

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Entwurf des

Nationalen Reformprogramms für Deutschland 2021

26.02.2021

Inhalt

| | | |
|----|--|----|
| 1 | Effektive Beteiligung der Sozialpartner im Europäischen Semester sicherstellen | 1 |
| 2 | Voraussetzungen für ein höheres Lohnwachstum schaffen | 2 |
| 3 | Konjunktur und Transformation: Mehr Investitionen nötig | 3 |
| 4 | Für eine nachhaltige Klima- und Energiepolitik und eine aktive Industriepolitik..... | 4 |
| 5 | Die Mobilitätswende aktiv gestalten..... | 6 |
| 6 | Entlastung geringer Einkommen und pandemiebedingte steuerpolitische Herausforderungen | 7 |
| 7 | Eine gute Personalausstattung für einen modernen Steuervollzug | 9 |
| 8 | Gerade in Krisenzeiten: Gleichstellung als Querschnittsaufgabe implementieren..... | 10 |
| 9 | Politisches Gegensteuern bei prekärer Beschäftigung und Langzeitarbeitslosigkeit ... | 12 |
| 10 | Kritik an der Deckelung von Sozialbeiträgen und Förderung einer auskömmlichen Alterssicherung..... | 13 |
| 11 | Berufliche Bildung und Qualifizierung fördern..... | 16 |

1 Effektive Beteiligung der Sozialpartner im Europäischen Semester sicherstellen

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) sieht grundsätzlich Verbesserungsbedarf bei der Gestaltung des Europäischen Semesters, in dessen Rahmen die Bundesregierung das Nationale Reformprogramm vorlegt. Durch die Schaffung der Aufbau- und Resilienzfazilität wandelt sich der Charakter des Europäischen Semesters grundlegend: Die Reformempfehlungen der EU- Kommission werden zukünftig eine stärkere politische Verbindlichkeit haben, da die Auszahlungen aus der Fazilität an die Erfüllung von EU-Reformauflagen geknüpft ist. Umso wichtiger ist es, die Sozialpartner und andere Stakeholder umfassend an verschiedenen Stellen des Europäischen Semesters zu involvieren, um einerseits Transparenz herzustellen und andererseits die Stimme der Zivilgesellschaft zu wirtschaftspolitischen Reformen und Investitionsvorhaben einzuholen. Der DGB fordert eine strukturierte und effektive Beteiligung der Sozialpartner und anderer Stakeholder sowohl auf nationaler Ebene bei der

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik

Dr. Dominika Biegen
Referatsleiterin europäische und internationale Wirtschaftspolitik

dominika.biegen@dgb.de

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

Henriette-Herz-Platz 2
D 10178 Berlin

www.dgb.de



Verfassung des Nationalen Reformprogramms als auch auf europäischer Ebene bei der Formulierung der länderspezifischen Empfehlungen.

2 Voraussetzungen für ein höheres Lohnwachstum schaffen

Bedauerlicherweise schlägt die Bundesregierung keine konkreten Maßnahmen vor, um Voraussetzungen für ein höheres Lohnwachstum zu schaffen, obwohl es sich dabei um eine der zentralen Vorgaben der Europäischen Kommission aus den länderspezifischen Empfehlungen 2019 handelt. Aus Sicht des Deutschen Gewerkschaftsbundes ist hier mehr Engagement seitens der Politik gefragt. Sie kann bessere Rahmenbedingungen für ein höheres Lohnwachstum schaffen. Hierzu gehören insbesondere Maßnahmen zur Stärkung der Tarifbindung und eine Reform des Mindestlohngesetzes.

Tarifwerke tragen zu einer sozialverträglichen und fortschrittlichen Gestaltung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen in einer sozialen Marktwirtschaft bei. Der Deutsche Gewerkschaftsbund fordert, Tarifregelungen auf Landes- wie auch auf Bundesebene in der öffentlichen Auftragsvergabe zu stärken. Die öffentliche Hand kann bei der Verwendung von Steuergeldern so mit gutem Beispiel vorangehen. Sowohl die geltende nationale und europäische Rechtslage als auch die neue revidierte EU-Entsenderichtlinie eröffnen verschiedene Spielräume, um die öffentliche Auftragsvergabe an Unternehmen an die Einhaltung von Tarifverträgen zu binden. Davon sollen sowohl Tariflöhne, als auch andere Arbeitsbedingungen wie Urlaubsregelungen, Zuschläge etc. erfasst werden. Ebenso sollte auch die Vergabe staatlicher Fördergelder an die Einhaltung von Tarifverträgen gekoppelt werden.

Eine weitere Stellschraube zur Stärkung der Tarifbindung sehen die Gewerkschaften im Institut der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von Tarifverträgen. Bisher gilt: Auch wenn Gewerkschaft und Arbeitgeber sich gemeinsam für eine AVE ausgesprochen haben, kann diese durch das Veto der Arbeitgeberseite im Tarifausschuss beim Bundesarbeitsministerium gestoppt werden. Der DGB fordert, diese Vetomöglichkeit abzuschaffen. In mehreren Positionen hat der DGB weitere Vorschläge zur Stärkung der Tarifbindung gemacht.¹

Hinsichtlich der Evaluierung des Mindestlohngesetzes hat der DGB Ende 2020 eigene Vorschläge formuliert.² Auch wenn mit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns direkt 4 Millionen Beschäftigte ein höheres Einkommen zu verzeichnen hatten, fällt die Bilanz für den DGB 6 Jahre danach gemischt aus. Vor allem bei der Höhe, dem Geltungsbereich sowie der Durchsetzung der Mindestlohnansprüche besteht nach wie vor hoher Handlungsbedarf. So sollte der Mindestlohn durch den Gesetzgeber zügig auf 12 Euro pro Stunde angehoben, die gesetzlichen Ausnahmen etwa bei Langzeitarbeitslosen, Jugendlichen unter 18 und freiwilligen Praktika abgeschafft, die Einhaltung etwa durch tagesaktuelle Aufzeichnungspflichten der Arbeitszeit verbessert und die Strafen für kriminelle Arbeitgeber erhöht werden.

¹ <https://www.dgb.de/-/Z9E> und <https://www.dgb.de/-/Wha>

² <https://www.dgb.de/-/vDS>



3 Konjunktur und Transformation: Mehr Investitionen nötig

Eine nachhaltige Stärkung der öffentlichen Investitionen ist notwendig, um die wirtschaftliche Erholung in den kommenden Jahren zu unterstützen und die strukturellen Herausforderungen und Transformationsprozesse, vor denen wir stehen, zu meistern. Vor diesem Hintergrund sind die geplanten investiven Ausgaben des Bundes nicht ausreichend.

