für weitere Ausnahmen für Praktikantinnen und Praktikanten oder Geflüchtete. Der Arbeitsmarkt, insbesondere im Niedriglohnbereich, muss allen Beschäftigten Schutz bieten – einheimischen wie eingewanderten Beschäftigten.

Aber auch die Rechte der Mindestlohnberechtigten sollten gestärkt werden. Bewerberinnen und Bewerber sollten verpflichtend mehr Bedenkzeit erhalten, bevor sie einen Arbeitsvertrag unterschreiben. Die Beweislast bei Mindestlohnansprüchen sollte umgekehrt werden. Nicht der Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin, sondern der Arbeitgeber soll künftig nachweisen müssen, wie lange ein Beschäftigter tatsächlich gearbeitet hat. Wichtig ist zudem die Einführung eines Verbandsklagerechts; dann hätten die Gewerkschaften die Befugnis, die – auch im öffentlichen Interesse liegenden – Rechte der Beschäftigten kollektiv gerichtlich durchzusetzen – z. B. bei systematischen Mindestlohnverstößen. Damit könnte die abschreckende Wirkung des straf- und ordnungswidrigkeitsrechtlichen Sanktionsinstrumentariums wirkungsvoll ergänzt werden.

Der von der Bundesregierung angestrebte Rahmen für Mindestlohnregelungen in der EU ist positiv zu bewerten. DGB und EGB fordern seit Jahren eine Rahmenrichtlinie für ein adäquates Mindesteinkommen.

7. Tarifbindung stärken

Neben einer Zurückdrängung des Niedriglohnssektors und atypischer Beschäftigung kann vor allem eine Stärkung der Tarifbindung das Lohnniveau und damit die Binnennachfrage weiter stabilisieren. Auch die Kommission problematisiert in ihrem diesjährigen Länderbericht, dass die Tarifbindung in Deutschland in den letzten 30 Jahren stärker gesunken ist als in anderen westeuropäischen Staaten. Die Forderungen des DGB zur Stärkung der Tarifbindung aus dem letzten Jahr bleiben unverändert:

a) Mindestschutz durch Tarifverträge garantieren – Abweichungen nur bei Äquivalenzregelung: Tarifwerke setzen wie Gesetze Mindestbedingungen. Tarifverträge dürfen kein Instrument zur Unterschreitung gesetzlicher Mindeststandards sein. Dies gilt insbesondere bei gesetzlichen Schutzvorschriften, bei denen die Gefahr besteht, dass ihrer jeweiligen Schutzfunktion nicht mehr Rechnung getragen wird.

Abweichungen vom Gesetz durch Tarifvertrag, die ein Äquivalent aller Regelungsziele und -inhalte beinhalten (z. B. andere Berechnungsregelungen wie in § 13 BUrlG) und sich nicht auf unterschiedliche Regelungsgegenstände beziehen, sollen dagegen zulässig sein. Eine Abweichung vom Gesetz nach unten durch Einzelarbeitsvertrag darf es nicht geben. Entgegenstehende derzeitige gesetzliche Regelungen sollen – wo möglich – zurückgeführt werden. Dies ist auch verfassungsrechtlich geboten, weil öffentlich-rechtliche Standards nicht disponibel sind.

Die gesetzlichen Öffnungen von Mindeststandards für tarifvertragliche Abweichungen basieren auf der Annahme, dass die Tarifverträge einer Branche in ihrer Gesamtheit ausgewogen sind und negative Abweichungen an einer Stelle durch Vorteile an anderer Stelle ausgeglichen werden. Dieses System wird durch die punktuelle Abweichungsmöglichkeit für nicht tarifgebundene Arbeitgeber durchbrochen. Dies beeinträchtigt nicht nur die dort beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, sondern auch insbesondere die tarifgebundenen Mitbewerber. Nichttarifgebundene Arbeitgeber können sich durch Nutzung der Öffnungsmöglichkeiten „ohne Kompensation“ erhebliche Wettbewerbsvorteile verschaffen. Das ist eher eine Aufforderung zum Verlassen der Tarifbindung.

b) Einschränkung von OT-Mitgliedschaften: Tarifflicht schwächt das Tarifsysteem – insbesondere wenn sie während einer Tarifrunde und durch vereinsrechtliche Regelungen, wonach der Arbeitgeber zwar im Verband Mitglied bleibt, aber nicht mehr tarifgebunden ist (OT-Mitgliedschaft), erfolgt. Deutliche Einschränkungen der Zulässigkeit von OT-Mitgliedschaften z. B. im Hinblick auf Blitzwechsel von Arbeitgebern in eine OT-Mitgliedschaft sind deshalb

erforderlich. Dazu gehört die gesetzliche Offenlegungspflicht der Arbeitgeber bezüglich einer Mitgliedschaft in einem Arbeitgeberverband mit oder ohne Tarifbindung.

c) Kollektive Weitergeltung bei Nachbindung und Nachwirkung besser sicherstellen: Die Nachbindung eines Tarifvertrages trotz Verbandsflucht sollte anders als bisher nicht bei lediglich redaktionellen und klarstellenden Änderungen des Tarifvertrages bereits entfallen. Sie sollte auch nicht bereits dann für den gesamten Tarifvertrag entfallen, wenn nur Teile des Tarifvertrages geändert werden, die nicht geänderten allein aber noch sinnvoll erhalten bleiben können. Hinsichtlich der Nachwirkung nach Ablauf eines Tarifvertrages bzw. nach dem Ende der Kündigungsfrist ist gesetzlich klarstellend zu regeln, dass auch ab diesem Zeitpunkt neueingestellte Beschäftigte, die Gewerkschaftsmitglied sind oder werden, oder bereits Beschäftigte, die jetzt erst eintreten unmittelbar wie die anderen Beschäftigten unter den Tarifvertrag fallen und von ihm profitieren bis sie auf dieser Grundlage ggf. mit Vorschlägen für eine sog. andere Abmachung konfrontiert werden. Ein Zwei-Klassen-Recht in den Betrieben und Verwaltungen wird abgelehnt. Zudem darf vor Ablauf des Tarifvertrages dieser nicht durch eine sog. andere Abmachung bereits ersetzt werden.

Im Falle einer Aufspaltung, Abspaltung oder sonstigen Änderung im Rahmen des Umwandlungsrechtes oder eines Betriebsüberganges im Sinne des § 613a BGB müssen Verbandstarifverträge auch kollektiv weitergelten in der Qualität einer Nachbindung. Ketten-Betriebsübergänge können zur Aushebelung und Umgehung der Tarifgeltung führen. Dies muss als sog. institutioneller Missbrauch gewertet werden, sodass es bei der Fortgeltung der Tarifbindung bleibt.

d) Verbandsklagerecht einführen: Manche Arbeitgeber wenden trotz Verbandsmitgliedschaft den Tarifvertrag systematisch in einigen Punkten nicht oder anders an. Die bestehende Möglichkeit der Einwirkungsklage gegenüber dem Arbeitgeberverband bleibt in solchen Fällen ohne echte Unterbindungswirkung. Für diese Fälle des systematischen und kollektiv wirkenden Verstoßes ist die Einführung eines Verbandsklagerechtes für zuständige, im Betrieb vertretene Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände gegen Tarifbruch und Verstöße gegen gesetzliche Mindestvorschriften gesetzlich zu ermöglichen.

e) Reform der Allgemeinverbindlicherklärung zu Ende führen: Die jüngste Reform der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von Tarifverträgen brachte einige Verbesserungen, wie insbesondere die Abschaffung des 50 Prozent-Quorums und die Erleichterungen für gemeinsame Einrichtungen der Tarifvertragsparteien. Nicht berücksichtigt wurde die Forderung der Verhinderung der Veto-Möglichkeit der Arbeitgeber im Tarifausschuss, die damit eine Allgemeinverbindlicherklärung verhindern können. Der Abstimmungsmodus muss deshalb so verändert werden, dass im Tarifausschuss ein Antrag nur mehrheitlich abgelehnt werden kann.

