stellungnahme

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Entwurf des

Nationalen Reformprogramms für Deutschland 2022

09.03.2022

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik

Dr. Dominika Biegon
Referatsleiterin europäische und internationale Wirtschaftspolitik

dominika.biegon@dgb.de

Telefon: 030-24 060-469

Henriette-Herz-Platz 2
D 10178 Berlin

www.dgb.de

Inhalt

1 Einleitung 1
2 Neugewichtung wirtschaftspolitischer Schwerpunkte 2
3 Mit einer zukunftsfähigen Finanzpolitik Investitionen stärken! 3
3.1 Investitionen in den ökologischen Wandel 6
3.2 Investitionen in die Mobilitätswende und die digitale Infrastruktur 8
3.3 Investitionen in Forschung und Innovation 9
3.4 Investitionen in den Wohnungsbau 10
4 Für eine gerechte Steuerpolitik 12
5 Voraussetzungen für ein höheres Lohnwachstum schaffen 14
6 Verwaltungsmodernisierung und Digitalisierung mit den Beschäftigten vorantreiben 15
7 Rahmenbedingungen für Erwerbsbeteiligung verbessern 17
8 Sozialstaat stärken 24
9 Arbeits- und Fachkräftepotenziale erschließen 28
10 Umsetzung des Deutschen Aufbau- und Resilienzplans 33

1 Einleitung

Der Deutsche Gewerkschaftsbund nimmt alljährlich detailliert Stellung zu den im Nationalen Reformprogramm skizzierten Vorhaben der deutschen Bundesregierung. Für eine bessere Lesbarkeit folgt die Stellungnahme in diesem Jahr der Struktur des Entwurfs des Nationalen Reformprogramms. Die fett und rot markierten Ziffern verweisen auf die Absatznummern im Nationalen Reformprogramm. Damit soll die Zuordnung der Anmerkungen für die Leserinnen und Leser vereinfacht werden.

2 Neugewichtung wirtschaftspolitischer Schwerpunkte

16 Der DGB begrüßt die Absicht der Bundesregierung, im Rahmen einer Weiterentwicklung der Sozialen Marktwirtschaft eine Neugewichtung wirtschaftspolitischer Schwerpunkte vorzunehmen und die Grundlagen für die wirtschaftspolitische Steuerung zu erweitern: Sollen jenseits der klassischen wirtschaftspolitischen Kennzahlen zusätzliche Wohlfahrts- und Nachhaltigkeitsindikatoren eine Rolle spielen, ist dabei unbedingt auch die Tarifbindung als wichtiger Indikator für die Entstehung von *Guter Arbeit* mit einzubeziehen.

Darüber hinaus sollte die (ökonomische) Gleichstellung von Männern und Frauen kontinuierlich bewerten werden. Wichtig wäre dafür insbesondere, die Datengrundlage für die entscheidenden Indikatoren geschlechterdifferenziert zu erheben und damit auch einen Beitrag zum Schließen des Gender Data Gaps zu leisten, wie es der Koalitionsvertrag von 2021 vorsieht.[1] Darüber hinaus sollte der Jahreswirtschaftsbericht neben dem Bruttoinlandprodukt auch die Wertschöpfung ausweisen, die von der unbezahlten Sorgearbeit (Reproduktionsarbeit) ausgeht und Erwerbsarbeit erst ermöglicht.

17 Es ist ein richtiger Schritt zur Bewertung des beschäftigungs- und sozialpolitischen Fortschritts auch gleichstellungspolitisch relevante Indikatoren, wie die Entwicklung der Lohnunterschiede oder der Ganztagsbetreuung, heranzuziehen.

Einschränkend ist allerdings festzustellen, dass z. B. die Lohnlücke zwischen Frauen und Männern von vielen Faktoren bestimmt wird: Neben der Repräsentanz von Frauen in (besser bezahlten) Führungspositionen, ist entscheidend, in welchen Berufen/Branchen und mit welchem Stundenumfang weibliche im Vergleich zu männlichen Beschäftigten erwerbstätig sind. Eine Reduzierung der Lohnlücke kann sich daher auch aus Veränderungen bei der Erwerbsbeteiligung von Männern ergeben: Sinkt deren durchschnittlicher Bruttostundenlohn, reduziert sich in der Folge die Lohnlücke. Damit kann der Gender Pay Gap nicht ohne weiteres als zuverlässiger Indikator für einen Fortschritt herangezogen werden. Vielmehr müssen die Bruttostundenlöhne von Männern und Frauen auch absolut betrachtet und als einzelne Faktoren untersucht werden.