Es ist richtig, dass sich bei den öffentlichen Investitionen in Deutschland eine leichte Aufwärtstendenz abzeichnet. Die staatlichen Bruttoanlageninvestitionen sind von 2,1 Prozent des BIP 2014 auf 2,5 Prozent des BIP 2019 gestiegen. Positiv ist zudem, dass die Bundesregierung im Konjunkturpaket vom Juni 2020 ein Zukunftspaket beschlossen hat, das wichtige investive Maßnahmen beinhaltet. Insgesamt sieht das Zukunftspaket des Konjunkturprogramms ein Volumen von 58 Milliarden Euro für die Jahre ab 2020 vor. Das reicht jedoch bei weitem nicht aus. Der DGB und der BDI haben im Jahr 2019 ein Investitionsprogramm vorgestellt, das nicht an Aktualität verloren hat. Demnach sind *zusätzliche* öffentliche Investitionen in Höhe von mindestens 45 Milliarden Euro (oder 1,3 Prozent des BIP) pro Jahr für zehn Jahre notwendig. Diese Bedarfe werden durch die Ambitionssteigerung bei den Klimazielen noch einmal verschärft. Der zusätzliche Druck, noch stärker die Treibhausgasreduktion voranzutreiben, ist unausweichlich mit Investitionsbedarfen über dem bisher kalkulierten Niveau verbunden.

Aus Sicht des DGB sollten die EU-Mittel, die Deutschland aus dem neuen *EU-Aufbaufonds* erhält, genutzt werden, um eine nachhaltige Stärkung der öffentlichen Investitionen in den nächsten Jahren zu gewährleisten. Mit der Aufbau- und Resilienzfazilität wird voraussichtlich im Laufe des Jahres ein neuer kreditfinanzierter EU-Investitionstopf geschaffen, der den wirtschaftlichen Wiederaufbau in den EU-Mitgliedstaaten durch Zuschüsse und zinsgünstige Kredite für öffentliche Investitionen unterstützt. Deutschland könnte bis Ende 2023 voraussichtlich 23,6 Milliarden Euro (in Preisen von 2018) an nicht-rückzahlungspflichtigen Beiträgen aus dem Fonds erhalten. Die Bundesregierung plant, die EU-Mittel zur Refinanzierung ohnehin bereits geplanter Ausgaben aus dem Konjunkturpaket vom Juni 2020 zu verwenden. Der DGB kritisiert dies. Aus Sicht des DGB müssen die europäischen Mittel zusätzlich genutzt werden, um insbesondere den transformativen Teil des Konjunkturpakets zu stärken und auszuweiten.³

Darüber hinaus ist ein pragmatischer und realistischer Umgang mit der staatlichen Kreditaufnahme wichtig, um die Erholung in den kommenden Jahren nicht abzuwürgen und die öffentlichen Investitionen auch längerfristig auf ein höheres Niveau zu heben. Dafür sind Reformen an der Schuldenbremse und den europäischen Fiskalregeln unerlässlich. Aus unserer Sicht sollte die Schuldenbremse möglichst lange ausgesetzt bleiben und allenfalls reformiert wieder gelten. Problematisch sind aus unserer Sicht, die Festlegung auf ein Wiederinkrafttreten der Schuldenbremse ab kommendem Jahr und die vergleichsweise eng gewählten Tilgungspläne für die neuen, nicht Schuldenbremsen-konformen Schulden. Die

³ Vgl. Stellungnahme des DGB zum Entwurf des Deutschen Aufbau- und Resilienzplans, <https://www.dgb.de/-/vcS>

Tilgungspläne führen dazu, dass allein der Bund ab übernächstem Jahr 6 Milliarden und ab 2026 dann mehr als 15 Milliarden Euro in die Schuldentilgung stecken muss. Aus unserer Sicht sollte der Tilgungszeitraum auf 50 Jahre verlängert werden. Alternativ sollte zumindest der Vorschlag des Sachverständigenrates geprüft werden, statt der festgelegten Tilgungsbeträge ein Zieldatum für das Erreichen der Schuldenstandsquote von vor der Krise anzupfeilen und die Tilgung daran zu koppeln.

Auf europäischer Ebene ist es zentral, dass die Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspaktes so lange aktiviert bleibt, bis sich die wirtschaftliche Erholung stabilisiert. Die EU-Fiskalregeln sollten erst wieder Anwendung finden, nachdem sie grundlegend reformiert wurden. In der Position „Anforderungen an ein solidarisches und nachhaltiges Wirtschaftsaufbauprogramm der EU“ hat der DGB konkrete Vorschläge für eine Reform der Fiskalregeln gemacht.⁴ Dazu gehört u. a. eine Anpassung der zulässigen Höchstverschuldung an das makroökonomische Umfeld, bessere Konjunkturbereinigungsverfahren, die Abschaffung der Defizitobergrenze zu Gunsten einer Ausgabenregel sowie die Einführung einer goldenen Regel für öffentliche Investitionen.

Schließlich ist eine deutliche Entlastung der Kommunen eine wichtige Voraussetzung für eine nachhaltige Erhöhung der staatlichen Investitionstätigkeit. Die Kommunen wurden zwar im Rahmen der Krisenbekämpfung entlastet – die Einnahmeausfälle bei der Gewerbesteuer im Jahr 2020 werden kompensiert und der Bundesanteil an den Kosten der Unterkunft erhöht. Eine Kompensation von kommunalen Einnahmeausfällen über das Jahr 2020 hinaus, eine Entlastung der Kommunen von ihren Altschulden oder eine dauerhafte Stärkung ihrer Finanzausstattung wurde aber nicht vereinbart. Viele Kommunen können deshalb weiterhin nicht in zukunftsfähige Infrastrukturen, bezahlbaren Wohnraum und gleichwertige Lebensverhältnisse investieren. Ein weiterer Grund ist hier auch die fehlende Planungskapazität auf kommunaler Ebene, die ebenfalls adressiert werden müsste. Die Tatsache, dass für Investitionen bereitgestellte Gelder in jüngster Vergangenheit oft nicht abgerufen wurden, ist schließlich auch auf die Personalkürzungen in den Planungsbehörden zurückzuführen.

4 Für eine nachhaltige Klima- und Energiepolitik und eine aktive Industriepolitik

Der Ausbau der erneuerbaren Energien ist eine zentrale Stellschraube auf dem Weg zur Klimaneutralität. Die festgelegten Ausbaukorridore für erneuerbare Energien im EEG 2021 reichen weder dafür aus, die aktuellen nationalen Ziele noch die neuen EU-Klimaziele zu erreichen. Die Ausbaupfade beruhen auf einem gleichbleibenden Stromverbrauch in 2030, was von den meisten Expertinnen und Experten als unrealistisch eingeschätzt wird. Es braucht deshalb eine realistische Schätzung des Stromverbrauchs bis 2030 und darauf basierende höhere Ausbaupfade für die erneuerbaren Energien in Deutschland.

⁴ <https://www.dgb.de/-/W10>



Die Kosten für den Ausbau der erneuerbaren Energien sollten nicht nur anteilig für einen Übergangszeitraum aus Steuermitteln finanziert werden. Der DGB spricht sich für eine komplette Finanzierung aus Haushaltsmitteln aus, da diese Finanzierung sozial-gerechter ist, als die aktuelle Umlagefinanzierung.