Es sind Klarstellungen erforderlich, um das ursprüngliche Ziel der AVE-Reform zu erreichen. Das betrifft insbesondere die Konkretisierung der Definition „überwiegende Bedeutung“ (§ 5 Absatz 1 Satz 2 TVG) eines Tarifvertrages in einer Branche und Region, um im Rahmen des öffentlichen Interesses ihn für allgemeinverbindlich erklären zu können. Diese überwiegende Bedeutung darf nicht nur über die mitgliedschaftliche Tarifbindung bestimmt werden und damit das 50 Prozent-Quorum durch die Hintertür wieder eingeführt werden. Das öffentliche Interesse muss auch dann gegeben sein, wenn die Allgemeinverbindlicherklärung für Ziele geeignet ist, wie die Stabilisierung der Funktion der Tarifautonomie und des Tarifvertragssystems, der Erreichung angemessener Entgelt- und Arbeitsbedingungen oder als Mittel zur Sicherung sozialer Standards und zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen. Auch der Erlass einer Rechtsverordnung für einen Branchenmindestlohn nach dem Arbeitnehmerentsendegesetz darf in der Praxis nicht – entgegen dem gesetzlichen Wortlaut – an der Quote



der mitgliedschaftlichen Bindung anknüpfen. Zudem ist klarzustellen, dass alle Tarifverträge, in denen Aufgaben und Leistungen einer gemeinsamen Einrichtung der Tarifvertragsparteien geregelt sind, von den Erleichterungen einer Anerkennung einer Allgemeinverbindlicherklärung erfasst werden, auch wenn noch andere Entgelt- oder Arbeitsbedingungen normiert werden. Außerdem müssen Tarifverträge, die gemeinsame Einrichtungen der Tarifvertragsparteien betreffen, uneingeschränkt alle Regelungsgegenstände beinhalten können.

f) Stärkung und Erhalt der Tariftreueregelungen/Tariftreuegesetze: Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge sind der Bund und die Länder an die tariflichen Entgeltsätze der einschlägigen Tarifverträge zu binden. Die Stärkung und der Erhalt der Tariftreueregelungen/Tariftreuegesetze der Bundesländer und die Bindung der Wirtschaftsförderung an Einhaltung und Anwendung von Tarifverträgen muss weiter verfolgt werden.

g) Verbessertes Zutrittsrecht von Gewerkschaften: Die Verbesserung der Zugangsrechte von Gewerkschaften in die Betriebe und Verwaltungen sowie kirchlichen Einrichtungen zur Mitgliedergewinnung ist wegen der höchstrichterlichen Rechtsprechung erforderlich. Bisher ist grundsätzlich der Zutritt zu Werbezwecken nur halbjährlich zulässig, das ist deutlich zu wenig. Diese gewerkschaftlichen Rechte sind in der Revidierten Europäischen Sozialcharta verbrieft, die von Deutschland endlich ratifiziert werden muss. Darüber hinaus sind moderne Formen der elektronischen Ansprache durch Gewerkschaften – etwa im Intranet durch ein elektronisches „Schwarzes Brett“ erforderlich.

h) Gewerkschaftsmitgliedschaft stärken durch Begünstigung: Tarifverträge können unter bestimmten Voraussetzungen tarifvertragliche Regelungen mit Begünstigungen nur für Gewerkschaftsmitglieder vorsehen. Der Gesetzgeber sollte die in der Rechtsprechung ausdrücklich zulässigen Differenzierungsklauseln für Gewerkschaftsmitglieder gesetzlich klarstellen. Zudem sind tarifliche Spannenklauseln zuzulassen.

i) Etablierung von Betriebsräten und Rechte von Personalräten stärken: Die Überwachung der Einhaltung von Tarifverträgen ist gesetzliche Aufgabe von Betriebs- und Personalräten. Studien zeigen, dass die Tarifbindung in Betrieben mit Betriebsrat höher ist. Bisher gibt es nur in 9 Prozent der betriebsratsfähigen Betriebe in Deutschland Betriebsräte – über 50 Prozent der Beschäftigten arbeiten in betriebsratslosen Betrieben. Deshalb sind auch die Betriebsratswahl zu erleichtern und der entsprechende Schutz der Kandidaten/-innen zu verbessern. Die Überwachungsaufgabe der Personalräte kann auch durch tarifvertragliche Regelungen zur Verbesserung ihrer Rechte gestärkt und durch Verbesserung ihrer Struktur durch einen Tarifvertrag effektiver werden. Diese tarifvertraglichen Regelungsmöglichkeiten müssen aber gesetzlich zugelassen werden.

j) Tarifverträge für arbeitnehmerähnliche Personen erleichtern: Aufgrund geänderter Beschäftigungsformen ist eine Reform der Tarifverträge für arbeitnehmerähnliche Personen (§ 12a TVG) dahingehend erforderlich, dass die Anwendbarkeit auf einen breiteren Personenkreis möglich ist, z. B. durch Verzicht des Erfordernisses: „überwiegend für einen Auftraggeber tätig“.

k) Sanktion der Nichtauslage von Tarifverträgen: Die Nichtauslage der für den Betrieb oder die Verwaltung maßgebenden Tarifverträge durch Arbeitgeber muss entgegen der bisherigen Vorschrift des § 8 TVG sanktionsbewehrt sein, sodass z. B. Ausschlussfristen nicht zu laufen beginnen oder Schadensersatzansprüche für den entgangenen Anspruch durchgesetzt werden können.

l) Sozialrechtliche Änderungen/Bessere Kontrollen: Die tarifliche Entlohnung muss das Untermaß für eine zumutbare Arbeit im Sinne eines Arbeitsangebotes an einen Arbeitslosen bzw. -suchenden sein. Das vermeidet Lohndumping und stärkt die Achtung von Tarifverträ-



gen – sie sind in diesem Sinne auch als wirtschaftlich anzusehen. Die Verbesserung der oft genug mangelhaften und unzureichenden Überwachung der Einhaltung gesetzlicher Schutzvorschriften durch Aufsichts- und Kontrollbehörden ist überfällig.

m) Keine Gleichstellung von anderen Vereinbarungen mit Tarifverträgen: Die Rechtsqualität von Tarifverträgen ist nicht mit der von arbeitsvertraglichen Richtlinien für kirchliche Unternehmen oder z. B. Ergebnissen von Beteiligungen im Öffentlichen Dienst zu vergleichen oder gar gleichzustellen.



8. Ungleichheit bekämpfen

Die Bundesregierung verweist im Abschnitt E auf die Einkommens- und Vermögensungleichheit in Deutschland und erkennt zurecht an, dass deren Beseitigung ein wichtiger Schritt in Richtung inklusives Wachstum darstellt. Sie benennt allerdings, zumindest hinsichtlich der Vermögenskonzentration in unserer Gesellschaft, keine Maßnahmen, um diesen Umstand zu beseitigen.

Es gab noch nie so viel Wohlstand in Deutschland wie heute – trotzdem ist in den vergangenen 20 Jahren die Ungleichheit deutlich gewachsen. Auf der einen Seite gelten immer mehr Beschäftigte als einkommensschwach, auf der anderen Seite beziehen immer mehr Menschen hohe Einkommen. Die Einkommen der ärmeren Hälfte sind real seit 1995 gesunken, die Einkommen der Reichen sind hingegen bis zu 10 Prozent gestiegen. In Deutschland lebt etwa jede/r Sechste unter der Armutsgrenze. Besonders die Kinderarmut wächst in den vergangenen Jahren unaufhaltsam – mit Folgen für das ganze Leben.

Das Vermögen ist in Deutschland sehr ungleich verteilt. Das reichste 1 Prozent besitzt so viel Nettovermögen wie 88 Prozent der erwachsenen Bevölkerung. Die Ungleichheit ist damit in Deutschland höher als in den meisten Industriestaaten. Der Anteil der Superreichen mit einem Vermögen von mehr als 50 Mio. Dollar an der Gesamtbevölkerung ist in den vergangenen Jahren um knapp 50 Prozent gestiegen.

Die wachsende Ungleichheit ist nicht nur sozial ungerecht und nimmt Menschen Lebenschancen, sondern schadet auch dem wirtschaftlichen Wachstum. Die ungleiche Verteilung führt zu geringerer Kaufkraft von Millionen Menschen mit niedrigem Einkommen und in der Summe zu weniger Nachfrage, die wiederum Investitionen der Unternehmen beeinträchtigt.

Die Ungleichheit muss bekämpft werden. Sie schadet der Gesellschaft und Wirtschaft gleichermaßen und ist Gift für den sozialen Zusammenhalt. Um politische, wirtschaftliche und soziale Stabilität zu erreichen, brauchen wir eine Politik, die Armut bekämpft und Reiche stärker in die Pflicht nimmt.

Prekäre Beschäftigung muss zurückgedrängt, die Tarifbindung gestärkt und der Mindestlohn ohne Ausnahmen durchgesetzt werden. Eine Stabilisierung und langfristige Erhöhung des Rentenniveaus beugt Altersarmut vor. Steuerpolitisch muss gegengesteuert werden. Es bedarf der Wiedereinführung der Vermögensteuer, einer wirkungsvollen Erbschaftsteuer sowie höherer Steuern auf Spitzeneinkommen und eine zeitgleiche Entlastung mittlerer und kleiner Einkommen.

9. Gleichstellung zwischen Frauen und Männern stärken

a) Frauenerwerbstätigkeit

Der im NRP ausdrücklich erwähnte Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit ist zu begrüßen. Die Beurteilung dieser Entwicklung darf sich aber nicht in der Darstellung unverändert steigender Frauenerwerbstätigenquoten erschöpfen. Diese Zahl verdeckt die Tatsache, dass der Arbeitsmarkt weiter auseinander driftet – in sinkende Vollzeit- und steigende Teilzeitarbeit. Laut Statistischem Bundesamt waren 2015 37 Prozent der erwerbstätigen Frauen im Alter von 15 bis 64 Jahren in Teilzeit tätig. Bei den Männern betrug dieser Anteil nur 8 Prozent.⁷ Die Erwerbstätigenquoten müssen auch im nationalen Berichtswesen konsequent als Vollzeitäquivalente dokumentiert werden.