Besonders relevant für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und die Gleichstellung der Geschlechter ist die Haushaltspolitik. Daher muss bei der Planung der Ausgaben berücksichtigt werden, wie sich die Verwendung der öffentlichen Mittel auf die Lebenswirklichkeit von Frauen und Männern auswirkt und ob sie einen Beitrag zur Überwindung der Geschlechterdisparitäten leistet. Die bisherigen (minimalen) Ansätze des Gender Budgeting auf der Ebene des Bundes sollten, wie im Koalitionsvertrag angekündigt, unbedingt auf den gesamten Bundeshaushalt und alle Ausgabenarten konsequent angewendet werden, insbesondere angesichts der großen Investitions- und Fördervorhaben im Rahmen der Transformation.

---

[1] Mehr Fortschritt wagen - Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 114

3 Mit einer zukunftsfähigen Finanzpolitik Investitionen stärken!

Der DGB gehört seit langem zu den Akteuren, welche eine Ausweitung der privaten und öffentlichen Investitionen zur Gestaltung der vielfältigen transformatorischen Herausforderungen und zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland fordern. Den öffentlichen Investitionen kommen dabei aufgrund ihrer positiven gesamtwirtschaftlichen Effekte eine besondere Rolle zu. Hierzu zählen u. a. die Steigerung von Produktivität und Potentialwachstum, die Schaffung von Planungssicherheit und Crowding-in-Effekte auf private Investitionen sowie eine konjunkturelle Stabilisierungsfunktion. Zudem leisten sie einen Beitrag zur Reduzierung destabilisierender Leistungsbilanzüberschüsse, wie im NRP richtig beschrieben (siehe Ziffer 18).

38 Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive ist es dabei sinnvoll, öffentliche Investitionen über Nettokredite zu finanzieren. Dies erkennt auch die Bundesregierung an. Sie hat jedoch zur Finanzierung der zentralen Investitionsvorhaben eine Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen (u. a. Zuführung an den Klima- und Transformationsfonds, finanzielle Transaktionen an die BImA und Bahn AG) gewählt, welche möglicherweise in Konflikt mit der Verfassung, den europäischen Fiskalregeln oder dem Beihilferecht stehen, anstatt die Schuldenbremse zumindest im Sinne einer goldenen Investitionsregel für Nettoinvestitionen zu reformieren. Dies wäre die transparenteste und eine den o. g. Herausforderungen angemessene Lösung.

Sollten die genannten Maßnahmen aus rechtlichen oder anderen Gründen nicht umsetzbar sein, muss die Bundesregierung Alternativen finden, um die Investitionen über Kredite zu realisieren. Kürzungen bei wichtigen konsumtiven Ausgaben z. B. für Personal und Sozialleistungen, lehnt der DGB ausdrücklich ab.

37/42 Ein Großteil der notwendigen Investitionen in die Transformation ist privater Natur. Ambitionierte Klimaziele erfordern die Marktdurchdringung von innovativen Technologien, die heute zwar technisch nutzbar, bisher aber nicht betriebswirtschaftlich rentabel einsetzbar sind. Oft fehlen für große und langfristige Investitionsentscheidungen:

- das sichere Politikumfeld,
- ein ausreichendes Eigenkapital,
- der geeignete Beschaffungsmarkt und
- entsprechende Gewinnerwartungen.

Damit die technologische Entwicklung nicht zu spät oder außerhalb von Deutschland erfolgt, braucht es einen strategisch investierenden, fördernden und regulierenden Staat, der die Lücke zwischen dem betriebswirtschaftlich Rentablen und dem volkswirtschaftlich Zielführenden schließt. Nur wenn diese „grüne Investitionslücke" geschlossen wird, werden auch die Weichen für die nachhaltige Entwicklung des Industriestandortes gestellt. Nur so kann eine Senkung der Produktions- und Technologiekosten realisiert werden, wie etwa bei den erneuerbaren Energien geschehen.

