stellungnahme

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Entwurf des

Nationalen Reformprogramms Deutschland 2017

10.03.2017

Deutscher Gewerkschaftsbund

Abteilung Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik

Florian Moritz
Referatsleiter Europäische und Internationale Wirtschaftspolitik

florian.moritz@dgb.de

Telefon: 030-24 060-247
Telefax: 030-24 060-218

Henriette-Herz-Platz 2
D 10178 Berlin

www.dgb.de

1. Europäisches Semester und Einbeziehung der Sozialpartner

Der DGB begrüßt es, zum Entwurf des Nationalen Reformprogramms (NRP) 2017 Stellung nehmen zu können. Es ist auch 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.

Gleichwohl gibt es noch 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 weiter zeitlich 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 angemessen 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 weist in ihrem Länderbericht Deutschland zu Recht auf die Problematik des enormen Leistungsbilanzüberschusses in der Bundesrepublik hin. Dieser lag 2016 erneut bei weit mehr als 8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und wird sich auch im laufenden und im nächsten Jahr auf ähnlich hohem Niveau bewegen. Diese Werte sind nicht nachhaltig und auch nicht kompatibel mit den Regeln des Mechanismus gegen makroökonomische Ungleichgewichte. Sie verschärfen die Problematik von innereuropäischen, aber

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

Die Antwort der Bundesregierung in ihrem NRP auf dieses Problem ist aus Sicht des DGB allerdings unbefriedigend, weil beschwichtigend. Zusammengefasst wird im Wesentlichen argumentiert, dass der Leistungsbilanzüberschuss einerseits in Teilen von selbst zurückgehen wird, weil er auch auf gegebenenfalls temporäre Phänomene, wie den Eurokurs und gesunkene Ölpreise zurückzuführen ist. Andererseits räumt die Bundesregierung zwar ein, dass große Teile des Überschusses struktureller Natur sind, bestreitet aber eine weitergehende eigene Handlungsfähigkeit diesbezüglich und betont: „Der überwiegende Teil des Leistungsbilanzüberschusses wird also durch Faktoren bestimmt, die sich nicht direkt wirtschafts- und finanzpolitisch steuern lassen."

Diese eher abwartende und beschwichtigende Herangehensweise der Bundesregierung ist auch aus deutscher Perspektive nicht zielführend. Denn es besteht die Gefahr, dass in anderen Ländern auf den deutschen Überschuss reagiert wird, wenn die Bundesregierung nicht selbst mehr in dieser Hinsicht unternimmt. Der Großteil des deutschen Leistungsbilanzüberschusses ist auf den Überschuss in der Handelsbilanz zurückzuführen. Der neue US-Präsident hat diesen deutschen Überschuss bereits mehrfach direkt kritisiert und potentielle Gegenmaßnahmen angekündigt. Auch konkrete Vorschläge für protektionistische Maßnahmen zur Verteuerung von Einfuhren wurden in den USA bereits formuliert. Sollten derlei Pläne umgesetzt werden, ist mit negativen Auswirkungen für die deutschen Exportunternehmen zu rechnen.

Ziel muss es aber 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. Die Bundesregierung verweist auch hier zum einen darauf, dass die öffentliche Hand nur wenig zur Importsteigerung beitragen könne, weil Übertragungseffekte auf andere Länder durch öffentliche Investitionen gering seien. Zum anderen verweist sie darauf, dass sie bereits jetzt die öffentlichen Investitionen ausgeweitet hat und außerdem Maßnahmen ergreift, um die private Investitionstätigkeit zu fördern.

Aus Sicht des DGB kann und muss die öffentliche Hand allerdings noch deutlich mehr tun, um die Binnennachfrage und mit ihr die Importe zu steigern: Zum einen ist – selbst wenn die direkten Auswirkungen auf die Importe nicht groß sein sollten – durchaus mit Zweitrundeneffekten einer Ausweitung öffentlicher Investitionen und Ausgaben zu rechnen. Angesichts der strukturellen Natur des deutschen Überschusses sollten diese nicht vernachlässigt, sondern im Sinne einer langfristigen Lösung angegangen werden. Zum anderen kann eine weitere Stärkung der privaten Konsumnachfrage dazu beitragen, die Binnennachfrage zu stärken und so in Deutschland auch wieder einen attraktiveren Absatzmarkt zu etablieren, der Anlageinvestitionen der Unternehmen anregt.

3. Investitionen weiter stärken

a) öffentliche Investitionen

Gut ist, dass die Bundesregierung im NRP selbst betont, wie wichtig die Ausweitung öffentlicher Investitionen auch jenseits ihrer Bedeutung zum Abbau von Ungleichgewichten ist. Allerdings dürften ihre diesbezüglichen im NRP aufgelisteten Maßnahmen nicht ausreichen den erheblichen Investitionsbedarf zu bedienen. Tatsächlich hat sich in Deutschland ein enormer Investitionsstau aufgetürmt, der die Zukunfts- und Wettbewerbsfähigkeit gefährdet. Die öffentliche Investitionsquote betrug 2016 gerade mal 17 Prozent des BIPs, während sie im Durchschnitt der Industrieländer 21 Prozent betrug. Seit Jahren sind die öffentlichen Investitionen in Deutschland im Durchschnitt geringer als die Abschreibungen: Die Nettoanlageinvestitionen des Staates sind seit dem Jahr 2003 kumuliert negativ, womit ein Vermögensverzehr öffentlichen Eigentums zu konstatieren ist.

Allein bei der Verkehrsinfrastruktur beträgt das Volumen der nachholenden Sanierung zur Bestandserhaltung derzeit rund 45 Mrd. €. 15 Jahre lang sind jährlich 7,2 Mrd. € zusätzlich nötig, um nur den Stau aufgrund unterlassener Erhaltungsinvestitionen im Verkehrsbereich zu beseitigen. Die im NRP-Entwurf angesprochene und im Koalitionsvertrag vereinbarte Erhöhung der Verkehrsinvestitionen ist vor diesem Hintergrund bestenfalls ein Anfang.

Der DGB begrüßt allerdings das Prinzip „Erhalt vor Neubau", das die Bundesregierung für ihre Investitionsstrategie beansprucht. Wurden 2003 56% für Erhalt und Ersatz reserviert, so sind im BVWP 2030 immerhin 69% für die Bestandserneuerung vorgesehen. Auch wenn ein Teil der Erhaltungsmaßnahmen mit den zahlreichen Ausbauprojekten realisiert wird, sind die angesetzten 141 Mrd. Euro eindrucksvoll. Weil es sich um eine Pauschalsumme ohne Einzelbetrachtung handelt, bleibt aber unklar, ob sie für eine schnelle Sanierung reicht. Der Sanierungs-Vorrang für kann zudem nur umgesetzt werden, wenn tatsächlich ausreichend Personal für die Planung der Erhaltungsmaßnahmen einsetzbar ist. Bei zahlreichen Aus- und Neubauprojekten laufen die Planungen längst, für die Erhaltungsmaßnahmen hingegen muss das Personal qualifiziert werden.

Der kommunale Investitionsstau betrug 2015 laut KfW-Kommunalpanel insgesamt rund 136 Mrd. Euro. Der kumulierte Verschleiß des Kapitalstocks im Zeitraum von 2002 bis 2015 lag dort bei rund 60 Mrd. Euro.

Auch beim Breitbandausbau herrscht erheblicher Investitionsbedarf. Offensichtlich hat die Bundesregierung ihr Ziel revidiert, bis 2018 eine flächendeckende Versorgung mit einer (unzureichenden) Mindestdownloadrate von 50 Mbit/s zu erreichen. Das Investitionsvolumen bleibt jedoch unzureichend, wenn bis 2020 der Breitbandausbau mit 4 Mrd. Euro gefördert werden soll. Es ist richtig, dass die Bundesregierung immerhin in Gewerbegebieten Glasfasernetze aufbauen will. Unverständlich bleibt, warum man auch beim massiven Ausbau von Glasfasernetzen die Bedeutung eines „marktwirtschaftlichen Wettbewerbs" betont – wohl wissend, dass sie im ländlichen Raum kaum greifen. Um im Sinne einer Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland zu einer annähernd gleichzeitigen Netzentwicklung zu kommen, sollte der Ausbau von attraktiven und dünn besiedelten Räumen aneinander koppeln.

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.

Entsprechend fordern mittlerweile viele internationalen Akteure Deutschland zu Recht auf, mehr zu investieren – auch schuldenfinanziert: Bereits im Sommer hatte der Internationale Währungsfonds (IWF) gefordert, die „Schwarze Null" zugunsten von mehr Investitionen aufzugeben. Im November legte dann die EU-Kommission nach. In einer Mitteilung empfahl sie einen zusätzlichen fiskalpolitischen Impuls für die gesamte Eurozone in Höhe von 0,5 % des BIP. Für Deutschland legt sie eine Ausweitung um 1 % des BIP nahe. Auch die OECD empfiehlt eine deutlich expansive Fiskalpolitik für Deutschland und eine Ausweitung der öffentlichen Investitionen.