Das deutliche politische Bekenntnis zur Wasserstoffwirtschaft ist zu begrüßen. Allerdings muss die Politik auch dafür Rechnung tragen, dass die Weiterbildung der Beschäftigten mit den neuen Technologien Schritt halten kann. Technologische Pilotprojekte sollten deshalb auch systematisch genutzt werden, um Erkenntnisse zu sammeln, wo in Zukunft wer qualifiziert werden muss.

Ferner ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung die enormen Herausforderungen des klimaneutralen Umbaus der Industrie beschreibt. Auch die Ankündigung, geeignete Förderprogramme und Rahmenbedingungen schaffen zu wollen, trägt diesem Umstand Rechnung. Allerdings wird es darauf ankommen, dass eine aktive Industriepolitik darauf ausgerichtet ist, umfangreiche private Investitionen in den Wandel anzustoßen oder auch direkt öffentliche Mittel für solche Investitionen zu mobilisieren. Ambitionierte Klimaziele erfordern die Marktdurchdringung innovativer Technologien, die heute zwar technisch nutzbar, bisher aber weder betriebs- noch volkswirtschaftlich rentabel einsetzbar sind. Damit die technologische Entwicklung nicht zu spät oder außerhalb von Europa erfolgt, muss der Staat einspringen und für die Finanzierung entsprechender Investitionen sorgen. Dazu muss ein spezieller Transformationsfonds geschaffen werden, um private Investitionen zu unterstützen, die die Lücke zwischen dem betriebswirtschaftlich Rentablen und dem gesellschaftlich Wünschenswerten schließen. Beispielsweise könnte der von der Bundesregierung neu eingeführte Wirtschaftsstabilisierungsfonds zu einem Transformationsfonds weiterentwickelt werden, um (energieintensive) Industrieunternehmen auf dem Weg zur Klimaneutralität zu unterstützen. Ebenso sollte der Staat Unternehmen, die mit besonderen strukturellen Verwerfungen konfrontiert sind und den notwendigen Transformationsprozess nicht selbst stemmen können, unterstützen. Denkbar wären neben der Fondslösung weitere industriepolitische Instrumente wie z. B. sogenannte Carbon Contracts for Difference. Der Staat muss dabei eine Kontrollfunktion ausüben. Das heißt, Investitionen in die Transformation sind an Bedingungen Guter Arbeit zu koppeln und an einer nachhaltigen Entwicklung auszurichten. Voraussetzung dafür ist die aktive Einbindung der Sozialpartner. Das trägt zur nachhaltigen Modernisierung der Standorte bei.

Die Umsetzung industriepolitischer Maßnahmen stößt leicht an Grenzen, die das europäische Wettbewerbs- und Beihilferecht setzt. Deshalb ist es notwendig, diese Rechtsgebiete zu überprüfen, damit sie die notwendige Transformation nicht behindern, sondern unterstützen. Mit den „Important Projects of Common European Interest“ (IPCEI) werden Instrumente angesprochen, die den Mitgliedstaaten grenzüberschreitende Industrieprojekte mit positiven externen Effekten auf Binnenmarkt und Gesellschaft ermöglichen. Darüber hinaus muss das Beihilferecht so angepasst werden, dass die Mitgliedstaaten der EU die Möglichkeit erhalten, aktivierende industriepolitische Maßnahmen auch nutzen zu können.



Positiv ist zu bewerten, dass die Bundesregierung auf faire Wettbewerbsbedingungen setzen möchte. Unternehmen, die in nachhaltige Herstellungsmethoden investieren, dürfen dadurch im Wettbewerb mit Unternehmen aus Ländern mit schlechteren Umwelt- und Sozialstandards keinen Nachteil haben. Entsprechend muss die Politik für einen ausreichenden Schutz sorgen.

Der flächendeckende Aufbau eines gigabitfähigen Festnetzes bis 2025 dürfte etwa 60 Milliarden Euro kosten – ein Vielfaches dessen, was die Bundesregierung bis 2025 einzusetzen bereit ist. Obwohl der Rückstand von Deutschland in allen relevanten Rankings der letzten Jahre eher steigt – so jüngst auf Rang 33 beim Anteil von Glasfaseranschlüssen an allen stationären Breitbandanschlüssen (OECD 7/2020) – setzt die Bundesregierung weiterhin auf „Marktprozesse im Wettbewerb“. Das wirkt sich zwangsläufig auch negativ auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse aus.

5 Die Mobilitätswende aktiv gestalten

Die fehlenden Investitionen werden auch im Bereich der Mobilität deutlich. Nach wie vor sind die eingestellten Mittel unzureichend, um die „Mobilität der Zukunft mit[zu]gestalten“. Insbesondere bei den zukünftig zentralen Verkehrsträgern Schiene und ÖPNV reichen die Mittel teilweise noch nicht mal, um coronabedingte Einnahmeausfälle und notwendige Erhaltinvestitionen zu gewährleisten. Die Mittel für den immerhin im Koalitionsvertrag anvisierten Ausbau sind weiterhin völlig unzureichend. Der DGB hält hier insgesamt jährlich ca. 20 Milliarden Euro zusätzlich für erforderlich.

Die zusätzlichen Mittel für den Ausbau der Ladeinfrastruktur sind sehr zu begrüßen. Allerdings ist es zweifelhaft, dass hier hervorgehoben wird, dass sich bis Ende 2021 der staatliche Anteil für die Förderung von Elektrofahrzeugen verdoppelt. Umgekehrt ist zu fragen, warum der bisher übliche Beitrag der Hersteller nicht auch entsprechend aufgestockt wurde.

Vergleichbare Programme und umfassende Investitionen in die entsprechende Infrastruktur für den öffentlichen Nahverkehr gibt es nicht. Aber um die „Mobilität der Zukunft mit[zu]gestalten“, muss der Ausbau und die Modernisierung des Öffentlichen Personennahverkehrs einschließlich Bahnhöfen, Halte- und Umsteigepunkten sowie des gesamten Personen- und Güterverkehrsschienennetzes finanziell viel umfassender ausgestattet und entschlossener angepackt werden. Über die öffentliche Beschaffung müssen E-Busse und E-Loks geordert und mit einem Auftragspuffer für größere Produktionsvolumina bei den Herstellern gesorgt werden. Ebenso bedarf es eines massiven Ausbaus der Fahrradverkehrsinfrastruktur und eines Qualitätssprungs bei der Anbindung ländlicher Räume und peripherer Regionen an den ÖPNV.