⁷ Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2017, S. 670.



Denn Teilzeitarbeit, der Klebeeffekt geringfügiger Beschäftigung und ihre bisher 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 Existenzsicherung ausreichen. Vier Fünftel dieser Frauen wären mit ihrem aktuellen Verdienst nicht in der Lage, langfristig für sich und ein Kind zu sorgen.⁸

b) Ehegattensplitting

Regelmäßig stellen Europäische Kommission und OECD fest, dass die gemeinsame einkommensteuerliche Veranlagung verheirateter Paare (Ehegattensplitting) in Deutschland viele Frauen davon abhält, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen bzw. die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden zu erhöhen – und Ehepaare daran hindert, Erwerbsarbeit und Fürsorgearbeit untereinander gleich aufzuteilen. Die steuerliche Zusammenveranlagung, die beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartner/innen sowie die Deckelung der Sozialversicherungsbeiträge sorgen dafür, dass sich in Deutschland die Steuer- und Abgabenbelastung der Erwerbseinkommen deutlich erhöht, wenn in einem Haushalt eine zweite Person eine Beschäftigung aufnimmt (es sei denn, es ist ein Minijob).

Der DGB fordert seit langem, diese finanziellen Fehlanreize abzubauen, die sich negativ auf die gleichberechtigte Teilhabe von Männern und Frauen am Erwerbsleben und die gleichmäßige Verteilung von Sorgearbeiten in der Familie auswirken, und begrüßt die seit 1. Januar 2018 geltenden Erleichterungen beim Wechsel der Steuerklassenkombination III/V in die Steuerklassenkombination IV/IV. Allerdings wird weder diese Erleichterung des Steuerklassenwechsels noch die Option des Faktorverfahrens im Hinblick auf das Arbeitsangebotsverhalten erwerbstätiger Frauen in Doppelverdiener-Haushalten grundlegende Änderungen zur Folge haben. Vielmehr muss die Steuerklassenkombination IV/IV (mit Faktorverfahren) verbindlich eingeführt werden, um die Verteilung der Steuerlast auf Ehegatten gerechter abzubilden.

Aus Sicht des DGB ist und bleibt das Ehegattensplitting ein entscheidender Fehlanreiz, wenn es um die Erwerbsbeteiligung von Frauen geht. Es begünstigt Ehen mit ungleich verteilten Einkommen und schafft damit einen Anreiz für ungleich verteilte Erwerbsarbeitszeiten und Minijobs. Dadurch werden Frauen benachteiligt, denn der Steuervorteil ist umso größer je ungleicher das Einkommen zwischen den Ehepartnern verteilt ist. Zudem ist die steuerliche Begünstigung umso größer je höher das Einkommen ist. Deswegen setzt sich der DGB für das Auslaufen der steuerlichen Regelungen zum Ehegattensplitting ein. Durch einen allmählichen Übergang zur Individualbesteuerung und die weiterhin bestehende Möglichkeit der Übertragung des Grundfreibetrages kann sichergestellt werden, dass die Haushaltseinkommen eher durchschnittlich verdienender Ehegatten nicht geschmälert werden.

c) Teilzeitarbeit

Politische und institutionelle Rahmenbedingungen müssen so gestaltet werden, dass sie eine eigenständige Existenzsicherung von Frauen ermöglichen. Daher fordert der DGB die Bundesregierung seit langem zur Weiterentwicklung des Teilzeitrechts auf hin zu einem Rechtsanspruch auf Aufstockung der Teilzeit sowie auf befristete Teilzeitarbeit. Der DGB wirbt ange-

⁸ Alternativbericht der CEDAW-Allianz in Deutschland 2016, Berlin 2016, S.9



sichts des nun erneut im Koalitionsvertrag verankerten Vorhabens für dessen rasche Umsetzung und dafür, auf die vereinbarten Restriktionen hinsichtlich seines Geltungsbereichs zu verzichten. Zu viele Menschen würden ausgegrenzt. Die Möglichkeit, hinsichtlich der Dauer des befristeten Teilzeitanspruchs durch Tarifverträge nach unten abweichen zu können, lehnt der DGB strikt ab.

d) Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Es ist richtig und wichtig, den im europäischen Vergleich geringen Wochenarbeitsstunden von Arbeitnehmerinnen zu begegnen und neben dem Ausbau der Kindertagesbetreuung auch einen Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung im Grundschulalter anzustreben.

Ausreichende Kinderbetreuungsmöglichkeiten sind eine Voraussetzung dafür, dass Männer und Frauen Familie und Beruf gut vereinbaren können. Neben dem quantitativen muss der qualitative Aspekt erhöhte Aufmerksamkeit erlangen: Sowohl die noch zu schaffenden Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren als auch Betreuungsplätze für Kinder zwischen drei und sechs Jahren müssen räumlich, sachlich und personell angemessen und auf einem hohen qualitativen Niveau ausgestattet und damit die frühkindliche Bildung in ganztägigen Betreuungseinrichtungen gestärkt werden. Um den qualitativen Anforderungen gerecht zu werden, müssen das Ausbildungsniveau der pädagogischen Fachkräfte erhöht und die Arbeitsbedingungen, das Einkommen, die Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten und die Berufsperspektiven der Beschäftigten deutlich verbessert werden.

Eine gute und verlässliche Betreuung von Kindern muss auch nach deren Einschulung sichergestellt werden. Deshalb fordert der DGB die Länder auf, auch beim Ausbau gebundener Ganztagschulen, deren Ganztagsangebote in einem konzeptionellen Zusammenhang mit dem Unterricht stehen, nicht in ihren Anstrengungen nachzulassen.

Mit der Einführung des Elterngeld Plus mit Partnerschaftsbonus sowie der Flexibilisierung der Elternzeit sind die Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zumindest für einen Teil der Eltern verbessert worden. Allerdings kritisiert der DGB nachdrücklich die Einschränkung des Geltungsbereichs des Teilzeitanspruches beim Elterngeld Plus auf Betriebe mit mehr als 15 Beschäftigten.

Im Hinblick auf die flexible Inanspruchnahme der Elternzeit fordert der DGB weitergehende Regelungen, wie sie in der EU-Richtlinie 2010/18/EU (Elternzeit-Richtlinie) verankert sind und der zufolge erwerbstätige Mütter und Väter nach Rückkehr aus der Elternzeit das Recht haben, über Dauer, Lage und Rhythmus ihrer Arbeitszeit mitzubestimmen und ihre Arbeitsleistung von einem anderen als den betrieblichen Arbeitsplatz aus zu erbringen. Die EU-Elternzeitrichtlinie, der Vereinbarungen der europäischen Sozialpartner zugrunde liegen, ist bis heute nicht in nationales Recht umgesetzt.

Auch der digitale Wandel eröffnet Chancen für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Die Flexibilisierung von Arbeitszeit und Arbeitsort ermöglicht Beschäftigten, ihr Berufsleben besser an private Bedarfe anzupassen. Wenn etwa durch das sogenannte Home Office die Fahrzeit zum Arbeitsplatz entfällt, schafft das neue Zeitressourcen für die Familie, für Frauen ebenso wie für Männer. Damit könnte der digitale Wandel auch zum Motor für mehr Partnerschaftlichkeit werden.

Allerdings wird es dabei entscheidend darauf ankommen, ob und wie die Digitalisierung für mehr Freiheit von Arbeit und eine selbstbestimmte Verteilung von Arbeitszeit und Privatleben genutzt werden kann. Das geht nur, wenn Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die Möglichkeit haben, über den Einsatz digitaler Mittel mitzubestimmen.



e) Lohngerechtigkeit

Um die Entgeltlücke von 21 Prozent zwischen Männern und Frauen abzubauen, bedarf es weiterer Anstrengungen. Da es bei Eingruppierungen in Betrieben und Verwaltungen noch immer zur Benachteiligung von Frauen kommt, hat der DGB das Entgelttransparenzgesetz als wichtiges politisches Signal begrüßt. Allerdings wird das Gesetz seinem eigenen Anspruch nicht gerecht, solange Betriebe und Verwaltungen nicht gesetzlich verpflichtet werden, ihre Entgeltpraxis zu überprüfen und so zu gestalten, dass weder Männer noch Frauen benachteiligt werden. Denn bislang sind betriebliche Prüfverfahren unter Einbeziehung von Betriebs- und Personalräten nicht verbindlich festgeschrieben. Doch nur ein Prüfverfahren kann Klarheit bringen, an welcher Stelle Frauen beim Gehalt benachteiligt werden. Mindestens für tarifungebundene Unternehmen sollten zertifizierte Prüfverfahren verpflichtend sein. Außerdem sollte der individuelle Auskunftsanspruch, nach dem Frauen seit 1. Januar 2018 nachfragen dürfen, wie ihr Gehalt im Vergleich zu dem männlicher Kollegen gestaltet ist, nicht nur für Betriebe mit mehr als 200 Beschäftigten gelten, sondern für alle.