Der DGB fordert in diesem Zusammenhang u. a. die Errichtung eines öffentlich finanzierten Transformationsfonds, der als strategischer Investor Zukunftsinvestitionen fördert und einen Beitrag zur Standort- und Beschäftigungsentwicklung leistet. Bei der öffentlichen Auftragsvergabe, bei Förderprogrammen und strategischen Investitionen zugunsten von Unternehmen sind Beschäftigungssicherung, Tarifbindung und die Berücksichtigung der Geschlechterperspektive wichtige Voraussetzungen.

39 Mit der Überprüfung und Anpassung des Konjunkturbereinigungsverfahrens der gesetzlichen Schuldenbremse greift die Bundesregierung eine Forderung des DGB auf. Hierbei handelt es sich zwar um technische Details. Je nach Ausgestaltung kann das Verfahren, welches in seiner jetzigen Form prozyklisch und krisenverschärfend wirkt, allerdings fiskalpolitische Spielräume schaffen, wie die Literatur zeigt.[2]

Der DGB befürwortet zudem die Anpassung der Tilgungsfristen für die Corona-bedingt aufgenommen Schulden an das EU-Programm „Next Generation". Dies ist eine Verbesserung gegenüber den ursprünglichen Eckwerten zum Tilgungsbeginn und Tilgungszeitraum. Die Anpassung schafft vor allem in den nächsten Jahren finanziellen Spielraum bzw. mindert Konsolidierungsdruck auf die öffentlichen Haushalte. Um diesen Effekt zu steigern, präferiert der DGB eine noch großzügigere Streckung des Tilgungszeitraums auf 50 Jahre.

44 Soweit die steuerpolitischen Maßnahmen der Bundesregierung im Bereich der Unternehmensbesteuerung darauf ausgerichtet waren, die Liquidität der Unternehmen zu erhalten, so findet dies die Unterstützung des DGB (Ziffer 44). Weitergehende Entlastungen über die Pandemie hinaus, sollten genauestens darauf hin geprüft werden, inwieweit sie gezielt zur Bewältigung und Bekämpfung des Klimawandels oder zur Bekämpfung der Wohnungsnot beitragen können. Angesichts der nach wie vor überwiegend guten Gewinnsituation der Mehrzahl der Unternehmen lehnen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften pauschale Steuerentlastungen für Unternehmen ab.

45 Der DGB unterstützt das Vorhaben der Bundesregierung, umwelt- und klimaschädliche Subventionen in den kommenden Jahren zurückzufahren. Dabei kommt es darauf an, diesen Abbau schrittweise und in einer sozial- und wirtschaftsverträglichen Weise zu vollziehen. Wichtig wird zudem sein, den Umbau der Subventionen so auszurichten, dass positive Effekte des Strukturwandels in zukunftsfähigen Branchen unterstützt und negative Wirkungen aufgefangen werden. Abwanderung von Industrieproduktion in Wirtschaftsregionen mit geringeren Umwelt- und Sozialstandards (Carbon-Leakage) gilt es zu vermeiden.

Neben umwelt- und klimaschädlichen Subventionen sollte die Bundesregierung auch ein Augenmerk auf verteilungspolitisch fragwürdige Subventionen legen. Die Privilegierung des Unternehmervermögens in der Erbschaft- und Schenkungsteuer führt regelmäßig die Liste der größten Steuersubventionen im Subventionsbericht der Bundesregierung an. Während

---

[2] Heimberger, P., Truger, A. (2020). Der Outputlücken-Nonsense gefährdet Deutschlands Erholung von der Corona-Krise, Makronom, https://makronom.de/der-outputluecken-nonsense-gefaehrdet-deutschlands-erholung-von-der-corona-krise-36125.; Dullien et al. (2022) Transformative Weichenstellungen, IMK Report Nr. 173, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung.

jeglicher Beleg dafür fehlt, dass diese Privilegierung zum Erhalt von Unternehmen und Arbeitsplätzen beiträgt, entgehen den Länderhaushalten Jahr für Jahr Einnahmen von ca. sieben Milliarden Euro. Die Streichung der entsprechenden Ausnahmen im Erbschaft- und Schenkungssteuergesetz ist deshalb überfällig.