Das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) sollte die Kommunen beim öffentlichen Verkehr unterstützen. Es soll den gesetzlichen Rahmen für ein integriertes und nachhaltiges Angebot mit hoher Qualität setzen, damit die Fahrgäste gerne umsteigen. Denn der öffentliche Verkehr ist für den Klimaschutz zentral, er kann das Verkehrsaufkommen reduzieren. Der



Schutz der Beschäftigten im klassischen ÖPNV wie bei den neuen Mobilitätsdienstleistern vor Arbeitsplatzverlust und prekärer Beschäftigung ist unverzichtbar für die Qualität des Verkehrs. Soziale Verwerfungen auf den kommunalen Arbeitsmärkten können vermieden werden. Der vorliegende Entwurf löst das alles nicht ein. Der Markt wird für Plattformen und neue Anbieter geöffnet. Die Kommunen sollen mit zahlreichen neuen Regeln Fehlentwicklungen verhindern – ohne zusätzliches Personal oder Mittel. Hinzu kommen rechtliche Unsicherheiten, da Informationsrechte zur Kontrolle und Sanktionsmöglichkeiten nicht genügend klargestellt sind. Der DGB fordert Nachbesserungen. Drei Aspekte sind zentral:

- Die über 130.000 Beschäftigten in privaten und öffentlichen ÖPNV-Unternehmen erwarten die gesetzliche Klarstellung, dass soziale Standards zum Schutz der Beschäftigten sowie qualitative und ökologische Standards auch für eigenwirtschaftliche Verkehre gelten.
- Auch im Auftrag von Online-Plattformen muss Fahrenden das PBefG faire Tätigkeitsbedingungen und sozialen Schutz gewährleisten. Die vorgelegte Regelung verhindert Sozialdumping und prekäre Arbeitsbedingungen nicht. Es droht ein neuer Niedriglohnsektor.
- Seit Plattformanbieter in den Mietwagenmarkt drängen, nehmen Verstöße gegen die Rückkehrpflicht, prekäre Beschäftigung und Scheinselbständigkeit zu. In den Zentren entsteht zusätzlicher Verkehr. Der Gesetzentwurf geht diese Probleme nicht an.

6 Entlastung geringer Einkommen und pandemiebedingte steuerpolitische Herausforderungen

Aus Sicht des DGB gehen die Maßnahmen der Bundesregierung zur Entlastung geringer Einkommen nicht weit genug. Die tariflichen Entlastungen bei der Einkommensteuer durch das Zweite Familienentlastungsgesetz folgten weitgehend nur den grundgesetzlichen (Mindest-)Anforderungen an die Freistellung des Existenzminimums und der Entwicklung der Inflationsrate. Die grundlegende Struktur des Einkommensteuertarifs und die damit einhergehende Belastung insbesondere von mittleren Einkommen bleibt weiter unangetastet. So ist der aktuelle Grundfreibetrag für das laufende Jahr wie auch für das Jahr 2022 zu niedrig. Dieser leitet sich aus der Bestimmung des Existenzminimums ab, dessen Ermittlung aber aus Sicht des DGB, der Sozialwissenschaft und vieler weiterer Verbände fragwürdig ist⁵.

Stattdessen wären eine deutliche Erhöhung des Grundfreibetrages sowie ein höherer Spitzensteuersatz erforderlich, der aber auch tatsächlich nur auf Spitzeneinkommen fällig wird. Der Grundfreibetrag sollte für den Veranlagungszeitraum 2021 auf 12.400 Euro und zum 1. Januar 2022 auf 12.800 Euro erhöht werden. Mit einem Eingangssteuersatz von 22 Pro-

⁵ Vgl.: Becker, Irene und Verena Tobsch (2016): Regelbedarfsbemessung – methodisch konsistente Berechnungen auf Basis der EVS 2013 unter Berücksichtigung von normativen Vorgaben der Diakonie Deutschland. Projektbericht im Auftrag der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband. Riedstadt und Berlin.



zent beginnend, sollte der Grenzsteuersatz linear-progressiv bis zum Spitzensteuersatz ansteigen. Der Spitzensteuersatz selbst sollte von 42 auf 49 Prozent angehoben werden, künftig aber erst ab einem zu versteuernden Einkommen von 75.600 Euro (ab 2021) bzw. 76.800 Euro (ab 2022) greifen. Wie bisher sollte der sogenannte Reichensteuersatz drei Prozent über dem Spitzensteuersatz liegen. Die Reichensteuer sollte aber künftig bereits ab einem zu versteuernden Einkommen von 130.000 Euro greifen. So würden mehr als 90 Prozent der Einkommensteuerzahler, vor allem mittlere Einkommen, entlastet. Eine stärkere Besteuerung der Top-Einkommen würde hingegen sicherstellen, dass die öffentlichen Haushalte nicht über Gebühr belastet würden.

Strukturell unverändert geblieben ist auch die Berücksichtigung von Kindern im Einkommensteuerrecht. Mit 219 Euro jeweils für das erste und zweite Kind, 225 Euro für das dritte Kind und 250 Euro für jedes weitere Kind, ist das Kindergeld zu niedrig. Andererseits können Eltern mit einem höheren Einkommen den für sie günstigeren Kinderfreibetrag geltend machen. Dieser bewirkt eine steuerliche Entlastung, die die Höhe des Kindergeldes um bis zu 1.356 Euro pro Jahr übersteigt.

Der DGB fordert deshalb die Abschaffung des Kinderfreibetrages zu Gunsten eines erhöhten Kindergeldes im Rahmen einer Kindergrundsicherung. Diese soll sich aus zwei Komponenten zusammensetzen. Aus einem Sockelbetrag, also einem neuen Kindergeld in Höhe von 240 Euro (bzw. 246 Euro für das dritte und 271 Euro für jedes weitere Kind), das alle Haushalte mit Kindern unabhängig von ihrem Einkommen erhalten sowie einem einkommensabhängigen und nach dem Alter der Kinder gestaffelten Zusatzbetrag, der die bisherigen ergänzenden Hartz-IV-Leistungen und den Kinderzuschlag ersetzt und armutsfest ausgestaltet ist.⁶ Von dieser Grundsicherung würden insbesondere Alleinerziehende und Elternpaare mit geringen und mittleren Einkommen profitieren.

Zwar ist es wichtig, der besonderen Belastung von berufstätigen Alleinerziehenden auch finanziell Rechnung zu tragen. Es erscheint allerdings fraglich, ob die deutliche Anhebung des Freibetrages für Alleinerziehende zielgenau diejenigen unter ihnen erreicht, die durch unzureichende oder nicht vorhandene Betreuungsmöglichkeiten finanzielle Einbußen hinnehmen müssen, wenn sie nicht in gewünschtem Umfang einer Erwerbstätigkeit nachgehen können. Da der finanzielle Vorteil des Freibetrags für Alleinerziehende mit steigendem Einkommen wächst, ist die Behauptung, durch dessen Anhebung auf 4.008 Euro würden speziell Alleinerziehende mit oft geringem bis mittlerem Einkommen entlastet, nicht richtig. Im Gegenteil: Wer als Geringverdiener oder -verdienerin mit Anspruch auf Wohngeld wegen der Anhebung des Freibetrages nunmehr keine Steuern mehr zahlt, muss mit einer Kürzung des Wohngeldes rechnen, die den Vorteil der Steuersenkung deutlich übersteigen kann. Hier sehen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften dringenden Korrekturbedarf.