Ergänzend zur Entgelttransparenz ist die Aufwertung frauendominierter Berufe ein unabdingbarer Schritt zu mehr Lohngerechtigkeit zwischen Frauen und Männern, denn sie werden trotz ähnlichen Qualifikationsniveaus oft deutlich schlechter entlohnt als die von Männern dominierten. So wird beispielsweise die Verantwortung für Menschen, wie in den frauendominierten Bereichen Erziehung, Gesundheit oder Bildung, bis zum heutigen Tag weniger wertgeschätzt und finanziell geringer vergütet als Verantwortung für Technik. Deshalb begrüßt der DGB das Vorhaben der Bundesregierung, bestimmte Berufsfelder und Tätigkeiten in frauendominierten Bereichen aufzuwerten. Zur Aufwertung frauendominierter Berufe müssen auch strukturelle Unterschiede und Barrieren stärker in den Blick genommen werden: Die Unterschiede zwischen der dualen und der schulischen Ausbildung sowie deren unterschiedliche gesetzliche Verankerung beeinflussen die Chancen der Auszubildenden in ihrer zukünftigen (Weiter)Bildungs- und Erwerbsbiographie.

Darüber hinaus trägt auch vertikale Segregation zur Entgeltlücke bei. Daher hat der DGB das Gesetz zur Verankerung von Quoten und Zielgrößen für Leitungspositionen in der Privatwirtschaft begrüßt, um die Präsenz von Frauen in diesen Positionen nachhaltig zu fördern. Sie leisten einen wichtigen Beitrag für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen am Arbeitsmarkt. Allerdings kritisiert der DGB sowohl die ausschließliche Anknüpfung der Geschlechterquote an die paritätische Unternehmensmitbestimmung als auch die Begrenzung der Pflicht zu Zielvorgaben auf Unternehmen, die mitbestimmt oder börsennotiert sind und plädiert dafür, den Geltungsbereich sukzessive auszuweiten – hin zu einem Gleichstellungsgesetz für die Privatwirtschaft.

10. Aktive Arbeitsmarktpolitik verbessern und soziale Teilhabe stärken

a) Langzeitarbeitslosigkeit

Die Bundesregierung unterstreicht in dem NRP einerseits, dass die Integration von Langzeitarbeitslosen ein Schwerpunkt der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik darstellt, andererseits räumt sie ein, dass das nationale Ziel der Europa 2020-Strategie, die Anzahl der langzeiterwerbslosen Personen gegenüber dem Jahresdurchschnitt 2008 um 20 Prozent zu reduzieren, bereits seit 2011 deutlich übertroffen wird. Der DGB warnt davor, sich auf diesem quantitativen Befund auszuruhen. Der Handlungsbedarf ist weiterhin groß. Der aktuelle Rückgang der Zahl der Langzeitarbeitslosen beruht ausschließlich darauf, dass weniger Kurzarbeitslose die 12-Monats-Grenze überschreiten und neu zu Langzeitarbeitslosen werden. Für diejenigen,



die bereits langzeitarbeitslos sind, haben sich die Chancen auf Integration in den Arbeitsmarkt zuletzt abermals verschlechtert. Die Zahl der Personen, die ihre Langzeitarbeitslosigkeit durch Aufnahme einer Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt in den letzten zwölf Monaten beenden konnten, sank nach Daten der Bundesagentur für Arbeit gegenüber dem Vorjahreszeitraum um 6,2 Prozent.

Zudem hält der DGB die Zahl der Langzeitarbeitslosen alleine nicht für einen aussagefähigen Indikator, da nach bestimmten Unterbrechungen (u. a. Bildungsmaßnahmen, kurzzeitigen Beschäftigungen schon ab 15 Wochenstunden) die Dauer der Arbeitslosigkeit neu zu zählen beginnt. Der DGB schlägt daher vor, ergänzend die Zahl der Langzeitleistungsbezieher (mindestens 21 Monate Hartz-IV-Bezug in den letzten 24 Monaten) zu betrachten. Deren Zahl liegt mit 2,7 Millionen deutlich über der Zahl der Langzeitarbeitslosen in Höhe von 860.000 (BA-Statistik, Februar 2018).

Aus Sicht des DGB wird der Markt das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit nicht lösen. Notwendig ist ein umfangreiches Aktionsprogramm, das Langzeitarbeitslosen eine Perspektive eröffnet. Insofern begrüßt der DGB, dass die Bundesregierung mit dem neuen Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ bis zu 150.000 geförderte Arbeitsplätze schaffen und dafür 2018 bis 2021 vier Milliarden Euro bereitstellen will. Inwieweit mit dem Instrument tatsächlich soziale Teilhabe für (vormals) Langzeitarbeitslose hergestellt und Armut zurückgedrängt werden kann, hängt nun von der konkreten Umsetzung ab. Dazu fordert der DGB, dass geförderte Beschäftigung in Form regulärer, voll sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse erfolgen sollte und die Arbeitsentgelte so bemessen sind, dass zumindest Alleinstehende ihren Hartz-IV-Bezug überwinden können. Zudem muss sichergestellt werden, dass die vier Milliarden Euro tatsächlich zweckgebunden für das neue Förderinstrument zur Verfügung stehen und nicht als Kompensation für die weiterhin bestehende Unterfinanzierung der Verwaltungskosten im Hartz-IV-System „zweckentfremdet“ werden.

b) Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung verbessern

Die Bundesregierung plant, weitere Entlastungen bei den Sozialabgaben auf den Weg zu bringen. Der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung soll um 0,3 Prozentpunkte gesenkt werden. Der DGB sieht diese Pläne kritisch. Die Verbesserung der Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung zum Beispiel durch eine Verlängerung der Rahmenfrist oder eine Ausweitung der Bezugsdauer für Ältere muss Vorrang vor einer Beitragssenkung haben. Mit den Hartz-Reformen wurde aus Kostengründen der Zugang zur Arbeitslosenversicherung erschwert. Von allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die ihren Arbeitsplatz verlieren und sich neu arbeitslos melden müssen, haben 18 Prozent keinen Anspruch auf Versicherungsleistungen und werden direkt ins Hartz-IV-System durchgereicht. Betroffen sind prekär Beschäftigte, aber auch Leiharbeiter und befristet Beschäftigte. Vielfach ist auch die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes (ALG) nicht problemadäquat: Im Laufe eines Jahres ist bei 380.000 Arbeitslosen der Anspruch auf ALG erschöpft, bevor ein neuer Arbeitsplatz gefunden werden konnte.

Der DGB bestreitet auch, dass die von der Bundesregierung vorgeschlagene Deckelung der Sozialversicherungsbeiträge auf 40 Prozent im Interesse der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist. Es gibt keine objektive Zahl, wann Beiträge schädlich sind oder nicht. Die Zahl hat deswegen eher Symbolcharakter. Wenn die Leistungen der sozialen Sicherung nicht mehr finanziert werden können, wird es zu Leistungseinschränkungen kommen oder sie müssen aus Steuermitteln finanziert werden. Die Deckelung der Beiträge ist deswegen eher im Interesse der Arbeitgeber.



c) Berufliche Weiterbildung stärken

Der DGB teilt die Auffassung, dass zur Fachkräftesicherung durch die Hebung des inländischen Potentials mehr Investitionen in Ausbildung nötig sind. Aber auch die Qualifizierung von geringqualifizierten Beschäftigten und bessere Rahmenbedingungen für ältere Beschäftigte sind geeignete Bausteine um dem Fachkräftemangel zu begegnen. Ebenso teilt der DGB die Auffassung, dass für den digitalen und demografischen Wandel eine wesentliche Herausforderung darin besteht, die Kompetenzen und Qualifikationen der Erwerbstätigen kontinuierlich anzupassen.

Mit Blick auf die Stärkung der beruflichen Weiterbildung durch Arbeitsmarktpolitik regt der DGB zur Nachqualifizierung von geringqualifizierten Arbeitslosen insbesondere an, die finanziellen Rahmenbedingungen durch ein kontinuierlich zu zahlendes Weiterbildungsgeld zu verbessern. Das hilft besser als die bisher geltende Prämienregelung, abschlussbezogene Maßnahmen durchzuhalten. Derzeit ist es so, dass der materielle Zugewinn bei einem sog. Ein-Euro-Job höher ausfällt als bei der Teilnahme an einer Weiterbildungsteilnahme. Außerdem sollte zur Stärkung der beruflichen Weiterbildung gerade auch im Rechtskreis SGB II der Vermittlungsvorrang weiter relativiert werden und dort ebenfalls wie im Versicherungssystem ein eigener Weiterbildungstopf eingeführt werden. Ziel sollte die Einführung eines Rechts auf Weiterbildung sein. Dieses sollte mit dem im Koalitionsvertrag genannten Recht auf Weiterbildungsberatung verknüpft werden.

Durch den strukturellen Wandel wird es immer wichtiger, die individuelle Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten, und zwar möglichst ohne zwischengeschaltete Arbeitslosigkeit. Derzeit finanzieren weitgehend die Arbeitgeber die betriebliche Weiterbildung von Beschäftigten. Doch Handlungsbedarf besteht bei Geringqualifizierten, älteren Beschäftigten und Menschen, die vom Strukturwandel betroffen sind.