40-44 Es ist richtig und notwendig, dass die Große Koalition im Zuge ihres Corona-Konjunkturprogramms ein Zukunftspaket aus investiven Maßnahmen geschnürt und daran anknüpfend, die derzeitige Bundesregierung ein „Jahrzehnt der Zukunftsinvestitionen" ausgerufen hat. Das spiegelt sich unter anderem in dem Bekenntnis, die Bruttoanlageinvestitionen über den EU-Durchschnitt zu heben, sowie die transformativen Aufgaben anzugehen, wider. Das trifft auf umfängliche Zustimmung seitens des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften.

Allerdings werden die von der Bundesregierung angestrebten Investitionsvolumina nicht ausreichen, um den bestehenden Investitionsstau zu beheben und die transformativen Aufgaben zu finanzieren.[3] Bereits 2019 hat sich der DGB gemeinsam mit dem BDI für ein öffentliches Investitionsprogramm ausgesprochen, welches mindestens 45 Milliarden Euro zusätzlich pro Jahr für 10 Jahre veranschlagt.[4] Weitere Studien zeigen, dass es sogar mehr öffentlicher Investitionen bedarf.[5] Stattdessen plant die Bundesregierung mit dem Argument tragfähiger Staatsfinanzen eine Rückkehr zur Schuldenbremse ab 2023 und strebt eine Rückführung der ihrer Ansicht nach hohen Schuldenquote von 70,25 Prozent auf 60 Prozent an. Dabei ist die Tragfähigkeit von Staatsschulden abhängig von der realen Wachstumsrate des BIP, dem jährlichen Primärsaldo und den Realzinsen für ausstehende Staatsschulden. Die Kennzahlen sind für die deutsche Bundesregierung sehr günstig. Das NRP verweist selbst auf die geringe Zinsbelastung (siehe Absatznummer 38). Zudem sollten die Selbstfinanzierungseffekte öffentlicher Investitionen bei der Diskussion um deren Kreditfinanzierung stärker Berücksichtigung finden. Auch die EU-Kommission gibt für Mitgliedstaaten mit einem mittelhohen Schuldenstand wie Deutschland die Empfehlung, den Schuldenabbau nicht zu frühzeitig voranzutreiben und anstatt dessen öffentliche Investitionen auch im Jahr 2023 weiter auszubauen.[6]

47 Neben Ausgaben für zentrale Infrastrukturen wie Kommunikations-, Versorgungs- und Verkehrsinfrastrukturen sind Investitionen in den gesellschaftlichen Zusammenhalt und zur Förderung der Geschlechtergerechtigkeit zu tätigen, so z. B. in den Bereichen Bildung und bezahlbarer Wohnraum, in dem Gesundheits- und Pflegesektor, in Freizeit-, Sport- und Kultureinrichtungen, in die öffentliche Sicherheit und in eine moderne Ausstattung von Behörden und Verwaltung. Qualitativ hochwertige, bezahlbare und für alle Menschen erreichbare

---

[3] Dullien et al. (2022) Transformative Weichenstellungen, IMK Report Nr. 173, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung.

[4] Vgl. auch DGB (2020): Von Schwarzer Null auf 100 Prozent Zukunft, https://www.dgb.de/-/vkL.

[5] Vgl. hierzu Übersicht im Jahresgutachten 2021/22 des SVR, S. 166.

[6] Vgl. EU-Kommission (2022): Fiscal policy guidance for 2023, COM(2022)85 final, Brüssel den 2.3.2022, S. 7

Angebote der Daseinsvorsorge tragen dabei zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse bei und sie stellen gleichzeitig wichtige wirtschaftliche Standortfaktoren dar, die zum Gelingen der sozial-ökologischen Transformation nötig sind.