⁶ Das vollständige DGB-Konzept zur Kindergrundsicherung ist hier zu finden:
<https://www.dgb.de/++co++0465b9c2-9507-11ea-a727-52540088cada/DGB-Konzept-Kindergrundsicherung.pdf>



Die Corona-Steuerhilfegesetze und das Jahressteuergesetz 2020 tragen den pandemiebedingten steuerpolitischen Herausforderungen angesichts einer massenhaften Betroffenheit von Steuerpflichtigen durch Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit nicht hinreichend Rechnung. So bieten ohne Ausnahme alle unter § 32b Abs. 1 Nr. 1 EStG aufgeführten Lohn- und Entgeltersatzleistungen keinen vollen Ersatz für das Einkommen, auf dessen Grundlage diese jeweils zu ermitteln sind. Zudem ist umstritten, ob das Absicherungsniveau der einzelnen Lohn- und Entgeltersatzleistungen ausreichend ist oder angehoben werden sollte. Ein Verzicht auf die Anwendung des Progressionsvorbehaltes ist daher zuvorderst ein Beitrag zur Dämpfung des Rückgangs der verfügbaren Einkommen in den betroffenen Haushalten. Da das Steuerrecht kein Selbstzweck ist, sondern auch diesem Gesichtspunkt Rechnung tragen muss, sollten demgegenüber steuersystematische Gesichtspunkte zurückstehen, die in ihrem Ursprung auf hier ohnehin nicht tangierte außensteuerliche Sachverhalte zurückgehen. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften bestehen daher darauf, den Progressionsvorbehalt auf Lohn- und Entgeltersatzleistungen für die Dauer der anhaltenden Wirtschaftskrise auszusetzen, diesen aber zumindest durch einen ausreichend bemessenen Freibetrag auf überdurchschnittlich hohe Einkommen zu begrenzen.

7 Eine gute Personalausstattung für einen modernen Steuervollzug

Die ungenügende Bewältigung der Aufgaben im Bereich der Steuervereinfachung und der Modernisierung des Steuervollzugs lässt nicht erkennen, dass es sich hierbei um Handlungsschwerpunkte der Bundesregierung handelt. So bleibt die Personalausstattung der Finanzbehörden weit hinter den Erfordernissen zurück. Selbst wenn nur die Bedarfsrechnungen der Länder zugrunde gelegt werden, fehlen annähernd 20.000 Finanzbeamtinnen und -beamte. Im Veranlagungsdienst ist eine Unterbesetzung von 25 Prozent die Regel. Die zunehmend automatisierte Bearbeitung der Steuererklärungen und die auf Risikomanagementsysteme gestützte Steuerfestsetzung dienen allein dazu, weitere Personalkürzungen vorzunehmen. Die Risikomanagementsysteme erkennen nur Standardrisiken, während komplexere Gestaltungen unerkannt bleiben. Im gewerblichen Bereich fehlt für ein sinnvolles Risikomanagement darüber hinaus eine Vielzahl von Informationen und Kennziffern. Der Informationsaustausch, die Vernetzung und die Zusammenarbeit zwischen den Finanzbehörden der verschiedenen Bundesländer sind unzureichend. Häufig bestehen immer noch unterschiedliche Strukturen, Standards und EDV-Systeme. Es gibt keine ausreichend einheitliche Standards für Steuervollzug und Steuerprüfungen.

Die Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern über die zu erreichenden Vollzugsziele müssen deshalb künftig zwingende Vorgaben zur Stellen- und Personalausstattung beinhalten. Maßstab für die Stellen- und Personalausstattung muss dabei die volle Umsetzung der bundeseinheitlichen Personalbedarfsberechnung sein. Die Anzahl der Stellen für die Steuerfahndung muss um mindestens 25 Prozent angehoben und auch die Bußgeld- und Strafsachenstellen müssen besser ausgestattet werden. Eine unerlässliche Voraussetzung für eine bessere Zusammenarbeit der Finanzbehörden in Bund und Ländern ist die Vereinheitlichung der IT-Verfahren und der IT-Ausstattung der Steuerverwaltungen. Vordringlich



ist dabei die Vernetzung der deutschen Steuerfahndungsstellen zur Gewährleistung des elektronischen Daten- und Informationsaustausches. Zudem bedarf es der Einrichtung von echten länderübergreifenden Ermittlungsgruppen mit eigenen Kompetenzen zur besseren und schnelleren Ermittlung und Bekämpfung überregional tätiger Steuerstraftäter. Der Zustand, dass das Bundeszentralamt für Steuern derzeit über keinerlei Strukturen und Knowhow in diesem Bereich verfügt, muss schleunigst geändert werden.

Im Bereich der Steuervereinfachung muss ein besonderes Augenmerk den Bedürfnissen älterer Menschen gelten. Zunehmend mehr Rentnerinnen und Rentner werden zur Abgabe einer Steuererklärung aufgefordert. Sehr häufig sind davon auch hochbetagte Menschen betroffen, die es erstmals nach ihrem Ausscheiden aus der Arbeitswelt wieder mit dem Finanzamt zu tun bekommen. Die vereinfachte Steuererklärung, die derzeit in einigen Bundesländern erprobt wird, ist ein erster wichtiger Schritt, um älteren Menschen dabei zu helfen, ihren Pflichten nachzukommen. Die laufende Erprobungsphase sollte zügig abgeschlossen und eine bundesweite Umsetzung in Angriff genommen werden. Jedoch reicht dies in vielen Fällen nicht aus, damit Seniorinnen und Senioren ihre Rechte verstehen und ausschöpfen können. Deshalb muss es ausreichend Beschäftigte in den Finanzämtern geben, die auch Zeit haben, dieser Personengruppe bei Nachfragen Hilfestellung zu geben. Nur dort, wo hohe Einkommen erzielt werden und maßgebliche Einkünfte auch aus anderen Einkunftsarten (wie z. B. aus Vermietung und Verpachtung) vorliegen, sollte die Finanzverwaltung an die steuerberatenden Berufe weiter verweisen dürfen. Die Automatisierung des Informationsaustausches zwischen Fiskus und Rentenversicherungsträgern muss weiter beschleunigt und auch zur Umsetzung eines anteiligen monatlichen Steuerabzugs durch den jeweiligen Rentenversicherungsträger genutzt werden.

8 Gerade in Krisenzeiten: Gleichstellung als Querschnittsaufgabe implementieren

Von der Pandemie sind Frauen in besonderer Weise betroffen: durch herausfordernde Erwerbsarbeit in systemrelevanten Berufen, durch die Doppelbelastung aufgrund der Sorgearbeit zu Hause und durch die mit Freistellung, Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit einhergehenden Einkommenseinbußen. Wachsender finanzieller Druck, zusätzlicher Betreuungsaufwand und vermehrte Hausarbeit lasten vor allem auf den Schultern von Frauen.

Die Belastungen der Corona-Krise haben die bestehenden strukturellen Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern deutlicher sichtbar gemacht, ihre Auswirkungen drohen die Gender Gaps noch zu verschärfen. Gerade bei der Krisenbewältigung muss daher auch die Überwindung struktureller Benachteiligungen auf der Agenda stehen, die gleichstellungspolitische Perspektive in die Debatten über die mittel- und langfristigen Folgen eingebracht und die Diskussion über die Umverteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit vorangetrieben werden.