Mit dem BA-Programm „Weiterbildung geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen“ (WeGebAU) kann die Weiterbildung von Geringqualifizierten sowie älteren Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen insbesondere in kleinen und mittleren Unternehmen gefördert werden. Dieses Programm sollte weiter gestärkt und die Rahmenbedingungen so verbessert werden, dass mehr Beschäftigte erreicht werden. Zudem sollte WeGebAU auf die Beschäftigten ausgeweitet werden, die nur über eine zweijährige Ausbildung verfügen. WeGebAU sollte auch im Hartz-IV-System etabliert werden. Bisher sind hilfebedürftige Beschäftigte bzw. Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft von der Weiterbildung ausgeschlossen. Zugleich stehen Beschäftigte, die ihren Lohn durch Hartz IV aufstocken, nicht ausreichend im Förderfokus der Jobcenter. Hier ist dringend der Bund gefordert, mehr für die Weiterbildungschancen von Aufstockerinnen und Aufstockern im Hartz-IV-System zu tun.

Mit Blick auf den Strukturwandel sollten auch die Transfer-Maßnahmen wieder gestärkt werden. Transfer-Maßnahmen müssen verstärkt für Weiterbildung genutzt werden. Dazu ist das Instrument weiterzuentwickeln. Bei längerfristigen Weiterbildungen sollte sich die BA schon während der Maßnahme an den Kosten beteiligen. Ebenso ist zu prüfen, ob es nicht ein neues Instrument zur Bewältigung der Transformation am Arbeitsmarkt braucht. Das Instrument muss präventiv wirken und so dem Entstehen von Arbeitslosigkeit entgegenwirken.

Darüber hinaus müssen auch individuelle Weiterbildungsanliegen zur beruflichen Entwicklung besser als bisher unterstützt werden. Hier gilt es insbesondere die Rechtsposition der Beschäftigten zu stärken (Recht auf Weiterbildung).



d) Soziale Teilhabe im Alter stärken

Die Regierungskoalition hat in der letzten Legislaturperiode nach vielfältigen und tiefen Einschnitten in das Leistungsrecht der gesetzlichen Rentenversicherung punktuell Verbesserungen eingeführt. Diese Leistungsverbesserungen für einzelne Gruppen sind zu begrüßen, auch wenn sie die grundsätzlichen Probleme nicht lösen. Vielmehr wird die Lage durch eine falsche Finanzierung der zusätzlichen Leistungen tendenziell verschlimmert. So wurden die Leistungsverbesserungen der letzten vier Jahre nahezu vollständig aus Beitragsgeldern finanziert. Im zergliederten Alterssicherungssystem in Deutschland führt diese Finanzierung zu erheblichen Umverteilungseffekten von den versicherungspflichtigen Einkünften der großen Mehrheit der abhängig Beschäftigten hin zu versicherungsfreien Einkünften aus Erwerbstätigkeit, Unternehmertätigkeit und Vermögen. Eine Finanzierung aus dem allgemeinen Steueraufkommen wäre die sachgerechte Form zur Finanzierung dieser gesamtgesellschaftlichen und nicht beitragsgedeckten Leistungen. Durch die aktuelle Fehlfinanzierung wird das gesetzliche Rentensystem negativ beeinflusst, was zu tendenziell höheren Beiträgen bei gleichzeitig insgesamt geringeren Leistungen führt. Die neue Regierungskoalition hat sich erneut auf vielfältige Verbesserungen für einzelne Gruppen verständigt. Auch diese Leistungen sollen nach dem Willen der Koalition überwiegend aus Beiträgen finanziert werden, obwohl es sich auch hier wieder vor allem um gesamtgesellschaftliche Aufgaben handelt.

Die Leistungsverbesserungen sind zudem kein Ausgleich für ein insgesamt fehlendes konzeptionelles Ziel der Alterssicherung in Deutschland. Das Leistungsniveau insgesamt ist deutlich abgesenkt und die Komponenten von Mindestsicherung und Ausgleich in der gesetzlichen Rentenversicherung sind weitgehend abgeschafft worden. Die zusätzliche private wie auch betriebliche Vorsorge schließt diese Lücke nicht. Die Politik hat auch zu keinem Zeitpunkt die gesetzlichen Regelungen darauf ausgerichtet, der privatrechtlichen Vorsorge die Aufgabe zu übertragen, das tatsächlich gesunkene Leistungsniveau auszugleichen. Es wird hauptsächlich verbal und appellativ darauf abgezielt, freiwillig mehr für das Alter zurückzulegen. Eine Koordinierung mit dem gesetzlichen System gibt es nur punktuell (insbesondere bzgl. der Altersgrenzen). Es fehlen aber gerade bei den zentralen Fragen, welche Risiken abgesichert werden sollen und welches Ziel das Alterssicherungssystem verfolgen soll, klare politische Vorgaben. Das Vorhaben der neuen Bundesregierung, das Rentenniveau der gesetzlichen Rentenversicherung zu stabilisieren, ist vor diesem Hintergrund grundsätzlich zu begrüßen, ebenso wie die Einsetzung einer Rentenkommission, welche das Verhältnis der Beitragssätze zu den Leistungen aus allen drei Säulen überprüfen und Empfehlungen zur Weiterentwicklung abgeben soll. Diese positiven Ansätze werden allerdings dadurch konterkariert, dass gleichzeitig die Sozialversicherungsbeiträge deutlicher als bisher begrenzt werden sollen, wobei die geplanten Leistungsverbesserungen dennoch aus Beiträgen finanziert werden sollen. Außerdem ist die Stabilisierung des Rentenniveaus auf das Jahr 2025 begrenzt. Ob die Rentenkommission tatsächlich zur Etablierung eines abgestimmten Systems der Alterssicherung beitragen wird ist aufgrund des noch zu konkretisierenden Auftrages bislang offen und hängt schlussendlich vom politischen Willen des deutschen Gesetzgebers ab, etwaige Empfehlungen tatsächlich umzusetzen. Dies gilt im gleichen Maße für die Frage, ob die Bundesregierung und die Koalitionsfraktionen einen ergebnisoffenen Diskurs über die Weiterentwicklung des Alterssicherungssystems führen oder aber daran festhalten wollen, den auf ganzer Linie gescheiterten Reformpfad der Alterssicherung der letzten 15 Jahre weiter zu beschreiten.

e) Bekämpfung von Armut und Kinderarmut



Nicht nachvollzogen werden können im Kontext der Armutsproblematik der pauschale Verweis der Bundesregierung auf „umfassende Sozialleistungen“ und die Behauptung, dass Personen, die diese Leistungen in Anspruch nehmen, vor Armut geschützt sind. Die Armutsquote – bezogen auf die Armutsrisikogrenze von 60 Prozent des Median-Einkommens – stagniert seit Jahren auf hohem Niveau bei rund 15 Prozent.

Aus dem 5. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung geht hervor, dass die armutsmindernde Wirkung von Sozialtransfers im langfristigen Vergleich deutlich abgenommen hat. Wurde das Armutsrisiko im Jahr 2000 durch Sozialtransfers noch um 42 Prozent gegenüber einer hypothetischen Situation ohne Sozialtransfers reduziert, lag dieser Wert 2013 nur noch bei 34 Prozent. Besonders drastisch wurde die Leistungsfähigkeit der Sozialtransfers für Erwerbslose eingeschränkt. Die armutsreduzierende Wirkung hat sich seit 2000 halbiert, was maßgeblich auf die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe zurückzuführen sein dürfte.

Für die untersten sozialen Netze, die Grundsicherungsleistungen nach SGB II und SGB XII, lässt sich nachweisen, dass das Leistungsniveau für fast alle Haushaltstypen unter der Armutsrisikogrenze liegt (Ausnahmen betreffen Haushaltskonstellationen Alleinerziehender mit kleinen Kindern). Nach Angaben von Eurostat liegt die Armutsgefährdungsquote von Arbeitslosen in Deutschland mit 70 Prozent so hoch wie in keinem anderen Land der EU.

Diese Fakten belegen einen dringenden Handlungsbedarf: Das deutsche Sozialsystem bietet zurzeit noch keinen wirksamen Schutz vor Armut, ein ausreichender Schutz muss erst noch hergestellt werden. Wichtige Handlungsfelder sind dabei aus Sicht des DGB das Zurückdrängen von prekärer und niedrig entlohnter Arbeit, die Integration von Arbeitslosen in Gute Arbeit, ein verbesserter Zugang zur Arbeitslosenversicherung (Ausweitung des Abdeckungsgrads) und eine bedarfsdeckende Erhöhung der Hartz-IV-Regelsätze – für Erwachsene und Kinder.