Bei der Stärkung der öffentlichen Investitionstätigkeit kommt jedoch im Nationalen Reformprogramm die kommunale Ebene zu kurz. Die Kommunen spielen eine entscheidende Rolle bei der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Aus Perspektive des DGB müssen die Kommunen daher wieder in die finanzielle und personelle Lage versetzt werden, sowohl ihre Pflichtaufgaben als auch darüberhinausgehende freiwillige Aufgaben erbringen zu können. Die Kassenkredite in Höhe von 37 Milliarden Euro (Stand Ende 2020)[7] müssen von Bund und Ländern gemeinsam übernommen werden. Eine solche Entlastung der Kommunen von ihren Altschulden muss oberste Priorität haben, denn anders als auf Bundesebene, schränken Kassenkredite den finanziellen Spielraum der Kommunen ein und verhindern die nötigen Investitionen.

48 Um Planungsprozesse zu beschleunigen, sollten Hilfen für finanzschwache Kommunen geschaffen werden, die den Eigenanteil für Fördermittel nicht leisten können. Auch Personal- und Sachkosten sollten als Eigenanteil geltend gemacht werden können. Zudem sind – über aktuelle Erfordernisse durch die doppelte Transformation hinaus – für die kontinuierliche Gestaltung des Strukturwandels in Branchen und Regionen langfristige Förderprogramme sinnvoll. Sie ermöglichen Personalaufbau und Planungssicherheit.

51 Auch der DGB sieht die Notwendigkeit, Verwaltungs-, Planungs- und Genehmigungsverfahren zu beschleunigen. Allerdings kommt es oft auf die Umsetzung an – die wiederum eng mit den personellen Ressourcen zusammenhängt. Deshalb schlägt der DGB folgende Konkretisierungen vor:

- Vereinfachung und Verbesserung von Verwaltungsverfahren: Verkürzte Genehmigungsverfahren sind vor allem für Sanierungen und Ersatzbauten sinnvoll, wenn Informationen vorab verbessert und ein kontinuierlicher Dialog mit Bürger*innen geführt wird.

- Verbesserung personeller Kapazitäten: Die interkommunale Zusammenarbeit sollte gestärkt und Ressourcen / Know-How geteilt werden. Allerdings muss der Aufwand für Kommunen, diese Expertenpools zu nutzen, im Blick behalten werden.

3.1 Investitionen in den ökologischen Wandel

56-57 Der DGB begrüßt den geplanten beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien und der Stromnetze. Diese sind Grundlage für die Dekarbonisierung unserer Wirtschaft. Auch beschleunigte Planungs- und Genehmigungsverfahren sind in diesem Zusammenhang richtig und notwendig. Wichtig ist dabei, dass verlässliche Rahmenbedingungen geschaffen werden und in den Erneuerbaren-Energie-Branchen gute, zukunftsfähige und mitbestimmte Arbeitsplätze entstehen.

---

[7] Deutsche Bundesbank (2021): Kommunalfinanzen: Ansätze zur Begrenzung von Kassenkrediten und zur Vermeidung von Haushaltsschieflagen, Monatsbericht Juni 2021.

Für den Ausstieg aus der Kohleverstromung ist es aus Sicht des DGB entscheidend, dass die Beschäftigten umfassend abgesichert sind, die Reviere konkrete Zukunftsperspektiven haben sowie die Versorgungssicherheit und wettbewerbsfähige, bezahlbare Strompreise gewährleistet sind. Die Erfüllung dieser Voraussetzungen ist für den Fortgang des Kohleausstiegs entscheidend. Deshalb muss der Ausbau der erneuerbaren Energien massiv beschleunigt werden; moderne Gaskraftwerke, die für den Einsatz von Wasserstoff gerüstet sind, müssen zügig gebaut werden, und der entsprechende Netzausbau muss schnell vonstattengehen. Das Sicherungsversprechen an die Beschäftigten muss unbedingt eingehalten werden. Der Ausstieg darf nicht auf Kosten der Beschäftigten stattfinden. Mit Blick auf den Transformationsprozess der Kohlereviere und Kraftwerksstandorte braucht es eine Beschleunigung der strukturpolitischen Maßnahmen und eine stärkere Fokussierung auf die Ansiedlung von Wertschöpfung und hochwertigen Arbeitsplätzen. Dazu braucht es künftig auch die Möglichkeit unternehmensnaher Förderprogramme.