Auch die Bundesregierung schreibt im NRP-Entwurf ausdrücklich, dass „Wachstumseffekte öffentlicher Investitionen sogar zu Entlastungen im Staatshaushalt führen" können, was zu begrüßen ist. Eine vom Bundeswirtschaftsministerium in Auftrag gegebene Studie zeigt auf: Öffentliche Investitionen etwa in die (Verkehrs-)Infrastruktur, die schulische und frühkindliche Bildung sowie F&E schaffen nicht nur einen kurzfristigen Nachfrageeffekt. Sie können dauerhaft die Wirtschaftsleistung und damit die Einnahmenbasis des öffentlichen Haushalts stärken. Selbst kreditfinanzierte Investitionen lohnen sich durch ihre hohe Rentabilität – gerade vor dem Hintergrund der derzeit niedrigen Zinsen – somit langfristig für den Staatshaushalt.

Dennoch werden in Deutschland weiter Haushaltsüberschüsse angesammelt, anstatt mehr zu investieren. Der Finanzierungsüberschuss des Staates betrug im Jahr 2016 rund 23,7 Milliarden Euro. Das ist absolut gesehen der höchste Überschuss, den der Staat seit der deutschen Wiedervereinigung erzielte. Allein der Bund hatte einen Überschuss von 7,7 Milliarden Euro.

Auch angesichts historisch niedriger Zinsen wäre es allerdings nicht nur geboten, den Überschuss zu investieren, sondern darüber hinaus den Verschuldungsspielraum des Staates unter den deutschen und europäischen Schuldenregeln auszunutzen und zu erweitern. Grundsätzlich müssen auf europäischer wie nationaler Ebene auch die Regeln geändert werden: Investitionen für die öffentliche Infrastruktur müssen aus der Berechnung der Schuldenbremse herausgenommen werden. Angesichts eines historisch einmaligen Niedrigzinsumfeldes ist eine Kreditfinanzierung – gerade im Interesse der künftigen Generationen - ein günstiger Weg, die Infrastruktur zu modernisieren.

Es ist richtig, dass die Bundesregierung im NRP anmerkt, dass zur Umsetzung der öffentlichen Investitionsprojekte ausreichend Planungskapazitäten notwendig sind. Vor diesem Hintergrund ist es katastrophal, dass in der Vergangenheit entsprechende Kapazitäten ausgedünnt wurden und ein deutlicher Personalabbau stattgefunden hat. Allein bei den Kommunen wurde der Personalbestand im für Planung und Umsetzung von Investitionen wichtigen Bereich „Bauen und Wohnen" zwischen 2006 und 2015 um rund 9.200 Stellen (Vollzeitäquivalente) auf insgesamt 98.000 gekürzt – ein Großteil davon in der engeren

Bauverwaltung. Der DGB sieht die Umwandlung der ÖPP Deutschland AG in eine „rein öffentliche Beratungsagentur", die neben ÖPP auch konventionell realisierte Projekte begleiten soll, skeptisch. In jedem Fall müssen personellen und institutionellen Kapazitäten der Kommunen gestärkt werden, damit Vorausplanungen, Bauherrenfunktion und Projektsteuerung vor Ort wahrgenommen werden können. Die Auszehrung des Know-hows und Personals auf kommunaler Ebene muss beendet werden.

Eine gerechte und ausreichende Steuerfinanzierung gepaart mit einer maßvollen Kreditaufnahme haben Priorität. Erst danach sollte über neue Instrumente zur Investitionsfinanzierung, wie öffentliche Infrastrukturfinanzierungsfonds zur nachgedacht werden.

b) Infrastrukturgesellschaft, Bundesfernstraßen

Das Rezept der Bundesregierung ist die Zentralisierung in einer Infrastrukturgesellschaft des Bundes. Planung, Bau, Betrieb, Erhalt und Finanzierung der Autobahnen und angebundener Bundesstraßen aus einer Hand sollen effizienter und billiger werden. Doch die Umsetzung setzt Wissen und Erfahrung von Personal und Fachkräften vor Ort voraus. Das zeigt sich aktuell: Wo man in der Vergangenheit Personal und Planungskompetenz abgebaut hat, können die endlich zur Verfügung stehenden Gelder für den Erhalt und Neubau von Bundesfernstraßen nicht abfließen. Dies schädigt den Wirtschaftsstandort Deutschland und hat negative makroökonomische Effekte.

Zentralisierte Organisationen können ihr eigentliches Ziel verfehlen, wenn regionale Kompetenz fehlt. Bei der Neustrukturierung kann auf positive Beispiele wie eine regionalisierte ASFINAG zurückgegriffen werden. Transformationsprozesse über mindestens zwei Legislaturperioden hingegen verzögern den Abfluss des bereit gestellten Geldes und die dringend notwendige Umsetzung bei Lückenschlüssen und Sanierung. Neben zusätzlichen Finanzmitteln sind eine personalpolitische Offensive und eine Verbesserung der Prozesse zwischen Bund und Ländern erforderlich. Hierzu liegen tragfähige Vorschläge der Kommission „Bau und Unterhaltung des Verkehrsnetzes" (Bodewig II) auf dem Tisch, auf die auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Gesetzesentwurf verwiesen hat.

Sollte die Politik weiterhin an der Gründung der zentralen Infrastrukturgesellschaft für die Bundesfernstraßen festhalten, müssen aus unserer Sicht folgende Kriterien erfüllt werden:

1. Privatisierung unserer Autobahnen verhindern
   Eine unmittelbare oder mittelbare Beteiligung Privater an der Gesellschaft und deren Regionalgesellschaften müssen grundgesetzlich ausgeschlossen werden, auch, um eine verdeckte Privatisierung über stille Beteiligungen, Genussscheine usw. zu verhindern. Die Bundesrepublik Deutschland muss Eigentümer bleiben und für die Verbindlichkeiten der Gesellschaft haften (im Grundgesetz zu regeln). Sie sollte als Anstalt öffentlichen Rechts verfasst sein. Ein Rechtsformwechsel bedarf der Zustimmung des Bundestags. Eine Aktiengesellschaft ist grundgesetzlich auszuschließen. Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) lehnen wir ab - insbesondere Netz-ÖPP und Strecken-ÖPP müssen ausgeschlossen werden. Der Deutsche Bundestag braucht gesetzliche Steuerungs- und

Kontrollmöglichkeiten – das betrifft unter anderem die Investitionspriorisierung, die Aufgaben und die Finanzierung der Gesellschaft und ihrer Töchter. Eine Gründungsverschuldung muss grundgesetzlich untersagt werden.

2. Personal und Arbeitsplätze tarifvertraglich schützen
   Solange eine Überleitung der Beschäftigten durch Tarifvertrag nicht geregelt ist, ist zur umfassenden Absicherung der Besitzstände der Beschäftigten bei Ländern und Kommunen eine Regelung erforderlich, wonach sie unter Fortsetzung ihres bestehenden Beschäftigungsverhältnisses im Wege der Personalgestellung beim Bund tätig werden. Die Infrastrukturgesellschaft muss im Gesellschaftervertrag verpflichtet werden, eine Tarifbindung durch Abschluss eines Tarifvertrages herzustellen. Darüber hinaus brauchen die Beschäftigten eine langfristige und rechtlich verbindliche Standortgarantie und Arbeitsplatzsicherheit; auch das muss tarifvertraglich ausgestaltet werden können. Die umfassende Einbeziehung der Personalvertretungen und Gewerkschaften muss in allen Phasen des Transformationsprozesses sichergestellt werden.

3. Bestehende Kompetenzen der Länder nutzen
   Die Straßenbauverwaltungen der Länder müssen die Kompetenzen für Planung, Bau, Erhalt und Betrieb der Bundesfernstraßen „aus einer Hand" behalten und als Projektträger eingesetzt werden. Die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft kann als Funktionsebene zwischen Bundesministerium und Auftragsverwaltung der Länder fungieren und zentrale Management- und Finanzierungsaufgaben übernehmen. Dazu gehören Datensammlung, Steuerungs- und Controlling-Systeme, Standardisierung und Kostenmanagement sowie womöglich die Koordinierung bei länderübergreifenden Großprojekten. Die Entwicklung der Bundesfernstraßen muss einen integrativen Ansatz verfolgen. Die Einheit des Straßennetzes aus Bundes-, Landes- und kommunalen Straßen ist zu bewahren, die Übergänge zu den übrigen Verkehrsnetzen sind zu verbessern.

c) 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 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 Einnahmebasis des Staates geführt, die dringend wieder gestärkt werden muss.

4. Staatseinnahmen stärken und Steuersystem gerecht machen

Wenn auf eine permanente Übererfüllung der Schuldenregel durch eine Politik der „schwarzen Null" gesetzt wird, ohne die gesamtstaatliche Einnahmebasis nachhaltig zu verbessern, ist eine Stärkung öffentlicher Investitionen im gebotenen Maße nicht leistbar.