Ein besonders geeignetes Instrument, um strukturelle Hemmnisse für die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern zu identifizieren und abzubauen, ist die im Juli

2020 als Querschnittsaufgabe für das Regierungshandeln beschlossene, ressortübergreifende Gleichstellungsstrategie, die nachhaltig verankert und zügig umgesetzt werden muss. Damit sie ihr Ziel erreicht, muss sie durch institutionalisierte Verfahrensvorgaben, Kontroll- und Sanktionsmechanismen ausgebaut werden. Klare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sowie kontinuierliche Planung müssen ihre Durchsetzungskraft über die aktuelle Legislaturperiode hinaus sichern. Mit einer Bundesstiftung für Gleichstellung muss unter anderem sichergestellt werden, dass die Folgen der Pandemie aus der Geschlechterperspektive analysiert und die gewonnenen Erkenntnisse im politischen Entscheidungsprozess berücksichtigt werden.

Die Bundesregierung erkennt an, dass die Corona-Pandemie „strukturelle Herausforderungen am Arbeitsmarkt“ (Ziffer 183) verschärft und zu „akutem arbeitsmarkt- und sozialpolitischem Handlungsbedarf“ (Ziffer 183) geführt hat, verzichtet jedoch entgegen eigenem Bekunden darauf, den Empfehlungen des Rates der Europäischen Union zu folgen und „Fehlanreize zu reduzieren“, um die Aufstockung der Arbeitszeit zu forcieren. Sie bemüht sich weder um eine Reform der Minijobs (hin zur sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung) noch um die Abschaffung der Steuerklasse V – und hält damit an Fehlanreizen fest, die sich zudem in der Krise als Treiber der Geschlechterungleichheit erwiesen haben: Geringfügig Beschäftigte – in der Mehrzahl Frauen – sind nicht sozial abgesichert, erhalten also weder Arbeitslosen- noch Kurzarbeitergeld. Die Steuerklasse V mindert – wegen ihrer Berechnung auf Grundlage des Nettoentgeltes – sämtliche Entgeltersatzleistungen auch in der Krise, so dass die Einkommen von Frauen nicht nur wegen des Gender Pay Gap sondern auch durch die bei Paaren vorherrschende Steuerklassenkombination III/V zusätzlich gemindert werden. Das hat nicht nur massive Auswirkungen auf die eigenständige Existenzsicherung von Frauen, sondern auch auf die Arbeitsteilung in Paarbeziehungen: Die Einkommenseinbußen schwächen die Verhandlungsposition vieler Frauen in innerfamiliären Auseinandersetzungen um die Aufteilung der Sorge- und Erwerbsarbeit.

Zu Recht stellt die Bundesregierung fest, dass der Ausbau der Kindertagesbetreuung nicht nur die Bildungs- und Teilhabechancen von Kinder verbessert, sondern auch Eltern erleichtert (185/186), Erwerbstätigkeit und Familienpflichten auszubalancieren. Um Familien (insbesondere Mütter) zu entlasten und Anreize für die Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zu setzen, muss die Bundesregierung – wie im Koalitionsvertrag zwischen den Regierungsparteien angekündigt – endlich in öffentliche Zuschüsse für haushaltsnahe Dienstleistungen investieren, gerade im Rahmen von Konjunkturprogrammen.

Die Weiterentwicklung des Gesetzes für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst (Ziffer 189/190) begrüßt der DGB im Grundsatz. Er kritisiert jedoch den eng begrenzten Geltungsbereich der Geschlechterquote in Aufsichtsräten – und nun auch in den Unternehmensvorständen – sowie dessen Verknüpfung mit dem Kriterium der „Mitbestimmung“. Zudem beanstandet der DGB die Entlastung der Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung des Bundes von der Pflicht, auf die Anwendung des Bundesgleichstellungsgesetzes (BGleIG) hinzuwirken, mit der Begründung, dass für sie nun direkter wirkende Verpflichtungen für die Beset-



zung von Leitungsorganen gelten sollen. Für unzureichend effektiv hält der DGB die Umsetzung des BGlG mangels Sanktionen für den Fall, dass in den Dienststellen des Bundes die Zielvorgaben des Gleichstellungsplans verfehlt und andere Regelungen des BGlG nicht eingehalten werden.

9 Politisches Gegensteuern bei prekärer Beschäftigung und Langzeitarbeitslosigkeit

Der deutsche Arbeitsmarkt befindet sich in einer Umbruchsituation. Die Herausforderungen der Transformation hin zu einer emissionsarmen und digitalen Wirtschaft werden nun durch die Corona-Pandemie verstärkt. Es zeigt sich ganz klar, dass dort, wo schon vor der Pandemie Sicherungslücken und Ausbeutung durch prekäre Beschäftigungsverhältnisse bestanden, die Menschen der Krise und dem Virus besonders ausgeliefert sind. Hart getroffen werden vor allem Geringqualifizierte, Niedriglohnbeschäftigte, Minijobber*innen, (Solo)-Selbstständige und insbesondere ausländische Beschäftigte in der Fleischindustrie und im Bereich der Erntehilfe.

Der DGB nimmt diese Entwicklungen mit Sorge wahr. Die Bundesregierung hat mit der Erleichterung der Regelungen für die Kurzarbeit und dem Arbeit-von-morgen-Gesetz die richtigen Weichen für eine Stabilisierung des Arbeitsmarktes und eine zukunftsorientierte Aus- und Weiterbildungspolitik gestellt. Um aber einer Verschärfung der bereits seit Jahren bestehenden sozialen Polarisierung und Segmentierung des Arbeitsmarktes entgegenzuwirken, müssen dringend einerseits die Lücken im Netz der sozialen Sicherungssysteme geschlossen werden und andererseits mit einer aktiven Arbeitsmarktpolitik Arbeitsplätze erhalten, Fachkräftepotentiale gesichert sowie Arbeitslose unterstützt und gefördert werden.

Sogenannte „Minijobs“ sind mit derzeit rund 7 Millionen geringfügig entlohnten Beschäftigten am Arbeitsmarkt fest verankert. In der aktuellen Corona-Krise wird noch einmal deutlich, dass es sich dabei um ein prekäres Beschäftigungsmodell handelt: Seit April 2020 gibt es jeden Monat durchschnittlich 470.000 Minijobs weniger als in den Vorjahresmonaten. Schon im März 2020 sank die Anzahl der Minijobs rasant um knapp 175.000 im Vergleich zum Februar.⁷ Die Dunkelziffer ist vermutlich um ein Vielfaches höher, da Minijobber*innen oft gar keinen schriftlichen Vertrag besitzen. Geringfügig Beschäftigte sind demnach neben anderen prekär Beschäftigten diejenigen, die in Krisen als erste ihre Beschäftigung verlieren. Minijobber*innen haben weder eine Absicherung über Kurzarbeitergeld noch über Arbeitslosengeld, da sie von Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung befreit sind. Ihre Einkommensverluste werden damit nicht kompensiert. Der DGB setzt sich dafür ein, die geringfügig entlohnten Minijobs in den regulären Arbeitsmarkt zu integrieren und Sonderregelungen für diese kleinen Beschäftigungsverhältnisse mit Rücksicht auf besondere Bedarfe bestimmter Beschäftigtengruppen abzuschaffen.