Um die materielle Situation von Haushalten mit Kindern so zu verbessern, dass Armut (und auch ein Hartz-IV-Bezug) vermieden wird, sieht der DGB zudem in der Einführung einer einkommensabhängigen Komponente beim Kindergeld eine wirksame und zielgenaue Maßnahme. Die von der Bundesregierung geplante Reform und Erhöhung des Kinderzuschlags bleibt zwar dahinter zurück, ist aber ein Schritt in die richtige Richtung. Welche Effekte die Reform erzielen kann, wird maßgeblich davon abhängen, ob die Quote der Inanspruchnahme gesteigert werden kann. Eine Antragstellung zusammen mit dem Antrag auf Kindergeld würde dies sicherstellen.

11. Dienstleistungsmärkte und Wettbewerbspolitik fair gestalten

Die EU-Kommission thematisiert immer wieder die ihrer Meinung nach hohe Reglementierung von Dienstleistungsberufen in Deutschland. Mit ihrem Dienstleistungspaket hat sie Vorschläge gemacht, die die Reglementierung von Berufen im Allgemeinen und die Durchsetzung vorhandener Regeln bei Bau- und Unternehmensdienstleistungen erschweren sollen. Der im EU-Dienstleistungspaket enthaltene Vorschlag für eine Dienstleistungskarte würde die Durchsetzung vorhandener Regeln erschweren und damit zu unfairem Wettbewerb sowie zur Aushöhlung bewährter Qualitäts- und Sozialstandards beitragen. Die Bundesregierung will weitere Schritte prüfen, um die Regeln für die Berufsausübung zu lockern, ohne die Qualität der Dienstleistungen, den Verbraucherschutz oder andere wichtige Zwecke zu beeinträchtigen.

Der DGB warnt davor, bewährte Berufsreglementierungen, die der Sicherung guter Qualität und guter Arbeit dienen, in Frage zu stellen. So hat sich der Meisterbrief als Garantie für gute Leistungsqualität in Deutschland bewährt. Eine Aushöhlung solcher Standards würde nicht



nur dem Verbraucherschutz widersprechen, sondern zugleich die Attraktivität der betroffenen Berufe für die Beschäftigten reduzieren. Der Meisterbrief sollte deshalb nicht geschwächt werden. Vielmehr sollte geprüft werden, in weiteren Handwerksberufen die Meisterpflicht wieder einzuführen. Wir rufen dazu auf, den Vorschlag für eine Dienstleistungskarte abzulehnen.

Ferner stellt die digitale Wirtschaft den Dienstleistungssektor vor neue Herausforderungen. In der Plattformökonomie beklagt die EU-Kommission Rechtsunsicherheit für Plattformbetreiber, z. B. im Bereich der Vermittlung von Ferienunterkünften und Transportdienstleistungen.

Aus Sicht des DGB sind derzeit Gesetze, die das Wachstum der Plattformökonomie behindern, nicht das zentrale Problem. Digitale Plattformen drohen vielmehr zum Einfallstor für unfairen Wettbewerb, prekäre Arbeit und schlechte Qualität zu werden. Fairer Wettbewerb setzt voraus, dass die über digitale Plattformen angebotenen Dienstleistungen denselben Regeln unterliegen wie herkömmlich angebotene Dienstleistungen auch. Deshalb ist eine Regulierung der Plattformökonomie notwendig, die dafür sorgt dass diese ihr Potenzial für eine Verbesserung des Lebens ausschöpfen kann. Dazu gehört, dass für die Erwerbstätigen der Plattformökonomie soziale Standards, Mindesthonorare, der Arbeits- und Gesundheitsschutz und Qualitätsstandards wie der Meisterbrief gelten. Plattformbetreiber müssen ihre Verantwortung für die bei ihnen arbeitenden Menschen annehmen. In diesem Gebiet erwarten wir von der Bundesregierung, dass sie für gute Arbeit, hohe Dienstleistungsqualität und fairen Wettbewerb aktiv wird.

Auch das deutsche Kartellrecht muss zukünftig den Anforderungen der Digitalisierung und Globalisierung gerecht werden. Hierfür möchte die Bundesregierung eine Kommission „Wettbewerbsrecht 4.0“ einsetzen.

Der gewerkschaftliche Blick richtet sich vor allem auf die Auswirkungen der Wettbewerbspolitik auf die Arbeits- und Lebensbedingungen der Beschäftigten. Die Wettbewerbspolitik bestimmt in hohem Maße die Rahmenbedingungen, unter denen Unternehmen in Deutschland und weltweit tätig werden. Wie sich Unternehmen im Wettbewerb aufstellen, betrifft Beschäftigte häufig direkt, zum Beispiel, wenn sich ganze Branchen oder Unternehmen aufgrund wettbewerbsrechtlicher Vorgaben oder Einschränkungen umstrukturieren bzw. neu aufstellen müssen. Betroffen sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auch dann, wenn sich Unternehmen in bestimmten Geschäftsfeldern nicht verstärken dürfen oder aufgrund von Kartellstrafen dem Unternehmen Mittel für Investitionen, Ausbildung und Forschung und Entwicklung fehlen.

Aus Sicht der Gewerkschaften kann von fairem Wettbewerb nur die Rede sein, wenn neben florierenden Unternehmen auch die Beschäftigten der jeweiligen Branchen gute Arbeitsbedingungen vorfinden und angemessen bezahlt werden. Deshalb darf es beim Kampf gegen Missbrauch und Übermacht einzelner Unternehmen nicht darum gehen, allein dem Kriterium des günstigsten Preises Geltung zu verschaffen.

Die „Freiheit der Märkte“ darf sich nicht darin erschöpfen, dass – auch aufgrund von fehlender Regulierung – Kosten externalisiert werden. Eine nachhaltige Wettbewerbspolitik, die auch den sozialen Zusammenhalt und das Gemeinwohl im Blick hat, muss die Abwälzung von Kosten auf Beschäftigte, die öffentliche Hand, auf Zulieferer oder die Umwelt regulatorisch unterbinden.

12. Energie- und Klimapolitik



Der DGB begrüßt, dass das NRP ausdrücklich Bezug zur globalen Agenda 2030 der Vereinten Nationen und ihrer nationalen Umsetzung in Form der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie nimmt. Deutschland benötigt ein inklusives und nachhaltiges Wachstum, das Wohlstand und Beschäftigung im Blick hat. Ferner befürwortet es der DGB, dass die Bundesregierung die gesetzten Klimaziele erreichen und dabei den Strukturwandel in den verschiedenen Sektoren gestalten will. In diesem Zusammenhang soll eine Kommission „Wachstum, Strukturwandel, Beschäftigung“ eingesetzt werden, die bis Ende 2018 Ergebnisse liefern soll. Der DGB begrüßt, dass die Beteiligung der Gewerkschaften und anderer relevanter Akteure vorgesehen ist. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch die im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung vorgesehene Folgenabschätzung für die 2030-Klimaschutzziele. Diese war bereits im Klimaschutzplan 2050 angelegt, und muss vor einer abschließenden Entscheidung über weitere Maßnahmen erfolgen. Dabei sind aus Sicht des DGB vor allem die Themen Versorgungssicherheit, Energiepreisentwicklung, Beschäftigungsentwicklung, gute Arbeit, Regional- und Strukturentwicklung sowie Zukunftsinvestitionen entscheidend.

Neben der Gestaltung des Strukturwandels soll die Strukturwandelkommission auch Vorschläge zur Erreichung der Klimaschutzziele 2020 und 2030 entwickeln. Sie soll unter anderem eine „schrittweise Reduzierung und Beendigung der Kohleverstromung, einschließlich eines Abschlussdatums“ erarbeiten, was den Aufgabenbereich der Kommission im Vergleich zum Klimaschutzplan 2050 substanziell ausweitet. Diesen Aspekt sieht der DGB auch in Anbetracht des selbst gesetzten Zeitdrucks der Kommission kritisch.

Weiter weist der DGB darauf hin, dass die für die Gestaltung des Strukturwandels und die sozialverträgliche Ausgestaltung notwendigen finanziellen Mittel in die Hand genommen werden müssen. Der Koalitionsvertrag sieht hier einen Fonds aus Mitteln des Bundes vor. Dieser muss auskömmlich gestaltet werden. Der DGB begrüßt, dass sich der Koalitionsvertrag damit deutlich stärker am Paris-Abkommen orientiert, das eine gerechte Gestaltung des Strukturwandels fordert.

Der DGB begrüßt grundsätzlich, dass der Ausbau erneuerbarer Energien auf einen Anteil von 65 Prozent bis 2030 erhöht werden soll. Jedoch ist dafür ein entsprechender Ausbau der Netz- und Speicherinfrastrukturen notwendig. Mehr erneuerbare Energien mit einer besseren Verzahnung mit der Netzinfrastruktur sind aus Sicht des DGB sinnvoll und schaffen zukunftsfähige Investitionsfelder und Beschäftigungsperspektiven. Jetzt ist es wichtig, dass konkrete Antworten darauf gefunden werden, wie der Ausbau netzsynchron erfolgen kann.