77-88 Wasserstoff ist ein zentraler Baustein der Energiewende und entsprechende Investitionen in den Hochlauf der Wasserstoffwirtschaft sind mit Blick auf europäische und nationale Klimaziele dringend geboten. Die Wasserstoffwirtschaft birgt Beschäftigungspotenzial und spielt zudem für die Dekarbonisierung der Industrie eine Schlüsselrolle. Der DGB begrüßt das politische Bekenntnis zur Wasserstoffwirtschaft im Nationalen Reformprogramm und spricht sich für einen schnellen Ausbau von Wasserstoffkapazitäten und die entsprechende Infrastruktur aus. Ziel des Hochlaufs muss es sein, in Deutschland und Europa eine umfassende Wasserstoffwertschöpfungskette zu etablieren. Der geplante Hochlauf der Wasserstoffwirtschaft wird jedoch nicht ohne qualifizierte Beschäftigte gelingen. Eine fortgeschriebene Wasserstoffstrategie 2022 muss den zentralen Punkten Beschäftigung und Qualifizierung Rechnung tragen und vertiefte Analysen der Beschäftigungseffekte rund um Wasserstoff beinhalten. Es muss sichergestellt werden, dass die Beschäftigten mit den sich durch neue Technologien ändernden Anforderungen Schritt halten können.

84-86 Der DGB fordert eine aktive Industriepolitik, um gesellschaftlichen Herausforderungen zu begegnen und die sozial-ökologische Transformation gerecht zu gestalten. Ein aktiver Staat muss dafür Sorge tragen, dass Deutschland unter Einhaltung der Klimaziele Industriestandort bleibt und moderne Wertschöpfungsketten gesichert und aufgebaut werden. Der DGB begrüßt in diesem Zusammenhang, dass die Rolle der Industrie als „Schlüsselakteur" für „innovative Klimaschutzlösungen" erkannt wird und Förderprogramme und verlässliche Rahmenbedingungen dieser Tatsache Rechnung tragen sollen. Die zur Stärkung der Industrie im Nationalen Reformprogramm erwähnten Förderinstrumente wie Carbon Contracts for Difference, Investitionsförderprogramme, Superabschreibungen, Transformationsfonds und Maßnahmen zum Anreizen grüner Leitmärkte sind begrüßenswert. Wichtig ist, dass offene Finanzierungsfragen sowie die konkrete Ausgestaltung hier schnell und verbindlich geklärt werden. Des Weiteren muss klar sein, dass etwaige Förderung an Beschäftigungssicherung und Kriterien Guter Arbeit gekoppelt sein muss.

3.2 Investitionen in die Mobilitätswende und die digitale Infrastruktur

89 Für eine beschleunigte Umsetzung einer klimafreundlicheren Mobilität sind handlungsfähige Kommunen unverzichtbar. Da die Mobilitätswende nicht zentral verordnet, sondern nur vor Ort gelingen kann, müssen die Städte und Gemeinden finanziell wesentlich besser ausgestattet werden – u. a. für umfangreiche und frühzeitige Beteiligungsprozesse. Dazu gehört aus Sicht des DGB auch die Beteiligung der Gewerkschaften, u. a. an einem für Verwaltungen und größere Unternehmen verpflichtenden Betrieblichen Mobilitätsmanagement, das gefördert und mit öffentlichen Maßnahmen verzahnt werden muss. Der DGB fordert, dass der Bund hier eng mit den Ländern und Kommunen zusammenarbeitet und entsprechende Maßnahmen ergreift.

90 Es ist sehr positiv, dass die Bundesregierung darauf achten will, dass die durch den bisherigen Stillstand in der klimagerechten Mobilitätspolitik umso größeren Anpassungserfordernisse sozialverträglich gestalten werden. Dies wird sowohl in Bezug auf die Mobilitätskosten wie auch die Beschäftigung im Sektor zentral für die Akzeptanz der Mobilitätswende sein. Die Lasten der Transformation müssen deshalb gerecht verteilt werden, u. a. nach dem Verursacherprinzip.