⁷ Bundesagentur für Arbeit, Monatsbericht Januar 2021, Datentabelle.



Im Zeitraum April bis Dezember 2020 gab es über 95.000 (Solo-)Selbstständige, die zumindest phasenweise auf Hartz-IV zurückgreifen mussten.⁸ Das sind achtmal so viele wie im Vorjahreszeitraum. Viele (Solo-)Selbstständige konnten zudem nicht einmal die Neuregelungen im Hartz-IV-System nutzen, da ihr Vermögen, das sie für das Alter zur Seite gelegt hatten, über dem dafür festgelegten Freibetrag lag oder ihre Partnerinnen und Partner innerhalb der automatisch zustande gekommenen „Bedarfsgemeinschaften“ zu viel verdienten. Diese beträgt 60.000 Euro zzgl. eines Freibetrages für die Altersvorsorge in Höhe von 8.000 Euro für jedes Jahr der praktizierten Selbstständigkeit. (Solo-)Selbstständige sind ähnlichen Risiken bei Erwerbslosigkeit ausgesetzt wie abhängig Beschäftigte. Hinzu kommt, dass viele im Laufe ihres Erwerbslebens zwischen Phasen abhängiger bzw. selbstständiger Beschäftigung wechseln oder beides gleichzeitig ausüben. Diese Beschäftigungsformen müssen auch einen angemessenen Schutz durch die Arbeitslosenversicherung erhalten. Daher setzt sich der DGB für eine Reform und Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung für Selbstständige ein.

Im Januar 2021 waren fast eine Million Frauen und Männer langzeitarbeitslos (genau 990.000). Dies bedeutet einen erheblichen Anstieg um 37 Prozent gegenüber dem Vorjahresmonat. Zentrale Gründe dafür sind, dass pandemiebedingt weniger Langzeitarbeitslose eine neue Beschäftigung aufnehmen können, mehr Kurzeitarbeitslose zu Langzeitarbeitslosen werden und der Einsatz der aktiven Förderinstrumente zurzeit deutlich eingeschränkt ist.

Ohne politisches Gegensteuern besteht die Gefahr, dass sich Langzeitarbeitslosigkeit weiter verfestigt. Der DGB erkennt an, dass die Bundesregierung aufgrund der Pandemie die soziale Absicherung bei Arbeitslosigkeit mehrfach spürbar verbessert hat – zuletzt mit dem Sozialschutzpaket III. Trotzdem hält der DGB weitere finanzielle Hilfen für Langzeitarbeitslose sowie verstärkte Anstrengungen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik für dringend erforderlich. So sollte die bis Ende 2020 geltende verlängerte Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld (SGB III) wiederbelebt werden und SGB-II-Beziehende – der Großteil der Langzeitarbeitslosen erhält SGB-II-Leistungen – einen monatlichen Zuschlag zur Kompensation der coronabedingten Mehrkosten erhalten. Aktive Förderinstrumente, insbesondere Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung, müssen schnell wieder hochgefahren werden und auch die Bedingungen dafür durch einen Weiterbildungsbonus verbessert werden.

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

Das Ziel der Bundesregierung eines unter 40 Prozent stabilisierten Gesamtsozialbeitragsatzes ist nicht im originären Interesse der abhängig Beschäftigten bzw. der Versicherten. Angesichts der gesundheitlichen Herausforderungen aufgrund der Covid-19-Pandemie sowie

⁸ Bundesagentur für Arbeit



der Alterung der Gesellschaft plant die Bundesregierung die Begrenzung auf unter 40 Prozent durch massive Leistungskürzungen im öffentlichen System zu erreichen. Temporäre Steuerzuschüsse können nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Bundesregierung die Finanzlage der Sozialversicherungen noch dadurch verschärft, dass sie diesen immer wieder zusätzliche Aufgaben aufbürdet, die im gesamtgesellschaftlichen Interesse liegen und daher von der gesamten Gesellschaft aus Steuermitteln und nicht aus den Beiträgen der Teilgruppe der gesetzlich Pflichtversicherten finanziert werden dürfen.

Insgesamt erhöht die Bundesregierung durch die vorgesehenen Maßnahmen nicht die Tragfähigkeit der Finanzierung. So sollen die Sozialversicherungen ihre Reserven aufbrauchen und werden für 2021 mit zusätzlichen Steuermitteln gestützt. Mit Beginn des Jahres 2022 dürften die Rücklagen der Sozialversicherungen dann weitgehend abgebaut sein. Die Einnahmen werden dann voraussichtlich noch immer die Ausgaben unterschreiten. Da die Zusage des Bundes zur weiterführenden Finanzierung über 2021 hinaus fehlt und auch keine anderen Maßnahmen ergriffen werden, um die Einnahmehasis zu erhöhen (zusätzliche Personen, höhere Einkommen etc.), stehen für 2022 tiefgreifende Einschnitte bezüglich der Angemessenheit der Leistungen an – oder aber Erhöhungen der Beitragssätze zu den Sozialversicherungen, was gesamtgesellschaftlich sinnvoller wäre, denn eine Begrenzung auf 40 Prozent ist willkürlich und ökonomisch unbegründet.

Sollte die Regierungskoalition bzw. die ab Herbst zu erwartende neue Regierungskoalition mit Leistungskürzungen antworten, um das 40-Prozent-Ziel durchzusetzen, verschiebt sie die Lasten für eine angemessene Daseinsvorsorge von den Arbeitgebern und den öffentlichen Systemen in den privaten Bereich. Das wird in die Betrachtungen im Rahmen des NRP nicht einbezogen. Schon heute unterstellt die Bundesregierung, dass die Beschäftigten neben den Sozialbeiträgen alleine für die Altersversorgung rund 6 Prozent ihres Bruttolohns privat zusätzlich vorsorgen. Hinzu kommen die ebenfalls erwarteten privaten Ausgaben für Berufsunfähigkeitsrenten, Zahnersatz, Pflegekosten und viele weitere mehr. Private Ausgaben im Leistungsfall sind gerade für Personen im unteren und mittleren Einkommensbereich, soweit sie nicht bereits Fürsorgeleistungen beziehen, absolut und relativ eine besonders hohe Belastung. Daher ist eine Begrenzung der Beitragssätze durch Leistungsminderungen zum Nachteil der unteren und mittleren Einkommen sowie der Kranken und Alten.