Die angekündigte sektorübergreifende Energieeffizienzstrategie des Bundes wird unterstützt und kann dabei helfen, dem Thema Energieeffizienz mehr Aufmerksamkeit zu geben. Dokumente, die sich damit beschäftigten, gab es jedoch in der vergangenen Legislaturperiode mehrere: Nationaler Aktionsplan Energieeffizienz, Energieeffizienzstrategie Gebäude sowie das Grünbuch Energieeffizienz. Deshalb ist es entscheidend, dass mit neuen Konzepten endlich höhere Investitionstätigkeiten in Energieeffizienz einhergehen. Weiter stellt sich die Frage, wie ein „Efficiency First“-Prinzip in die Praxis umgesetzt werden kann – hier fehlt es bisher an konkreten Vorschlägen.

Bei der energetischen Gebäudesanierung soll die Förderung fortgeführt und vereinfacht werden. Dies unterstützt der DGB. Jedoch sollte auch die Förderhöhe angehoben werden. Die jährliche Förderhöhe sollte auch 5 Milliarden Euro jährlich erhöht werden. Dies hat auch die Hintergrundstudie zur Energieeffizienzstrategie Gebäude der Bundesregierung gezeigt.

Die steuerliche Förderung von energetischer Gebäudesanierung schafft neue Anreize für die Sanierung von Gebäuden – insbesondere bei Privatbesitzern. Der DGB unterstützt eine solche Regelung, wenn sie auch Haushalten mit kleinen und mittleren Einkommen gleichermaßen zu



Gute kommt. Allerdings sind die im Koalitionsvertrag dafür angesetzten Mittel unzureichend. Hier muss deutlich nachgebessert werden.

Einen erneuerten Anlauf für ein Gebäudeenergiegesetz (Zusammenlegung von Energieeinsparverordnung und Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz) begrüßt der DGB. Denn damit kann nicht nur ein positiver Beitrag zum Bürokratieabbau geschaffen werden sondern es hilft auch Beschäftigten bei der Anwendung von sehr komplexen Rechtstexten.

Wie auch im Koalitionsvertrag der neuen Großen Koalition werden einzelne Themen ausgeblendet. Aus Sicht des DGB fehlt eine klare Aussage zur Wirtschaftlichkeit konventioneller Kraftwerke. Der DGB sieht dies kritisch. Es stellt sich die Frage, mit welchen Rahmenbedingungen Investitionen in die Versorgungssicherheit – flexible Kraftwerke – angereizt werden sollen. Der zuvor beschlossene Strommarkt 2.0 wird dies nicht leisten. Hier wäre ein Hinweis auf Kapazitätsmechanismen sinnvoll gewesen.

Weiter wird die die Frage der Finanzierung der Energiewende nicht aufgegriffen. In den vergangenen Jahren ist die EEG-Umlage stark angestiegen und belastet kleine und mittlere Einkommen überproportional. Auch Unternehmen, die nicht unter die Ausnahmeregelung des EEG fallen, müssen substanziell höhere Energiekosten bewältigen. Gleichzeitig steigen die Netzentgelte an. Der DGB fordert deshalb eine Debatte über Verteilungsfragen und die Finanzierung der Energiewende. Es muss ein Einstieg in eine stärkere Steuerfinanzierung der Energiewende eingeleitet werden. Das ermöglicht eine gerechtere Finanzierung der Energiewende, da somit höhere Einkommen mehr zur Energiewende beitragen.

13. Bildungspolitik: Soziale Schieflage korrigieren

Bund und Länder einigten sich beim Dresdner Bildungsgipfel 2008 auf ehrgeizige Ziele, die bis zum Jahr 2015 erreicht werden sollten: Die Investitionen in Bildung und Forschung sollten auf zehn Prozent des Bruttoinlandsprodukts steigen, die Quote der jungen Menschen ohne Schul- oder Berufsabschluss halbiert werden. Mehr junge Menschen sollten ein Studium aufnehmen, die frühkindliche Bildung stark ausgebaut und die Beteiligung an Weiterbildung auf einen europäischen Standard angehoben werden.

Es sind durchaus Fortschritte in der Bildungspolitik zu verzeichnen. Die Zahl der Krippenplätze ist gestiegen, mehr Menschen beginnen ein Studium oder bilden sich weiter. Doch ein genauerer Blick auf die Zahlen zeigt: Die soziale Schieflage bleibt die Achillesferse unseres Bildungssystems. Die Zahl der jungen Menschen ohne Schul- und Berufsabschluss bleibt bedrückend hoch. Auch bei der Weiterbildung und im Studium öffnet sich die Schere zwischen Gewinnern und Verlierern.

Es gibt zudem Anlass zur Sorge, dass gerade seit 2015 wieder Verschlechterungen bei den Zahlen der jungen Menschen ohne Schulabschluss, bei der Versorgung mit Krippenplätzen und bei der Bildungsfinanzierung zu verzeichnen sind. Die vermeintliche „Bildungsrepublik Deutschland“ bleibt ein sozial gespaltenes Land.

Zu den Ergebnissen im Einzelnen:

a) Senkung der Zahl der jungen Menschen ohne Schulabschluss: Die angestrebte Halbierung der Quote der Absolvent/innen allgemein bildender Schulen ohne Hauptschulabschluss auf 4,0 Prozent ist nicht absehbar. In den Jahren von 2008 bis 2015 ist diese Quote lediglich um 1,5 Prozentpunkte gesunken – von 7,4 Prozent auf 5,9 Prozent. Dabei ist für die Jahre 2013 bis 2015 sogar wieder ein leichter Anstieg der Quote um 0,2 Prozent zu verzeichnen. Ein Maßnahmenbündel, das in diesem Handlungsfeld Erfolge versprechen würde, ist nicht erkenn-

bar – schon gar nicht ein solches, das die Förderschulen, aus denen mehr als die Hälfte der Absolvent/innen ohne Hauptschulabschluss stammen, einbezöge.

b) Senkung der Zahl der jungen Menschen ohne Berufsabschluss: Die angestrebte Halbierung der Quote junger Erwachsener, die keinen Berufsabschluss erwerben, auf 8,5 Prozent ist nicht in Sicht: Von 2008 bis 2015 hat sich die entsprechende Quote von 17,2 Prozent auf 13,8 Prozent nur sehr geringfügig verringert. Da die Integrierte Ausbildungsberichterstattung auch für 2016 noch eine Zahl von fast 299.000 jungen Erwachsenen im Übergangssystem vermeldet (jenem System, das keinen Berufsabschluss vermittelt), besteht kein Anlass, optimistisch in die nähere Zukunft zu blicken.

c) Krippenausbau: Beim Ausbau der Krippenplätze für unter Dreijährige erreicht Deutschland 2015 mit einem Platzangebot von 32,9 Prozent nicht die angestrebte und gesetzlich verankerte 35 Prozent-Marke. Hier liegen insbesondere die Länder des früheren Bundesgebietes mit 28,2 Prozent deutlich unterhalb des anvisierten Ziels. Angesichts der in den vergangenen Jahren wieder deutlich gestiegenen Geburtenzahlen wird es sogar schwer fallen, das bisher Erreichte wenigstens zu halten. So ist die Betreuungsquote im Jahr 2016 von 32,9 (2015) auf 32,7 Prozent gefallen.

d) Höhere Weiterbildungsquote: Mit der Weiterbildungsquote von 51 Prozent ist die Zielquote von 50 Prozent bereits 2014 überschritten worden. Bemerkenswert ist allerdings, dass sich hinter dieser Zahl eine enorme soziale Schieflage verbirgt. Vor allem Arbeitslose, Menschen ohne abgeschlossene Berufsausbildung und Menschen mit Migrationshintergrund bleiben bei der Weiterbildungsbeteiligung „abgehängt“.

e) Anhebung der Quote der Studienanfänger/innen: Das Ziel der Anhebung der Quote der Studienanfänger/innen auf 40 Prozent wurde inzwischen mit 58 Prozent (2015) weit übertroffen. Auch dann, wenn die Bildungsausländer/innen nicht einbezogen werden, liegt diese Quote mit 49,9 Prozent deutlich oberhalb der Zielquote von 40 Prozent. Allerdings ist auch dies verbunden mit einem hohen Maß sozialer Chancenungleichheit: 52 Prozent der Studierenden kommen aus Familien, in denen mindestens ein Elternteil einen Hochschulabschluss hat, aber nur 25 Prozent aus Familien, in denen mindestens ein Elternteil eine Lehre oder eine Facharbeiterausbildung abgeschlossen hat.

f) Bildungsfinanzierung: Das für 2015 gesetzte Ziel der Steigerung der öffentlich und privat getragenen Bildungsausgaben auf 10 Prozent des Bruttoinlandsprodukts hat Deutschland im Jahr 2015 mit einem Wert von 9,1 Prozent bisher noch nicht annähernd erreicht. Wenn das Land 2015 die angestrebten 10 Prozent verausgabt hätte, hätten 27,2 Mrd. Euro zusätzlich bereitgestellt werden müssen. Auch bei der Bildungsfinanzierung ist zu beachten, dass der Anteil der Investitionen am BIP zuletzt von 9,2 (2014) auf 9,1 Prozent (2015) sogar wieder leicht gesunken ist.