Der DGB hat kürzlich steuerpolitische Eckpunkte zur Bundestagswahl vorgelegt, die das deutsche Steuersystem gerechter machen und gleichzeitig für eine Stärkung der Einnahmebasis sorgen könnten. Um mit einer gerechteren Besteuerung auch Entlastungswirkungen für die breite Masse zu ermöglichen, dabei aber zugleich die öffentlichen Haushalte nicht stärker zu belasten, fordert der DGB folgende Änderungen im Einkommensteuergesetz:

a. Ein Tarifverlauf mit folgenden Eckpunkten: Grundfreibetrag von 11.000 €/ Eingangssteuersatz von 22% (bislang: 14%/ 8.821), Spitzensteuersatz von 49% ab 70.000 € (bislang: 42 % ab 54.059) sowie einen Reichensteuersatz von 52% ab 125.000 € (bislang: 45 % ab 256.304).

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. Der Kinderfreibetrag wird zu Gunsten eines für alle Kinder erhöhten Kindergeldes abgeschafft (+15 Euro je Kind und Monat).

d. Rückabwicklung der Abgeltungsteuer. D.h.: Unterwerfung aller Kapitaleinkünfte unter den persönlichen Steuersatz. 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 können bei Veräußerung ermäßigt besteuert werden (analog der sog. 4/5-Regel mit der die Progression bei Abfindungszahlungen abgemildert wird). Daneben sollte der Sparerpauschbetrag von derzeit 802 Euro auf 1.000 Euro (Einzelveranlagung) angehoben werden.

Im Zusammenwirken aller Vorschläge (einschließlich des Vorschlags nach dem DGB Minijobreformkonzepts aus der steuerlichen Privilegierung dieser Beschäftigungsform auszusteigen) entsteht damit keine zusätzliche Belastung für die öffentlichen Haushalte, da in Summe die höchsten Einkommen eine stärkere Belastung erfahren. Mit der Änderung des Einkommensteuertarifs würden bspw. deutlich mehr als 90 Prozent aller Steuerpflichtigen entlastet.

Gleichzeitig sollen Steuermehreinnahmen generiert werden: Der DGB fordert ein Ende der Privilegierung bestimmter Vermögensarten im Erbschaftsteuerrecht und eine Wiedererhebung der Vermögensteuer. Letztere soll 1 % ab 1 Mio. Euro Nettovermögen betragen, linear-progressiv steigend bis zu einem Satz von 1,5 % ab 20 Mio. Euro. Ab 100 Mio. Euro

steigt der Satz in einer Stufe auf 1,75% und ab einer Milliarde auf 2 %. Nach unserer Schätzung kann das jährliche Steueraufkommen dadurch (ErbSt + VermSt) um ca. 40 Milliarden Euro erhöht werden.

Die Gewerbesteuer muss zu einer Gemeindewirtschaftsteuer weiterentwickelt werden. Dazu sollen auch die freien Berufe in die Pflicht genommen werden. Kleine und mittlere Gewerbetreibende sollen im Wesentlichen keine zusätzliche Belastung erfahren. Deshalb soll der Freibetrag und die Anrechnungsmöglichkeit auf die Einkommensteuer erhöht werden. Empfangene Zahlungen für Mieten, Pachten, Leasingraten u.ä. sollen steuerfrei bleiben, im Gegenzug sollen aber die entsprechenden geleisteten Zahlungen vollständig einbezogen werden. Damit wird die Umgehungsanfälligkeit der Steuer gemildert.

Bei der Weiterentwicklung der Gewerbesteuer zur Gemeindewirtschaftsteuer steht weniger die Erhöhung der Steuereinnahmen im Ganzen im Mittelpunkt, als dass vielmehr Bund und Länder (aber natürlich auch die nun steuerpflichtigen Gutverdiener unter den Freiberuflern) zu einer Erhöhung und Verstetigung des kommunalen Steuereinnahmen beitragen. (Bei Bund und Ländern resultiert dieser Effekt aus der Anrechenbarkeit auf die Einkommensteuer). Die Kommunen gewinnen dadurch an Handlungsspielraum, können ggf. sogar Hebesätze senken.

Weiterhin genießt das Projekt Finanztransaktionsteuer die volle Unterstützung des DGB. Lediglich bei dem Steuersatz für Derivate (hier wollen wir 0,1 statt 0,01 %) und dem Einbezug von Devisenspekulationsgeschäften gehen unsere Forderungen über den RL-Entwurf der EU-Kommission hinaus.

Auch ein besserer Vollzug der Steuergesetze ist weiterhin notwendig. An erster Stelle steht hier die Forderung nach einer besseren Personalausstattung. Nach den Rechnungen der Dienstherren fehlen hier mindestens 16.000 Vollzeitstellen.

Die Aussagen des Länderberichts der EU-Kommission zur Unternehmensbesteuerung gehen vor diesem Hintergrund fehl. Die Darstellung der Kommission, Deutschland haben eine vergleichsweise sehr hohe Unternehmensbesteuerung liest sich wie ein Aufruf zu einem europäischem Wettbewerb um die niedrigsten Unternehmenssteuern. Das wäre fatal und würde die Einnahmebasis des Staates weiter schwächen, ohne einen ökonomischen Nutzen nach sich zu ziehen, Investitionen anzuregen oder ähnliches. Auch der Vorwurf der Kommission, es bestehe ein hoher „Verschuldungsanreiz" für Unternehmen durch die unterschiedliche Behandlung von Fremd- und Eigenkapital geht an den realen Problemen komplett vorbei. Schließlich betont die Kommission selbst im selben Bericht, dass die kumulierte Verschuldung der Unternehmen in Deutschland die niedrigste im Euroraum ist und die Unternehmensersparnisse weiter zunehmen. Zu Recht weist die Kommission darauf hin, dass die Entwicklung der Ersparnisse der Unternehmen am stärksten zur Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Ersparnisüberhangs beigetragen hat und damit eine der Ursachen für den Leistungsbilanzüberschuss ist.

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. Mit dem zweifellos positiven Befund, dass sich mit dem gefundenen Kompromiss zunächst alle Länder finanziell besser stellen, geht aber nicht zwangsläufig einher, 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. Die krasseste Differenz: Im Vergleich der Jahre 2020 und 2019 schlagen mit etwa 270 Euro pro Einwohner die zusätzlichen Einnahmen für das Bundesland Bayern rund doppelt so hoch zu Buche wie für das Bundesland Brandenburg. 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, deutlich geringer als gegenüber dem gegenwärtigen System ausfallen. Um dem Gebot zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse gerecht zu werden, sind daher nach Überzeugung des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften weitere Reformen unerlässlich.

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 Stabilitätsratsgesetzes dieses der Exekutive zuzuordnende Gremium mit dem Ziel gegründet, hierdurch Haushaltsnotlagen zu vermeiden. Dem Stabilitätsrat 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 einstehen, 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) Atypische Beschäftigung

Die Bundesregierung erkennt das Problem atypischer Beschäftigungsverhältnisse im NRP grundsätzlich an, wenn sie „erhebliches Potenzial für einen weiteren Ausbau der Teilhabe am Arbeitsmarkt" sieht. 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 Werkvertragsarbeitnehmer oftmals erschwert bis unmöglich. Der Wechsel von atypischer Beschäftigung in ein Normalarbeitsverhältnis gelingt Betroffenen oft nur langsam oder gar nicht, was eine sukzessive Verschärfung negativer Implikationen für ihre Einkommensentwicklung und soziale Absicherung nach sich zieht.

Vor diesem Hintergrund ist die 2016 verabschiedete gesetzliche Regulierung von Leiharbeit und Werkverträgen als erster Schritt in die richtige Richtung zu verstehen. 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. 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) Mindestlohn

Der Mindestlohn hat insbesondere Beschäftigten in Dienstleistungsbranchen, ArbeitnehmerInnen im Osten sowie Frauen ein kräftiges Lohnplus beschert. Die Verdienst- und Beschäftigtenentwicklungen seit Einführung des Mindestlohns sind positiv verlaufen, die von bestimmten Wirtschaftsforschungsinstituten prognostizierten negativen Effekte sind ausgeblieben. So haben z.B. die Firmen-Insolvenzen einen historischen Tiefstand erreicht.

Dennoch hapert es noch an der flächendeckenden Durchsetzung des Mindestlohngesetzes. Jüngste Untersuchungen des WSI haben etwa ergeben, dass 44 % der MinijoberInnen im Juni 2015 mit weniger als 8,50 Euro brutto pro Stunde entlohnt wurden (auf der Basis von SOEP- und PASS-Daten von 2015, aktuellere sind noch nicht verfügbar). Deshalb muss insbesondere bei den Kontrollen nachgebessert werden.

Die Beweislast bei Mindestlohnansprüchen sollte umgekehrt werden: Nicht der Arbeitnehmer, sondern der Arbeitgeber soll künftig nachweisen müssen, wie lange ein Beschäftigter tatsächlich gearbeitet hat. Ein Verbandsklagerecht wäre auch für Klagen gegen Mindestlohnverstöße sehr hilfreich. Es muss zudem ein Gesetz zum Schutz von Whistleblowern geschaffen werden. Das Gesetz zur Bekämpfung von Schwarzarbeit sollte auf den Einzelhandel sowie das Bäcker- und Fleischereihandwerk ausgedehnt werden. So werden Kontrollen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) erleichtert.