Die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung sind schon heute regelmäßig nicht mehr angemessen. Nach 45 Jahren Arbeit wird ein Versorgungsniveau von 48 Prozent erreicht. Bei unterbrochenen Biographien liegt dies häufig noch niedriger. Schon das geltende Recht sieht ein weiteres Absinken in den kommenden 10 bis 20 Jahren um rund 10 Prozent vor. Würde der Nachholfaktor reaktiviert, würde das Versorgungsniveau um rund weitere zwei Prozent sinken. Eine Kopplung des Rentenalters an die Lebenserwartung würde zwar erhebliche Einsparungen durch verkürzte Rentenbezugsdauer mit sich bringen und somit



einen relativ niedrigeren Beitragssatz zur Rentenversicherung bei einem relativ höheren Rentenniveau ermöglichen. Dabei bestehen aber erhebliche Risiken und die Ungleichheit dürfte dramatisch ansteigen. Ein angehobenes Rentenalter erhöht tendenziell das Arbeitskräfteangebot. Ob dieses jedoch funktionell und quantitativ mit der Arbeitsnachfrage zusammenpasst, ist mehr als fraglich. Tritt dies nicht ein, dann fallen ein Großteil der in der Rentenversicherung eingesparten Beträge als Ausgaben in Form von Erwerbsminderungsrenten oder in der Arbeitslosenversicherung und dem ALG II an. Auch verteilt eine höhere Altersgrenze die finanzielle Belastung für die Beschäftigten lediglich auf mehr Jahre, so dass die Entlastung für die Individuen deutlich geringer ausfällt als die Absenkung des Beitragssatzes nahe legt. Auch würde die Ungleichheit weiter ansteigen, da Personen mit hohem Bildungsgrad, einer durchgehenden Erwerbsbiographie und guter Gesundheit die verlängerte Erwerbsphase deutlich eher in Arbeit verbringen werden. Im Ergebnis würden die Renteneinkommen im Alter noch ungleicher werden. Dabei ist außerdem zu beachten, dass die Lebenserwartung in Deutschland stark mit dem Einkommen und der Arbeitsbelastung während des Erwerbslebens korreliert ist. Personen mit einer unterdurchschnittlichen Lebenserwartung verlieren aber bei angehobenen Altersgrenzen relativ mehr Jahre an Rentenbezug als Personen mit einer überdurchschnittlichen Rentenbezugsdauer. Auch dies verschärft die Ungleichheit weiter. Da die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) jedoch nicht nur Altersrenten, sondern insbesondere auch Renten bei Erwerbsminderung gewährt, ist die effektive Verteilungswirkung jedoch keineswegs eindeutig und kann nicht nur mit Blick auf die Altersrente beantwortet werden.

Mit der Grundrente ist seit 1989 erstmals wieder eine Stärkung der Rentenansprüche der deutlich unterdurchschnittlich verdienenden Personen eingeführt worden. Mit dem Ziel der Ausgabenbegrenzung wurde über Jahrzehnte das Prinzip der Beitragsäquivalenz in der gesetzlichen Rentenversicherung immer weiter in den Vordergrund gerückt und das Rentenniveau weiter abgesenkt. Im Ergebnis erreicht heute – vor Einführung der Grundrente – eine Person mit 2/3 des Durchschnittseinkommens nach etwa 45 Jahren Beitragszahlung einen Rentenanspruch in Höhe des Existenzminimums von rund 900 Euro, welches der Person auch ohne Vorleistung zur Verfügung stände. Eine Person die 45 Jahre Vollzeit zum gesetzlichen Mindestlohn arbeitet, erreicht nur rund 700 Euro Rente. Die Grundrente führt dazu, dass bei Vollzeit zum Mindestlohn künftig eine Rente von rund 950 Euro erreicht würde. Bei 2/3 des Durchschnittsverdienstes immerhin rund 1.050 Euro.

Zu kritisieren ist jedoch, dass auf diese erhöhte Rentenleistung alle Einkommen, einschließlich Partnereinkommen angerechnet werden. Einerseits führt dies zu erheblichem Verwaltungsaufwand, der über 10 Prozent der Grundrentenzahlungen ausmacht. Andererseits bedeutet dies, dass insbesondere Frauen häufig keinen oder nur einen sehr geringeren Zuschlag bekämen und damit von den Einkünften des Ehemannes abhängig blieben. Grundsätzlich ist die Einführung des Grundrentenzuschlags jedoch sehr zu begrüßen, einschließlich der Finanzierung überwiegend aus Steuermitteln.



11 Berufliche Bildung und Qualifizierung fördern

Durch die Corona-Krise drohen dem Ausbildungsmarkt Langzeitschäden. Die Zahl der neu abgeschlossen Verträge ist um 57.600 auf 467.484 gesunken. Der Rückgang ist mit einem Minus von 11 Prozent sogar höher als in der globalen Finanzkrise 2009 (-8,4 Prozent).

Schon heute verzeichnen große Branchen, aber auch die Bundesagentur für Arbeit (BA) sinkende Zahlen für das Ausbildungsjahr 2021. Eine Parallele zur globalen Finanzkrise 2009 zeichnet sich ab. Im Jahr 2008 gab es 616.300 abgeschlossene neue Ausbildungsverträge. Im Jahr 2009 gab es ein Minus von 52.000 Verträgen (564.300). Dieser Rückgang wurde nie aufgeholt. Im Gegenteil: Seit 2013 liegt die Zahl der abgeschlossenen Verträge trotz robuster Konjunktur und steigender Zahl sozialversicherungspflichtiger Beschäftigter zwischen 520.000 und ca. 530.000 Verträgen.

Die Corona-Krise trifft auf einen ohnehin schon angespannten Ausbildungsmarkt. Schon heute haben 33,0 Prozent der jungen Menschen mit Hauptschulabschluss im Alter von 20 bis 34 Jahren keinen Berufsabschluss.⁹

Das Bundesprogramm „Ausbildungsplätze sichern“ mit seinen Ausbildungsprämien ist sinnvoll, kann aber strukturelle Verschiebungen nicht auffangen. Bisher sind rund 60 Millionen Euro des 500-Millionen-Programms gebunden. Der DGB fordert eine Ausbildungsgarantie nach dem Vorbild Österreichs, die den Jugendlichen, die keinen betrieblichen Ausbildungsplatz bekommen, den Einstieg in das erste Ausbildungsjahr in einer außerbetrieblichen Ausbildung bietet.

Der DGB begrüßt die Nationale Weiterbildungsstrategie. Im Strukturwandel nehmen die Bedarfe für Investitionen in Weiterbildung und Qualifizierung deutlich zu. Neben der betrieblichen Weiterbildung steht dabei zunehmend auch die individuelle berufliche Weiterbildung im Fokus. Da verschiedene Branchen und Wirtschaftsbereiche vom strukturwandelbedingten Auf- und Abbau von Arbeitsplätzen sehr unterschiedlich betroffen sind, steigt die Notwendigkeit für Beschäftigte, sich beruflich umzuorientieren und ggf. die Branche zu wechseln. Neben der Unterstützung von Beschäftigten in der Transformation geht es auch darum, die Beteiligung von geringqualifizierten Personen an Weiterbildung, ebenso wie die Grundbildung und Grundkompetenzen stärker zu unterstützen.

Mit dem Qualifizierungschancengesetz wurde die Förderung beruflicher Weiterbildung ausgeweitet und ein Recht auf Weiterbildungsberatung eingeführt. Um den Wandel der Arbeitswelt – von dem bis 2035 laut BMAS-Prognose 7 Millionen Arbeitsplätze betroffen sein

⁹ BIBB-Datenreport 2020, S. 281



werden – solidarisch zu gestalten, muss aber das Recht auf Beratung durch einen gesetzlichen Rechtsanspruch auf berufliche Weiterbildung und entsprechende staatliche Förderangebote flankiert werden.