Insgesamt ist die bildungspolitische Bilanz der Jahre seit dem Dresdner Bildungsgipfel durchwachsen: Erfolge in den Bereichen der Hochschule und der Weiterbildung stehen Misserfolge in den Bereichen der frühkindlichen Bildung, bei der Vermittlung von Schul- und Berufsbildungsabschlüssen sowie der Steigerung der Bildungsausgaben gegenüber.

Wenn das Zusammenwirken der untersuchten Bereiche aus der Perspektive individueller Bildungsbiographien betrachtet wird, so wird ein schwerwiegendes und fortbestehendes Problem des deutschen Bildungs- und Ausbildungssystems offenkundig: Nach wie vor trägt es dazu bei, ungleiche Lebenschancen zu verfestigen und die Polarisierung in der Gesellschaft zu befördern. Dies beginnt mit den unzureichenden Angeboten frühkindlicher Bildung, deren Potenzial bei weitem nicht ausgeschöpft wird. Dies geht – insbesondere auch im Bereich der sprachlichen Förderung – zu Lasten der Kinder aus Familien, die ihre Kinder weniger gut



fördern können. So kommen Kinder in die allgemein bildenden Schulen, die schon beim Schulstart hinter andere Kinder zurückfallen. Dies auszugleichen gelingt den Schulen vielfach nicht – mit der Folge eines nach wie vor hohen Anteils von Schüler/innen, die keinen oder allenfalls einen nur schwachen Hauptschulabschluss erlangen. So vorbereitet oder besser: so nicht vorbereitet, gelingt vielen von ihnen nicht der Übergang und das erfolgreiche Beenden einer beruflichen Ausbildung. Von den Erfolgen, die es bei dem Ausbau der Weiterbildungsbeteiligung unstrittig gegeben hat, profitiert die Gruppe, die die Weiterbildung am nötigsten hat, im geringsten Umfang.

Wer die Spaltung unserer Gesellschaft bekämpfen und sozialen Zusammenhalt sichern will, muss die Polarisierung in unserem Bildungssystem überwinden. Trotz einiger Erfolge in den vergangenen Jahren gibt es für eine soziale Bildungspolitik noch alle Hände voll zu tun. Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) schlägt deshalb vor, dass Bund, Länder, Kommunen und Sozialpartner gemeinsam eine gesellschaftliche Bildungsstrategie entwickeln. Wir plädieren für eine „Reformkommission Bildung“, die eine solche Strategie entwickelt. Für den DGB gehören folgende Eckpunkte zu einer solchen Bildungsstrategie:

Zwar gab es in Deutschland in den jüngsten Jahren einen deutlichen Anstieg der Krippenplätze. Neben dem Ausbau der Quantität müssen wir das Augenmerk auch auf die Qualität der frühkindlichen Bildung legen. Notwendig sind bundesweite Standards für die Rahmenbedingungen der frühkindlichen Bildung. Dazu zählen der Personalschlüssel, die Gruppengrößen, die Aus- und Weiterbildung der Erzieherinnen und Erzieher sowie die Zeit für Vor- und Nachbereitung. Diese Standards müssen bundesweit gelten – unabhängig vom Träger. Sie sind in einem Kita-Qualitätsentwicklungsgesetz festzuschreiben.

Auch beim Ausbau der Ganztagschulen gab es in den Jahren 2003 bis 2009 einen echten Schub. Allerdings sind die meisten von ihnen so genannte offene Ganztagschulen, mit einem qualitativ ungesicherten Nachmittagsbereich. Die Begleitforschung zeigt, dass in dieser Form die Potenziale der Ganztagschule für ein verbessertes Lernen und mehr Chancengleichheit nur unzureichend genutzt werden. Bund und Länder sollten den Ausbau von guten Ganztagschulen konsequent voranbringen und gemeinsam einen Rechtsanspruch auf einen Ganztagschulplatz ab dem Jahr 2020 einführen. Der Ausbau der Ganztagschulen ist mit dem Ausbau der Schulsozialarbeit zu verknüpfen. Notwendig sind multiprofessionelle Teams in Kitas und Schulen. Für berufsbildende Schulen sollten Bund und Länder einen Berufsschulpakt schmieden, der die technische Ausstattung, die regionale Versorgung sowie die Qualifizierung der Lehrkräfte in den Blick nimmt. Bei rund 34 Milliarden Euro liegt der Sanierungsstau laut Kreditanstalt für Wiederaufbau an den öffentlichen Schulen. Es ist gut, wenn der Bund in die Schulsanierung investiert. Dazu muss das Kooperationsverbot abgeschafft werden.

Um den Jugendlichen in den Übergangsmaßnahmen zwischen Schule und Ausbildung eine bessere Perspektive zu bieten, ist ein Paradigmenwechsel in Deutschland notwendig: Weg von den zahllosen Maßnahmen im Parallelsystem hin zu qualifizierter dualer betrieblicher Ausbildung – bei Bedarf mit professioneller Ausbildungsbegleitung. Mit dem Ausbau der ausbildungsbegleitenden Hilfen und der flächendeckenden Einführung der Assistierten Ausbildung soll das betriebliche Ausbildungsangebot gestärkt werden. Die Mobilität der Jugendlichen muss zudem besser unterstützt werden.

Jeder Jugendliche soll eine Ausbildungsgarantie bekommen. Sie sollte den Einstieg in das erste Ausbildungsjahr eines anerkannten Ausbildungsberufs (Berufsschulen, Bildungseinrichtungen) mit Übergang in betriebliche Ausbildung regeln. Die betriebliche Ausbildung hat dabei Vorrang.



Doch ausschließlich mit rein betrieblichen Angeboten werden sich die Spannungen auf dem Ausbildungsmarkt nicht lösen lassen. „Es wird neuer politischer Überlegungen zu Formen über- und außerbetrieblicher Ausbildung bedürfen“, schreiben auch die Autoren des Bildungsberichts treffend. In Regionen mit einem sehr angespannten Ausbildungsmarkt können – in Abstimmung mit den Sozialpartnern – außerbetriebliche Ausbildungsplätze für mindestens dreijährige Ausbildungsberufe angeboten werden. Dabei ist der Wechsel in betriebliche Ausbildung anzustreben. Hierzu sollte ein steuerfinanziertes Bund-Länder-Programm aufgelegt werden. Die Kosten sind durch einen fairen finanziellen Ausgleich von den nicht-ausbildenden Betrieben zu tragen.

Wir müssen die Vielzahl der Studiengänge lichten. Zurzeit gibt es in Deutschland rund 18.300 Studiengänge, rund 7.000 mehr als zehn Jahre zuvor. Zum Vergleich: In der dualen Ausbildung existieren rund 330 Ausbildungsberufe. Das Angebot der Studiengänge ist für die jungen Menschen und für die Betriebe kaum noch transparent. Brauchen wir wirklich ausgefallene Spezial-Studiengänge wie den Bachelor in Coffeemanagement in Hamburg? Solche Studiengänge bieten selten nachhaltige Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Wir brauchen deshalb für Studienangebote fachbezogene Standards, die solche ausgefallenen Spezialangebote verhindern.

Kurzfristig muss das BAföG gestärkt werden. Notwendig sind ein deutliches Plus bei Freibeträgen und Bedarfssätzen sowie ein Absenken des Darlehensanteils, um eine hohe Verschuldung am Ende des Studiums zu vermeiden. Damit es in künftigen Jahren nicht mehr zu zahlreichen Nullrunden beim BAföG kommt, sollte der Bund einen automatischen Inflationsausgleich einführen.

Das lebenslange Lernen muss mittelfristig durch ein Erwachsenen-BAföG verbessert werden. Wir benötigen eine echte Finanzarchitektur lebenslangen Lernens. Bisher stehen zahlreiche Elemente – zum Beispiel das BAföG, das Meister-BAföG, Bildungsprämien und Aufstiegsstipendien – unverbunden neben einander. Die Studienfinanzierung, das Nachholen schulischer und beruflicher Abschlüsse sowie die berufliche Aufstiegsfortbildung sollen hier in einem Erwachsenen-BAföG zusammengeführt werden.

Wir brauchen bessere Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten im Bildungswesen. Sie sind letztlich der Schlüssel zum Gelingen von Bildungsreformen. Dazu zählt zum Beispiel das Beenden des Befristungswahns an den Hochschulen sowie der Befristung von angestellten Lehrkräften, wie zum Beispiel bei Seiteneinsteigern. Für diese benötigen wir mehr Weiterbildungskonzepte. Und Bund und Länder müssen endlich die prekäre Beschäftigung in der Weiterbildung beenden. Der Bildungsbericht spricht hier von einem Feld mit niedrigem Einkommen bei hoher Qualifikation der Lehrkräfte. Wenn es keine attraktiven Arbeitsbedingungen und keinen fairen Lohn gibt, wird es immer schwerer, in der Weiterbildung qualifizierte Lehrkräfte zu finden. Sowohl in der Kita als auch in der Grundschule muss die anspruchsvolle und wertvolle Arbeit der Pädagoginnen und Pädagogen sowie Lehrkräfte endlich anerkannt werden. Eine bessere Bezahlung ist überfällig.