91/92 Der DGB begrüßt, dass die Bundesregierung deutlich mehr als in der Vergangenheit die Potentiale der Verkehrsverlagerung auf die Schiene nutzen will. Angedeutete Investitionen sind allerdings bisher noch nicht finanziell unterlegt. Die Rolle des kombinierten Verkehrs und trimodaler Güterverkehrszentren sowie nachhaltige, verkehrssparende Logistikstrukturen wenigstens in den Ballungszentren bleiben unerwähnt. Zudem gilt es, die Nachteile des Schienenverkehrs bei Steuern, Gebühren oder den Arbeits- und Sozialstandards auszugleichen.

93 Ein andauerndes Negativbeispiel ist der Straßengüterfernverkehr: Hier müssen die Fahrenden ihrer Arbeit nach wie vor unter katastrophalen Bedingungen nachgehen. Neben erheblich zu verbessernder EU-Gesetzgebung gibt es auf nationaler Ebene weiterhin ein Kontrolldefizit. Insgesamt verunmöglichen die sklavenähnlichen Dumpingbedingungen im Straßengüterverkehr einen fairen Wettbewerb, in dem tarifgebundene Logistikunternehmen auf Straße und Schiene ihre Qualitäten zur Geltung bringen können.

94-99 Der DGB begrüßt die hier skizzierten Maßnahmen zur Dekarbonisierung der Mobilität bzw. Transformation der Automobilindustrie und erwartet, dass in diesem für die Beschäftigten sehr herausfordernden Prozess die Stärken der deutschen Mitbestimmungsstrukturen intensiv genutzt werden.

100 Die Förderung datengestützter Geschäftsmodelle ist zu unterstützen, wenn diese einen Wettbewerbsvorteil durch neue Technologien, gute Ideen und bessere Angebote für die Konsument*innen erzielen. Digitale Geschäftsmodelle, die allein auf der Umgehung von arbeitsrechtlichen, sozialen oder verbraucherpolitischen Standards beruhen, leisten dagegen keinen Beitrag zum gesellschaftlichen Wohlstand. Der DGB fordert deshalb, dass digi-

tal vermittelte Leistungen unter denselben Regeln angeboten werden sollen wie herkömmlich angebotene Leitungen auch. Insbesondere im Bereich der Plattformökonomie besteht hier noch erheblicher Anpassungsbedarf.

108 Der Zugang zu digitaler Infrastruktur muss aus Sicht des DGB erstens soziale und gesellschaftliche Teilhabe im Blick haben. Zweitens ist ein zukunftsfähiges Bildungssystem, zu dem auch die berufliche Bildung und interoperable digitale Lerninfrastrukturen – 2018 verfügten nur zwischen 19 (Grundschulen) und 34 Prozent der Schulen (weiterführende Schulen und Gymnasien) über Glasfaseranschlüsse – zentral. Schließlich darf die digitale Transformation nicht zu mehr Ungleichheit führen, digitale Spaltungen aller Art müssen überbrückt werden.

109 Es bleibt fraglich, inwieweit der Ausbau von Breitband und 5G Priorität hat, wenn weiterhin gilt, dass der private Netzausbau Vorrang hat. Nicht belegt werden muss, ob und wann letztlich 43 Milliarden Euro an privaten Investitionen zur Verfügung stehen. In der letzten Dekade ist dies nach dem etablierten Modell nicht gelungen. Nur 56 Prozent der Privathaushalte sind mit "Very High Capacity Networks", also Netzwerken mit besonders hoher Kapazität wie Glasfasernetzen ausgestattet. Es besteht zudem ein erheblicher Unterschied zwischen Stadt und Land: Nur 81 Prozent der Haushalte im ländlichen Raum verfügen über einen Festnetz-Breitbandanschluss.[8] Über Anschlüsse mit einer Bandbreite von ≥1.000 Mbit/s verfügt hier nicht einmal jeder vierte Haushalt.

Wenn der geförderte Ausbau einerseits entlang der tatsächlichen Nachfrage beschleunigt vorangetrieben wird, muss andererseits auch der derzeitige Flickenteppich beseitigt werden. Es sollten also möglichst zusammenhängende Gebiete ausbaut werden. Auch nach der zweiten Stufe der Erhöhung der Aufgreifschwelle muss ab 2023 der Fokus der Förderung weiterhin auf der Schließung der noch vorhandenen weißen Flecken liegen. Erforderlich für eine auch an der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse orientierten Priorisierungslogik, ein Mix aus Ausgleichs- und Bedarfsorientierung.