Beschäftigte sollten verpflichtend mehr Bedenkzeit erhalten, bevor sie einen Arbeitsvertrag unterschreiben. So können sie sich vorher beraten lassen. Es sollten mehr Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften zur Unterstützung des Zolls eingerichtet werden. Der Prüfdienst der Rentenversicherung sollte aufgestockt werden. Die Stellen bei der Finanzkontrolle Schwarzarbeit sollten mittelfristig auf 10 000 aufgestockt werden. Die Kontrollen der FKS sollten sich nicht nur auf die organisierte Kriminalität beschränken, sondern verstärkt auch Prüfungen kleinerer, mindestlohnrelevanter Unternehmen wie Gastronomie und Einzelhandel umfassen. Zudem sollten die Streifenfahrten erhalten bleiben, um spontan auch kleinere Prüfungen vornehmen zu können.

Es darf keine – wie auch immer geartete – Ausnahmergelungen für Flüchtlinge vom Mindestlohn geben. Einheimische wie zugewanderte Beschäftigte bedürfen gleichermaßen des Schutzes auf dem Arbeitsmarkt. Der DGB hat von Anfang an bestehende Ausnahmen und Sonderregeln etwa für ZeitungszustellerInnen, Minderjährige, bestimmte Praktikantengruppen und Langzeitarbeitslose kritisiert. Jede Ausnahme erschwert die effiziente Kontrolle des Gesetzes.

c) Minijobs

Trotz mehrfacher Hinweise der EU, die Minijobs zu überprüfen und die Durchlässigkeit zu regulärer Beschäftigung zu erleichtern, erfolgen in Deutschland nur minimale Korrekturen. An den Rahmenbedingungen selbst wurden keine Veränderungen vorgenommen. Allerdings konnte durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes von 8,50 Euro zum 1. Januar 2015 eine monatliche Höchststundenzahl von 52,9 Stunden pro Monat eingezogen werden. 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 kommt es zu mehr Umwandlungen von Minijobs in sozialversicherte Beschäftigung. Dennoch kann der Mindestlohn die Probleme, die mit Minijobs einhergehen, nicht alleine lösen. Minijobs als Nebenjob nehmen sogar weiterhin kontinuierlich zu.

Auch die im NRP genannten Maßnahmen werden weitgehend ohne nachhaltige Wirkung bleiben.

- Die Einführung des Faktorverfahrens wird vom DGB unterstützt. Das Faktorverfahren gibt es aber ebenfalls seit mehreren Jahren, ohne dass hierdurch eine Verhaltensänderung bewirkt wurde. Auf die Entscheidung, im Minijob zu arbeiten, hat das Verfahren 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.
- Auch die Maßnahmen der Agenturen für Arbeit bzw. der Jobcenter, Minijobber und Minijobberinnen und die Arbeitgeberseite zu beraten, um den Minijob zu verlassen, sind allenfalls ein Tropfen auf dem heißen Stein. Studien bestätigen, dass hier zwar im Einzelfall Personen geholfen wird, aus dem Minijob herauszukommen, auf die Gesamtzahl der Minijobs haben diese Projekte jedoch nur geringen Einfluss.

Der DGB bezweifelt, dass angesichts dieser Erfahrungen die Prüfung weitergehender Maßnahmen – wie angekündigt – Erfolg hat, wenn es nicht zu einer grundlegenden Neustrukturierung der kleinen Arbeitsverhältnisse kommt.

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. Tiefergehende Untersuchungen 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. Den Minijob braucht es für diese Zielgruppen nicht.

Zwei von drei Beschäftigten im Minijob als Haupterwerb sind Frauen. Minijobs sind kein Sprungbrett in den Arbeitsmarkt, sondern sie entfalten durch ihre besondere Gestaltung

(keine Sozialabgaben für Beschäftigte, pauschale Besteuerung) eine hohe Bindewirkung, so dass Frauen und Männer unfreiwillig im Minijob verbleiben. 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 Bleibeanreize und erklären damit den Klebeeffekt 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."[1] Diese Klebewirkung besteht auch bei den über 400.000 Aufstockerinnen und Aufstocker, 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 Teilzeit arbeitet, wählt einen Minijob als Nebenverdienst. Frauen tun dies vor allem, um dadurch 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 oft 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, dass macht Minijobs zum Motor des Niedriglohnsektors. Im Jahressdurchschnitt 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.[2] 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. Eine Studie, die das BMAS selbst veranlasst hat, hat diesen Sachverhalt erneut bestätigt.[3] Betriebliche Flexibilität geht voll zulasten der Beschäftigten.

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 Vorschläge[4] erarbeitet, wie durch eine sinnvolle Bündelung der kleinen Arbeitsverhältnisse gute Arbeit entstehen kann.

---

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

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

[3] Bezahlter Urlaub und Lohnfortzahlung im Krankheitsfall – In der Praxis besteht Nachholbedarf bei Minijobbern, Kurzfassung in IAB Kurzbericht 18/2015

[4] DGB: Beschäftigungsmotor Privathaushalt: Gute Arbeit ist möglich, siehe http://www.dgb.de/-/gnu

Auch im gewerblichen Bereich werden Minijobs zur zusätzlichen 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 auskömmliche Entlohnung garantieren, die soziale Sicherung stärken, die Grundsicherung im Alter langfristig entlasten und die Gleichstellung am Arbeitsmarkt erleichtern.

Der Kern des Vorschlages[5] 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 pauschale Besteuerung der Einkommen aus Minijobs soll beendet werden. Die Arbeitsverhältnisse werden in das allgemeine Besteuerungssystem eingegliedert. Dabei soll es aber Änderungen bei der Besteuerung von Paarhaushalten sowie Übergangsfristen geben und Ausnahmen bei der Leistung von gesellschaftlich nützlichen Tätigkeiten. Der Zeitpunkt für eine Umstellung ist derzeit günstig. Der Arbeitsmarkt ist aufnahmefähig und vor allem im Dienstleistungsbereich werden Arbeitskräfte benötigt.

7. Tarifbindung stärken

Neben einer Zurückdrängung des Niedriglohnsektors und von atypischer und prekärer Beschäftigung kann vor allem eine Stärkung der Tarifbindung das Lohnniveau und damit die Binnennachfrage weiter stabilisieren. Dazu sollten insbesondere folgende Maßnahmen ergriffen werden:

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.

[5] DGB: Raus aus der Armutsfalle - DGB-Reformkonzept Minijob, siehe http://www.dgb.de/-/hW1

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: Tarifflucht schwächt das Tarifsystem – 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 gewertete 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 Fäl-

len 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 %-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 Allgemeinverbindicherklärung verhindern können. Der Abstimmungsmodus muss deshalb so verändert werden, dass im Tarifausschluss 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 %-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 % der betriebsratsfähigen Betriebe in Deutschland Betriebsräte – über 50 % der Beschäftigten arbeiten in betriebsratslosen Betrieben. Deshalb sind auch die Betriebsratswahl zu erleichtern und der entsprechende Schutz der KandidatInnen zu verbessern. Die Überwachungsaufgabe der Personalräte kann auch durch tarifvertragliche Regelungen zur Verbesserung ihrer Rechte gestärkt und durch Verbesserung ihrer Struktur durch einen Tarifvertrag effektiviert 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 Tarifverträgen – 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 auf die ungleiche Vermögensverteilung in Deutschland und erkennt die damit verbundenen Probleme. Sie müsste aber wirksame Maßnahmen ergreifen, um dem Problem auch konsequenter zu begegnen.

Eine ungleiche Verteilung der finanziellen bzw. materiellen Ressourcen ist nicht nur aus Gerechtigkeitsgründen bedenklich, weil sie eine Gefahr für den gesellschaftlichen Zusammenhalt darstellt. Die aufkeimenden rechtspopulistischen, nationalistischen und antieuropäischen Tendenzen in Teilen Europas sind auch Ausdruck dessen, dass sich ein immer größerer Teil der Bevölkerung von der ökonomischen Teilhabe ausgegrenzt fühlt.

Ungleichheit ist darüber hinaus ökonomisch schädlich. Zahlreiche Untersuchungen zeigen eindrücklich, dass durch eine ungleiche Verteilung volkswirtschaftliche Wachstumspotenziale dauerhaft verloren gehen. So weisen Einkommens- und Vermögensärmere geringere Sparquoten bzw. höhere Konsumquoten als Vermögende auf. Konzentriert sich aber ein immer größerer Teil des Volkseinkommens bei den Reichen, nimmt die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen trotz existierender Bedarfe sukzessive ab. Das hat auch Folgen für die Investitionen der Unternehmen. Denn diese investieren in Produktionsanlagen sowie in Forschung und Entwicklung, wenn ihre Produkte auf eine entsprechend zu erwartende Nachfrage stoßen. Ohne diese Voraussetzung beflügeln die Ersparnisse aber keine Investitionen.

Die Gründe für die schiefe Verteilung liegen auf der Hand. Ungleichheit ist kein Naturgesetz, sondern Folge jahrelanger Umverteilung von unten nach oben. Der Ausbau des Niedriglohnsektors wurde in der Vergangenheit politisch forciert. Seit Jahren sind atypische Arbeitsverhältnisse auf dem Vormarsch. Dies führt zu erheblichen Lohneinbußen der Betroffenen. Wer mit seinem Verdienst kaum über die Runden kommt, kann sich schwerlich ein finanzielles Polster für später anlegen. Aktuelle verteilungspolitische Fehlentwicklungen werden somit auch in die Zukunft verlagert. Zudem wurden Vermögende auch noch durch zahlreiche Steuergeschenke privilegiert – zulasten der Normalverdiener und der öffentlichen Hand, die in der Folge der Steuermindereinnahmen entweder mehr Schulden machen oder ihre Ausgaben für Zukunftsinvestitionen oder Beschäftigung zurückfahren musste.

Deshalb bleiben aus Sicht des DGB steuerpolitische Forderungen auf der Tagesordnung, vor allem eine gerechte Einkommensteuer, die Abschaffung der pauschalen Abgeltungssteuer, die Wiederbelebung der Vermögenssteuer und die gerechte Gestaltung der Erbschaftssteuer.

9. Gleichstellung zwischen Frauen und Männern stärken

a) Frauenerwerbstätigkeit stärken

Der im NRP genannte 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 war 2014 fast jede zweite erwerbstätige Frau von 20 bis 64 Jahren (47 %) in Teilzeit tätig. Unter den Männern betrug dieser Anteil nur 9 %.[6] Die Erwerbstätigenquoten müssen auch im nationalen Berichtswesen konsequent als Vollzeitäquivalente dokumentiert werden.

Denn mehr Teilzeitarbeit, der Klebeeffekt geringfügiger Beschäftigung und ihre bisher hohen Anteile am Niedriglohnsektor verhindern für einen Großteil erwerbstätiger Frauen in Deutschland faktisch die Möglichkeit einer eigenständigen Existenzsicherung: Ein Drittel der Frauen kann aus ihrem Einkommen nicht einmal ihren eigenen, unmittelbaren Bedarf decken. Zwei Drittel der beschäftigten Frauen verdienen nicht genug, um mit ihrem Einkommen langfristig die eigene Existenz sichern zu können. Und während jeder zweite erwerbstätige Mann für seinen Unterhalt und den seines Nachwuchses aufkommen kann, vermag dies nur jede vierte Frau.[7]

Politische und institutionelle Rahmenbedingungen müssen endlich so gestaltet werden, dass sie eine eigenständige Existenzsicherung von Frauen ermöglichen – und in die Forderung nach einem Recht auf eine selbstbestimmte Erwerbsbiographie von Frauen und Männern münden. Daher fordert DGB u.a. in einem breiten Bündnis mit anderen Verbänden die Bundesregierung auf, den Koalitionsvertrag hinsichtlich einer Weiterentwicklung des Teilzeitrechtes umzusetzen und einen Rechtsanspruch auf Aufstockung der Teilzeit sowie auf befristete Teilzeitarbeit jetzt gesetzlich zu verankern.

b) Ehegattensplitting

Die Europäische Kommission stellte fest, dass die gemeinsame einkommensteuerliche Veranlagung verheirateter Paare (Ehegattensplitting) viele Frauen davon abhält, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen bzw. die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden zu erhöhen. Die OECD attestiert Deutschland, das einzige OECD-Land zu sein, in dem die Konzentration des Erwerbseinkommens auf einen Partner die Abgabenlast senkt und somit Ehepaare entmutigt, 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)[8].

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 Sorgeaufgaben in der Familie auswirken. Das Ehegattensplitting schrittweise zu einer Individualbesteuerung umzubauen, würde einen Beitrag zur Gleichbehandlung verschiedener Lebens- und Familienformen leisten. Als ersten Schritt schlägt der

[6] Statistisches Bundesamt (2016): Arbeitsmarkt auf einen Blick. Deutschland und Europa.
[7] Pimminger, Irene (2012): Existenzsichernde Beschäftigung von Frauen und Männern.
[8] Dare to Share – Deutschlands Weg zur Partnerschaftlichkeit in Familie und Beruf, 2016, S.81

DGB vor, die Steuerklassenkombination III/V abzuschaffen und durch die Steuerklassenkombination IV/IV für Eheleute (ergänzt um das Faktorverfahren) zu ersetzen, weil diese Steuerklassenkombination das Erwerbseinkommen gerechter abbildet und Frauen eher einen Anreiz bietet, eine Beschäftigung oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze auszuüben.

c) Vereinbarkeit von Beruf und Familie stärken

Mit der Orientierung an der Berufstätigkeit beider Elternteile entspricht die Einführung des Elterngeld Plus mit Partnerschaftsbonus sowie die Flexibilisierung der Elternzeit langjährigen DGB-Forderungen. Eine solche Regelung ist ein Meilenstein auf dem Weg zu Arbeitszeiten, die sich dem Lebensverlauf anpassen. Die Flexibilisierung der Elternzeit leistet ebenfalls einen wichtigen Beitrag zu mehr Zeitsouveränität für junge Eltern.

Allerdings kritisiert der DGB nachdrücklich sowohl den starren Bemessungszeitraum von 12 Monaten, der dazu führen kann, dass das durchschnittliche monatliche Einkommen sich verringert, wenn Sozialversicherungsleistungen als Entgeltersatzleistungen (z. B. Krankengeld) bezogen wurden, als auch die Nichtberücksichtigung von Einmalzahlungen bei der Berechnung des durchschnittlichen Nettoeinkommens der letzten 12 Monate. Zudem ist zu beanstanden, dass Zulagen und Zuschlägen als Bestandteile des regelmäßigen Einkommens bei der Berechnung des Elterngeldes unberücksichtigt bleiben. Der DGB kritisiert darüber hinaus, 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.

Darüber hinaus sind ausreichende Kinderbetreuungsmöglichkeiten 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, beim Ausbau gebundener Ganztagsschulen, deren Ganztagsangebote in einem konzeptionellen Zusammenhang mit dem Unterricht stehen, nicht in ihren Anstrengungen nachzulassen.

d) Mehr Lohngerechtigkeit schaffen

Zwischen den Löhnen von Frauen und Männern klafft eine Entgeltlücke von 21 Prozent. Bei Eingruppierungen in Betrieben und Verwaltungen kommt es noch immer zur Benachteiligung von Frauen. Daher begrüßt der DGB die Initiativen für mehr Lohngerechtigkeit. Betriebe und Verwaltungen müssen gesetzlich verpflichtet werden, ihre Entgeltpraxis zu überprüfen und so zu gestalten, dass weder Männer noch Frauen benachteiligt werden - unter Einbeziehung der Betriebs-und Personalräte. Das aktuelle Vorhaben eines Gesetzes zur Förderung der Transparenz von Entgeltstrukturen ist ein wichtiges Signal, wird seinem Anspruch aber nicht gerecht. So sind u.a. betriebliche Prüfverfahren bislang 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 künftig nachfragen dürfen, wie ihr Gehalt im Vergleich zu dem männlicher Kollegen gestaltet ist, nicht nur für Betriebe mit mehr als 200 Beschäftigten sondern für alle gelten.

Ergänzend zur Entgelttransparenz ist die Aufwertung frauendominierter Berufe ein unabdingbarer Schritt hin 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 den frauendominierten Bereichen Pflege, Betreuung und Bildung aufzuwerten. Zur Aufwertung frauendominierter Berufe müssen auch strukturelle Unterschiede und Barrieren stärker in den Blick genommen werden: Die Unterschiede in der dualen und der schulischen Ausbildung sowie deren unterschiedliche gesetzliche Verankerung beeinflussen die Chancen der Auszubildenden in ihrer zukünftigen (Weiter)Bildungs- und Erwerbsbiographie. Gleichzeitig muss eine klischeefreie Berufsorientierung gefördert werden. Denn Vorstellungen zur beruflichen Eignung sind eng mit kulturell fest verankerten Geschlechterstereotypen und daraus resultierenden Zuschreibungen von berufsbezogenen Eignungen und Fähigkeiten verbunden. Das wiederrum kann für Frauen zu strukturellen, ökonomischen und individuellen Nachteilen führen, weil sie sich noch immer für schlechter bezahlte Berufe entscheiden.

Ziel dabei muss es sein, lebensbegleitendes Lernen und berufliche Neu- und Weiterqualifikation für Frauen wie Männer gleichermaßen zu ermöglichen. In Zukunft müssen Curricula und Lehrpläne entlang der gesamten Bildungskette stärker geschlechtersensibel weiterentwickelt und geschlechtersensible Fort- und Weiterbildungsangebote für pädagogisches Fachpersonal verstärkt inhaltlich und finanziell gefördert werden.

Der DGB begrüßt das Gesetz zur Verankerung von Quoten und Zielgrößen für Leitungspositionen in der Privatwirtschaft, 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.

10. Rente sichern und Leistungen verbessern

Die Regierungskoalition hat in dieser Wahlperiode nach vielfältigen und tiefen Einschnitten in das Leistungsrecht der gesetzlichen Rentenversicherung punktuell Verbesserungen eingeführt beziehungsweise diese befinden sich gerade in der Umsetzung. Diese Verbesserungen sind grundsätzlich sinnvoll und notwendig und werden dem Grunde nach vom DGB und den Gewerkschaften befürwortet.

An der konkreten Umsetzung der Leistungsverbesserungen ist jedoch einige Kritik zu üben. So ist nach wie vor zu kritisieren, dass die sogenannte Mütterrente sowie die Ost-West-Angleichung aktuell und auch künftig in erheblichem Umfang aus Beiträgen finanziert werden. Diese systemwidrige Entnahme aus den aus den Beiträgen dient lediglich der Entlastung des Bundeshaushalts, um wiederholt vermeintliche Rekordüberschüsse des Bundeshaushalts vermelden zu können.

Die Formulierung „Die Belastung durch Sozialversicherungsbeiträge ist von besonderer Bedeutung für den Niedriglohnbereich" im NRP-Entwurf ist offensichtlich bewusst zweideutig gewählt. Die Darstellung blendet die einseitige Lastenverschiebung der Beiträge auf die Beschäftigten aus. Weitgehend stabil ist der Beitragssatz nur für die Arbeitgeber, was sicherlich gerade für die Arbeitgeber im Niedriglohnbereich eine sehr attraktive Kostenersparnis ist. Die Beschäftigten tragen jedoch zusätzliche Beiträge; in der gesetzlichen Krankenversicherung mittlerweile durchschnittlich 1,1 Prozent und im Bereich der Rentenversicherung sollen sie mindestens vier Prozent in zusätzliche Vorsorge investieren, ohne Beteiligung des Arbeitgebers. Die Gesamtabgabenlast für die Beschäftigten liegt also über dem hälftigen Anteil am paritätischen Beitragssatz.

Eine bessere Absicherung von flexiblen Übergängen aus dem Arbeitsleben in die Rente ist für die Beschäftigten von hoher Bedeutung. Viele Personen in dieser Lebensphase laufen Gefahr, in die größer werdende Lücke zwischen dem Ende der Arbeit und dem Anfang der Rente abzustürzen. Wir müssen den Korridor zwischen 60 und 65 beziehungsweise 67 mit Teilrente und den entsprechenden tariflichen Gestaltungsmöglichkeiten, mit neuen Modellen der Altersteilzeit besser absichern. Zusammen mit anderen Vorschlägen haben DGB und Mitgliedsgewerkschaften Konzepte für einen abgesicherten Übergang auf den Tisch gelegt. Diese gilt es umzusetzen. Wesentlicher Bestandteil des gewerkschaftlichen Konzepts für flexible Übergänge ist der Gedanke, den Zeitraum zwischen dem Ausscheiden aus dem Berufsleben und dem Zeitpunkt, zu dem eine Rente in Anspruch genommen werden kann, durch eine Kombination aus Teilrente und Erwerbsarbeit zu überbrücken. Dafür müsste eine Teilrente schon vor dem 63. Lebensjahr bezogen werden können.

Die mit dem „Flexirentengesetz" umgesetzten Verbesserungen zielen zwar richtigerweise darauf, den Hinzuverdienst zu erleichtern und so den Verbleib im Erwerbsleben zu ermöglichen. Die getroffene Regelung erscheint jedoch nicht geeignet, die Teilrente tatsächlich attraktiver zu gestalten. Die Regelungen sind sehr komplex und werden regelmäßig zu Bescheidaufhebungen und Neubescheidungen führen und zwar für bis zu 18 Monate zurückliegende Rentenzahlungen. Auch wurde die soziale Absicherung des Erwerbseinkommens im Falle der Teilrente nicht verbessert, was jedoch für einen abgesicherten Übergang unbedingt notwendig wäre. Mit dem Wegfall der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung wird die Arbeit von Menschen, die die Regelaltersgrenze erreicht haben, billiger und es besteht die Gefahr, dass ältere Beschäftigte gegen jüngere Beschäftigte ausgespielt werden. Dies ist ein Fehlanreiz, den es zu stoppen gilt. Die Verbilligung der Arbeitskraft älterer Menschen ist ein gefährlicher Schritt in die falsche Richtung. Die regelmäßig arbeitende Rentnerin bzw. der regelmäßig arbeitende Rentner taugt nicht zum gesellschaftlichen Leitbild.

In diesem Sinne werden auch Pläne zur Anhebung der Altersgrenzen abgelehnt. Dies gilt insbesondere für eine automatische Kopplung an eine, wie auch immer errechnete, durchschnittlich steigende Lebenserwartung. Die Chancen auf ein langes Leben bei akzeptabler Gesundheit wie auch die Wahrscheinlichkeit einen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplatz bis zum Rentenbeginn zu haben und auch ausüben zu können sind sehr ungleich verteilt. Neueste Untersuchungen zeigen, dass die bereits umgesetzten höheren Altersgrenzen bereits zu einer wachsenden Lücke zwischen Erwerbsaustritt und Renteneintritt führen – und dies selbst unter der aktuell außergewöhnlich guten Arbeitsmarktlage. Wie schon die geltende Überprüfungsklausel in §154 SGB VI zeigt, würde ein Automatismus unabhängig von der Realität angewendet und würde zu massiven sozialen Verwerfungen führen. Verlierer sind primär Beschäftigte mit unterdurchschnittlicher Gesundheit und schlechteren Arbeitsmarktchancen.

Die beschriebenen Maßnahmen punktueller Verbesserungen beseitigen jedoch nicht das allgemein sinkende Rentenniveau. Nach unserer Vorstellung ist ein Kurswechsel in der Rentenpolitik notwendig. Das Rentenniveau muss auf dem heutigen Stand von 48 Prozent stabilisiert werden und im weiteren Schritt angehoben werden, etwa auf 50 Prozent. Die individuelle Versorgung soll durch tarifvertraglich vereinbarte und vom Arbeitgeber mitfinanzierte Betriebsrenten verbessert werden. Begleitend muss der Solidarausgleich gestärkt werden. Dazu gehört auch die Rente wegen Erwerbsminderung zu verbessern, indem wir die Abschläge von regelmäßig knapp 11 Prozent abschaffen.

Sinkt das Niveau der gesetzlichen Rente wie im geltenden Recht vorgesehen, bedeutet dies für die Beschäftigten deutliche Einbußen im Alter und bei Erwerbsminderung. Die Erfahrung der vergangenen 15 Jahre zeigt, dass mit privater Vorsorge diesem sinkenden Rentenniveau nur sehr begrenzt „hinterhergespart" werden kann, dies gelingt insbesondere bei Geringverdienern nicht. Und die Kosten, die weitgehend alleine von den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu tragen sind, liegen erheblich über den dafür veranschlagten 4 Prozent, erst recht wenn die Risiken Erwerbsminderung und Tod mit abgesichert werden sol-

len. Basis für eine gute Alterssicherung muss eine verlässliche und leistungsorientierte gesetzliche Rentenversicherung sein. Sie ist auch in Zeiten demographischer Veränderungen stabil und zukunftsfähig – wenn die Weichen heute richtig gestellt werden.

Der Kurswechsel ist notwendig, um den sozialen Abstieg breiter Schichten der Arbeitnehmerschaft zu vermeiden und ein gutes Leben im Alter zu ermöglichen. Das Rentenniveau ist bereits um rund neun Prozent gesunken und soll bis in die 2040er Jahre um weitere rund 13 Prozent absinken. Punktuelle Verbesserungen, so sinnvoll jede Einzelne ist, verlieren an Bedeutung und Wert, wenn das Rentenniveau weiter sinkt. Ein stabiles und ausreichendes gesetzliches Rentenniveau ist gerade auch für heute junge Menschen von existenzieller Bedeutung für eine gute Absicherung im Alter. Denn nur mit einer verlässlichen gesetzlichen Rentenversicherung haben junge Menschen eine planbare Alterssicherung.

Dies ist erreichbar über eine Stärkung der Basis an Beitragszahlern inkl. Ausweitung des Schutzes der Rentenversicherung auf Selbstständige. Wir sind der Ansicht, dass der demographische Wandel in der Verantwortung der gesamten Gesellschaft liegt und möchten daher einen zusätzlichen demographischen Bundeszuschuss einführen. So ist ein Rentenniveau von 50 Prozent mit einem voraussichtlichen Beitragssatz in den 2040er Jahren von bis zu 25 Prozent finanzierbar.

Für eine gute Sicherung im Alter liegen die entscheidenden Stellschrauben nicht allein in der Rentenpolitik selbst, hier insbesondere in einer starken gesetzlichen Rentenversicherung, sondern auch am Arbeitsmarkt. Eine gute Lage am Arbeitsmarkt verbessert die Situation der Beschäftigten, was auch die gesetzliche Rentenversicherung stärkt und die Rente jeder und jedes Einzelnen erhöht. Wer heute von seinem Lohn nicht leben kann oder gar keine Beschäftigung findet, hat nicht erst in der Rente ein Problem. Gewerkschaften kämpfen für gute sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, für gute Bezahlung und starke Tarifverträge. Von der Politik erwarten wir eine umsichtige Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik, die hierfür den Rahmen setzt und auch für die nötigen Investitionen in Bildung, Weiterbildung und Infrastruktur Sorge trägt.

11. Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte bremsen

Die EU-Kommission versucht auch im Rahmen des europäischen Semesters regelmäßig Staaten wie Deutschland dazu zu bringen, ihre Dienstleistungsmärkte weiter zu liberalisieren und den Wettbewerb in diesem Bereich zu verschärfen. Diese Empfehlungen sind aus Sicht des DGB nicht zielführend, sondern kontraproduktiv. Sie werden nicht zu Produktivitätsfortschritten führen, sondern eher zu einem Deregulierungsdruck und zu verschärftem Wettbewerb auf Kosten der Beschäftigten. Das wiederum könnte die Einkommen in ohnehin schon besonders von prekärer Beschäftigung betroffenen Dienstleistungsbereichen weiter schmälern und die Binnennachfrage bremsen.

Es ist aus Sicht des DGB deshalb richtig und wichtig, dass die Bundesregierung im NRP-Entwurf klarstellt, dass es weiterhin möglich sein muss, Regulierungen zu erhalten: „Beste-

hende Regulierungen zielen vielfach darauf ab, zum Beispiel die Qualität einer Dienstleistung oder Ausbildungsplätze zu sichern, Verbraucherschutz zu gewährleisten, sozialen oder gesundheitspolitischen Zwecken zu dienen oder die Unabhängigkeit der Berufsausübung zu wahren. Mögliche positive Wirkungen eines Abbaus von Regulierungen müssen gegen deren Bedeutung für Qualitätssicherung, Verbraucherschutz oder andere wichtige Zwecke abgewogen werden."

Die jüngsten Vorstöße der EU-Kommission im Rahmen ihres Dienstleistungspakets sind aus Sicht des DGB vor diesem Hintergrund höchst problematisch:

Mit der Einführung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung durch die vorgeschlagene Richtlinie zur Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen [COM(2016) 822 final] beispielsweise würden auch bestehende Regelungen vom Verfahren erfasst: Bei jeder notwendigen Anpassung eines Berufsbildes, bei dem momentan eine Berufsreglementierung besteht, müssen elf Prüfkriterien aus Art. 6 Abs. 2 sowie weitere zehn Prüfkriterien aus Art. 6. Abs. 4 des Richtlinienentwurfes angewandt werden und einer kompletten Überprüfung unterzogen werden. Dies betrifft insbesondere auch die Handwerksberufe.

Deutschland ist auch in Zukunft darauf angewiesen, dass das Handwerk mit seinen 5,4 Millionen Beschäftigten innovationsfähig bleibt. Dies wird durch eine kontinuierliche Anpassung sowohl der Ausbildungsordnungen als auch der Meisterprüfungsordnungen erreicht, um auf zukünftige Veränderungen wie Digitalisierung oder Innovationen angemessen reagieren zu können.

Im Handwerk gibt es mit der bestehenden Regelung der dualen Ausbildung für einen breiten Teil der Bevölkerung einen Qualifikationsrahmen mit Aufstiegsmöglichkeiten. Mit der Meisterpflicht gibt es eine Tradition für Qualitätssicherung. Diese beizubehalten sollte im Sinne des europäischen Gedankens sein und nicht durch eine Verhältnismäßigkeitsprüfung für Berufsreglementierung in Gefahr gebracht werden. Der EuGH hat bislang immer anerkannt, dass jeder Mitgliedsstaat in eigener Regelungsbefugnis bestimmen kann, welche Berufe er auf welchem Niveau reglementiert. Aus Sicht des DGB sind die Vorschläge für eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer und geänderter Berufsreglementierungen als unverhältnismäßiger Eingriff in nationale Zuständigkeiten abzulehnen.

Mit der geplanten Dienstleistungskarte [COM(2016) 824 final & COM(2016) 823 final] werden bei der Erbringung von Dienstleistungen durch ausländische Anbieter die Möglichkeiten der Behörden des Ziellandes bei der Kontrolle von Anforderungen beschränkt und an Behörden im Herkunftsland übertragen. Damit enthält diese EU-Initiative klar Elemente des Herkunftslandprinzips, welches bisher zu Recht verworfen wurde, weil es zu unfairem Wettbewerb führt. Das gesamte Verfahren zur Ausstellung der Dienstleistungskarte ist darauf ausgelegt, eine Nicht-Ausstellung oder auch nur eine gründliche Überprüfung der notwendigen Voraussetzungen im Zielland möglichst zu verhindern. Das steigert die Gefahr, dass Karten ungerechtfertigter Weise ausgestellt werden und unseriösen Dienstleistungserbringern die Tätigkeit im Zielland erlaubt wird. Die Dienstleistungskarte konterkariert auch das existierende System der Einheitlichen Ansprechpartner in den EU-Mitgliedsstaaten.

12. Energie- und Klimapolitik

Die energie- und klimapolitischen Ziele auf internationaler, europäischer und deutscher Ebene weisen den Weg in eine klimaneutrale Zukunft. Dazu ist eine schrittweise Reduzierung der Verbrennung fossiler Brennstoffe in allen Sektoren erforderlich. Um die Chancen dieser Transformation zu nutzen und die damit verbundenen Risiken zu minimieren, ist eine aktive politische Steuerung notwendig. Konsistente Zwischen- und Sektorenziele schaffen einen robusten Rahmen für Innovationen und Investitionen. Dabei ist Kohärenz zwischen den Zielen der verschiedenen administrativen Ebenen unverzichtbar. Bestehende Pläne wie der Nationale Aktionsplan Energieeffizienz, die Energieeffizienzstrategie Gebäude und der Klimaschutzplan 2050 müssen aufeinander abgestimmt werden und europäischen wie internationalen Zielen entsprechen.

Wir brauchen mehr qualitatives Wachstum. Grundlage hierfür ist eine zukunftsfähige industrielle Basis, die in Deutschland bei energieintensiven Grundstoffindustrien beginnt und auf vollständigen Wertschöpfungsketten basiert. Eine starke Industrie kann als Problemlöser einen entscheidenden Beitrag zur Bewältigung der Herausforderungen der Zukunft leisten. Dabei ist insbesondere die Wettbewerbsfähigkeit industrieller Wertschöpfung zu stärken, um eine Abwanderung in Länder mit geringen Umweltstandards zu vermeiden.

Der DGB fordert deshalb eine gerechte Strukturentwicklung („Just-Transition-Strategie") um die Energiewende zu einem Beschäftigungsaufbauprogramm zu entwickeln. Energie- und Klimaziele müssen mit beschäftigungspolitischen Zielen (Beschäftigungsaufbau, Gute Arbeit, Tarifbindung) verbunden werden.

Die Bundesregierung hat jüngst einen Klimaschutzplan 2050 vorgelegt, den der DGB im Grundsatz unterstützt. Wichtig ist, dass das angekündigte „Impact Assesment" der Sektorenziele in enger Abstimmung mit den Sozialpartnern erfolgt, um Fehlentscheidungen zu vermeiden.

Die erneuerbaren Energien müssen mit Mindestausbauzielen, die auch die Chancen der Sektorkopplung berücksichtigen, konsequent ausgebaut werden. Netz- und Speicherausbau müssen bei der Entwicklung aufholen und mit dem Ausbau erneuerbarer Energien koordiniert werden. Die im Übergang weiterhin für die Versorgungssicherheit notwendigen konventionellen Kraftwerke brauchen eine sichere Ertragsperspektive. Die effiziente und flexible Kraft-Wärme-Kopplung muss im öffentlichen und industriellen Bereich ausgebaut werden. Insbesondere im urbanen Raum sind Wärmenetze, die langfristig immer stärker aus erneuerbaren Energien gespeist werden, ein essentieller Betrag zur Klimaneutralität des Gebäudebestandes.

Der Umbau der Energieversorgung muss kosteneffizient erfolgen. Energiepreise müssen für Privathaushalte, Gewerbe und Industrie bezahlbar sein – auch für energieintensive Unternehmen. Für die energieintensiven Unternehmen müssen die Entlastungsregelungen unbedingt für eine bessere Investitionssicherheit beibehalten werden.

Wir fordern eine umfassende Debatte über die Finanzierungs- und Verteilungsaspekte der Energiewende. Eine Energiewende, die stärker aus Haushaltsmitteln finanziert wird, ist gerechter und muss zum Thema nach der Bundestagswahl werden. Als Einstieg in eine stärkere Haushaltsfinanzierung könnte bspw. ein Energiewendefonds geschaffen werden, der insbesondere die Technologieentwicklungskosten der erneuerbaren Energien refinanzieren könnte. Dadurch ließe sich die EEG-Umlage auf den Strompreis dauerhaft stabilisieren.

13. Bildungspolitik

In Deutschland gibt es einen erfreulichen Trend zu höheren Bildungsabschlüssen, doch ein großer Teil der Bevölkerung bleibt von dieser Entwicklung ausgeschlossen. Die Menschen insgesamt erreichen ein höheres Bildungsniveau, aber innerhalb der Gesellschaft verfestigen sich die Unterschiede. Das birgt sozialen Sprengstoff. Sollen die Fliehkräfte nicht weiter zunehmen, brauchen wir eine gesellschaftliche Bildungsstrategie. Bildungspolitik muss mehr Verantwortung für den Bildungserfolg jedes einzelnen Menschen übernehmen. Kitas, Schulen, Hochschulen und Weiterbildungseinrichtungen müssen zudem wieder stärker zu Orten werden, in denen sich die verschiedenen Schichten begegnen.

Der Nationale Bildungsbericht 2016 verzeichnet durchaus Fortschritte in der Bildungspolitik. Die Zahl der Krippenplätze ist deutlich gestiegen, mehr Menschen beginnen ein Studium und bilden sich weiter. Der Trend zu höheren Bildungsabschlüssen hält an, zudem ist in vielen Vergleichstests ein Zuwachs an Kompetenzen bei den Schülerinnen und Schülern zu erkennen. Doch ein genauer Blick auf die Zahlen zeigt: Die soziale Schieflage bleibt die Achillesferse unseres Bildungssystems. Die Zahl der jungen Menschen ohne Schul- und Berufsabschluss ist bedrückend hoch. Auch bei der Weiterbildung und im Studium öffnet sich die Schere zwischen Gewinnern und Verlierern. Zu viele Menschen blieben von dem Trend zur höheren Bildung abgehängt. Das deutsche Bildungssystem ist polarisiert.

Mit Blick auf den Nationalen Bildungsbericht lassen sich sechs zentrale Herausforderungen identifizieren:

a) Der feste Sockel der Ausbildungslosigkeit: Der Trend zu höherer Bildung kommt insbesondere bei Geringqualifizierten kaum an. Fast zwei Millionen Menschen im Alter von 20 bis 34 Jahren haben keinen Berufsabschluss. Das sind 13,3 Prozent dieser Altersgruppe.

Viele dieser Menschen werden kaum ihren eignen Lebensunterhalt verdienen können, ihnen droht ein Leben in prekärer Beschäftigung oder Arbeitslosigkeit. So ist zwar im Jahr 2015 die Arbeitslosigkeit insgesamt auf rund 6,5 Prozent gesunken, bei den Geringqualifizierten betrug sie hingegen mehr als das Dreifache – und hat sich damit entgegen dem allgemeinen Trend um 0,4 auf 20,3 Prozent erhöht.

Rund 270.000 Jugendliche steckten in den zahllosen Maßnahmen im Übergang von der Schule in die Ausbildung fest. Die Mehrheit von ihnen hat einen Hauptschulabschluss (47,7 Prozent) oder einen mittleren Abschluss (26,8 Prozent). Seit mehr als

zwanzig Jahren liege bei den betrieblichen Ausbildungsplätzen das Angebot unterhalb der Nachfrage, heißt es im Bildungsbericht. Auf diese Weise wird eine hohe Ausbildungslosigkeit vorprogrammiert.

b) Die soziale Spaltung: Trotz einiger Fortschritte ist es letztlich nicht gelungen, die enge Kopplung von sozialer Herkunft und Bildungserfolg nachhaltig aufzubrechen. Der Zugang zu frühkindlicher Bildung ist für die Kinder arbeitsloser Eltern vielerorts nur eingeschränkt möglich, da der Rechtsanspruch auf einen Kita-Platz an den Erwerbsstatus der Eltern gekoppelt ist. Selbst bei gleicher Leistung hat das Kind eines Akademikers im Vergleich zu einem Arbeiterkind eine mindestens drei Mal so große Chance das Gymnasium zu besuchen. Der Übergang von der Schule in den Beruf fällt Jugendlichen mit Hauptschulabschluss deutlich schwerer. Nur 45,3 Prozent schaffen nahtlos den Sprung von der Schule in die Ausbildung. Auch in der bundesweiten Lehrstellenbörse der Industrie- und Handelskammern ist bei zwei von drei Angeboten inzwischen ein mittlerer Schulabschluss die Mindestvoraussetzung. Beim Zugang zu den Hochschulen zeigt sich ebenfalls die soziale Spaltung.

c) Die regionale Spaltungen: Fortschritte im deutschen Bildungssystem haben keine Himmelsrichtung und kein Parteibuch. Das zeigt der Bundesländervergleich des Berliner Instituts zur Qualitätsentwicklung in der Bildung (IQB), der Bildungstrend.

Bei diesem Vergleich der Sprachkompetenzen von Neuntklässlern waren Bundesländer im Norden, im Süden und auch im Osten der Republik erfolgreich, in denen ganz unterschiedliche Koalitionen regieren. Dennoch verzeichnet auch der Nationale Bildungsbericht 2016 wachsende regionale Unterschiede. Die neuen Trennlinien verlaufen nun zwischen Stadt und Land. Während die Metropolen durch eine wachsende Bevölkerung und mitunter starke soziale Spannungen geprägt sind, geht es auf dem Land vielfach um den Erhalt von Schulen und Kitas. Inzwischen sind es 163 Gemeinden in Deutschland, in denen sich der öffentliche Träger komplett aus dem Angebot der Sekundarschulen zurückgezogen hat. Auch auf dem Ausbildungsmarkt zeigen sich die regionalen Unterschiede: Während im Ruhrgebiet oder in den mittleren Städten Hessens und Niedersachsen die Lage auf dem Ausbildungsmarkt extrem angespannt ist, haben die Jugendlichen in Freising und Passau, aber auch in Stralsund und Greifswald deutlich bessere Chancen.

d) Die strikte Trennung von beruflicher und akademischer Bildung: Die starke Spaltung zwischen beruflicher und akademischer Bildung ist ein Kennzeichen des deutschen Bildungssystems. Hier gibt es zwei unterschiedliche Trends. Die Zahl der Studierenden, die bereits eine Ausbildung in der Tasche haben, ist deutlich gesunken – und zwar von 34 Prozent (1994) auf 22 Prozent (2012). Dennoch gab es spürbaren Zuwachs von Studierenden ohne Abitur von 0,8 Prozent (2000) auf 3,5 Prozent (2014). Ein Blick in andere Länder zeigt, dass es noch besser geht: In England und Wales liegt die Quote der Studierenden ohne Abitur an den Hochschulen bei 15 Prozent, in Schweden und Österreich immerhin schon bei sechs Prozent.

e) Der wachsende Anteil privater Schulen: Die Bedeutung privater Schulen wächst. Mittlerweile gibt es knapp 4.000 dieser Schulen in Deutschland. Ihr Anteil ist seit 2006 um satte 26 Prozent gestiegen. Dies ist vor allem in den Ballungszentren ein Problem. So ziehen diese Schulen dort überwiegend wirtschaftlich stärkere Familien an. Auf diese Weise trägt der Ausbau der privaten Schulen in den großen Städten zu einer sozialen Entmischung und damit wachsender gesellschaftlicher Spaltung bei.

f) Die Integration der Zuwanderer: In den vergangenen zehn Jahren hat sich die Lage der Zuwanderer im Bildungssystem verbessert, auch sie erwerben im Schnitt höhere Bildungsabschlüsse. Trotzdem mündete jeder zweite ausländische Jugendliche in die zahllosen Ersatzmaßnahmen im Übergang von der Schule in den Beruf ein. Ausländische Jugendliche verlassen die Schule mehr als doppelt so oft wie einheimische Jugendliche ohne Abschluss und erreichen dreimal seltener die Hochschulreife. Dabei ist der mangelnde Bildungserfolg vor allem mit der sozialen Herkunft verknüpft. Bei Neuntklässlern aus gleichen sozialen Milieus spielt die Zuwanderungsgeschichte der Familie keine relevante Rolle, wenn es um den Besuch der Schulart geht.

Um diese Herausforderungen im Bildungssystem zu bewältigen sind erhebliche finanzielle Anstrengungen von Bund, Ländern und Gemeinden notwendig. In Deutschland besteht im internationalen Vergleich vor allem bei den öffentlichen Bildungsausgaben enormer Nachholbedarf. Bund und Länder haben auf dem Dresdner Bildungsgipfel beschlossen, bis 2015 mindestens 10 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für Bildung und Forschung auszugeben. Nach ihren eigenen Beschlüssen müssten sie jährlich mindestens 27 Milliarden Euro zusätzlich in Kindertagesstätten, Schulen, Hochschulen und Weiterbildung investieren, um wieder Anschluss an andere Industriestaaten zu gewinnen. Nach internationalen Standards liegt der Bedarf sogar noch höher. Zudem gibt es einen hohen Sanierungsbedarf in der Bildungsinfrastruktur. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) beziffert allein den Sanierungsbedarf an Schulen mit rund 34 Milliarden Euro.

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. Doch mit 32,7 Prozent verfehlen wir bei den Kindern, die jünger als drei Jahre sind, noch immer die schon für 2014 anvisierte 35-Prozent-Marke. Ohnehin war der Kita-Ausbau mehr ein „Aufbau West". Trotzdem liegt im Westen die Ausbau-Quote bei nur 28,1 Prozent. 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 Ganztagsschulen gab es in den Jahren 2003 bis 2009 einen echten Schub. Allerdings sind die meisten von ihnen so genannte offene Ganztagsschulen, mit einem qualitativ ungesicherten Nachmittagsbereich. Die Begleitforschung zeigt, dass in dieser Form die Potenziale der Ganztagsschule für ein verbessertes Lernen und mehr Chancengleichheit nur unzureichend genutzt werden. Bund und Länder sollten den Ausbau von guten Ganztagsschulen konsequent voranbringen und gemeinsam einen Rechtsanspruch auf einen Ganztagsschulplatz ab dem Jahr 2020 einführen. Der Ausbau der Ganztagsschulen 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 Ausbil-

dung 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 Seiteneinsteiger. 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 niedrigen 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.