3.3 Investitionen in Forschung und Innovation

112-123 Der DGB begrüßt, dass Forschungspolitik in der Politik der Bundesregierung eine große Bedeutung hat und unterstützt das Ziel, den Anteil der Ausgaben für Forschung und Entwicklung am Bruttoinlandsprodukt auf 3,5 Prozent zu steigern. Dafür darf allerdings nicht nur auf privates Engagement gesetzt werden. Indem der Staat selbst mehr Mittel in die Forschung investiert, hat er die Möglichkeit, Forschungsmittel bewusst in gesellschaftlich besonders nützliche Felder, insbesondere zur sozial-ökonomischen Transformation, zu lenken. Die Erhöhung staatlicher Forschungsausgaben muss deshalb ein entscheidendes Mittel der Forschungspolitik sein.

Forschungs- und Innovationspolitik muss mehr sein als Technologieförderung. Notwendig ist es, neben technologischen auch soziale Innovationen deutlich mehr zu fördern als bisher. Technologische Innovationen erfordern die Einbeziehung von Arbeitsorganisation und

[8] Vgl. EU-Kommission, Digital Economy and Society Index (DESI) 2021. Thematic Chapters 2021, Externer Link: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-economy-and-society-index-desi-2021

Arbeitsbedingungen, von Gesundheit und Weiterbildungsbedarfen, um erfolgreich zu sein. Um das Prozesswissen der Beschäftigten für Innovationen zu nutzen, muss Innovationspolitik auch auf deren Beteiligung setzen.

Auch Dienstleistungsinnovationen dürfen nicht auf die Entwicklung neuer digitaler Geschäftsmodelle verengt werden. Vielmehr muss in allen Dienstleistungsbranchen nach Wegen gesucht werden, Leistungserbringung und Arbeitsbedingungen zu verbessern.

Die Bundesregierung möchte disruptive Innovationen fördern. Darunter versteht man Geschäftsmodelle, die bisherige Wirtschaftsstrukturen ersetzen. Werden vorhandene Wirtschaftsstrukturen ersetzt, drohen deren in Sachwerte investiertes Kapital vernichtet zu werden und das vorhandene Knowhow zu verfallen. Die Stärken vorhandener Wirtschaftsstrukturen können so aufgegeben werden. Leitbild für die Innovationspolitik sollte deshalb nicht grundsätzlich die Ersetzung, sondern in den meisten Fällen die Weiterentwicklung und Modernisierung vorhandener Strukturen sein. Indem auf Vorhandenes aufgebaut wird, werden das Prozesswissen der Beschäftigten und bewährte Technologien weiterhin für gesellschaftlichen Wohlstand genutzt. Die Vernichtung von Sachkapital wird vermieden. Bestehende Verflechtungen mit anderen Branchen und Unternehmen bleiben dadurch erhalten. Die Kohärenz vorhandener Strukturen wird fortgesetzt.

Der DGB unterstützt die bewusste Förderung von Schlüsseltechnologien. Die Nutzung der „Important Projects of Common European Interest" (IPCEI) ist zu begrüßen. Für Innovationen in Feldern, die für die sozial-ökologische Transformation wichtig sind, müssen die Spielräume, die das europäische Wettbewerbsrecht lässt, genutzt werden.

3.4 Investitionen in den Wohnungsbau

129 Zusätzliche Mittel für den sozialen Wohnungsbau begrüßt der DGB, ebenso wie die ambitionierten Neubauziele der Bundesregierung. Hierbei muss jedoch sichergestellt werden, dass der Fokus auf die Errichtung bezahlbaren Wohnraums gerichtet wird. Die Einführung einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit ist ebenfalls eine zentrale gewerkschaftliche Forderung und ein wichtiger Baustein in der Bereitstellung langfristig leistbaren Wohnraums. In der konzeptionellen Ausrichtung der neuen Wohnungsgemeinnützigkeit muss jedoch gewährleistet werden, dass es nicht zu steuerlichen Förderungen ohne Gegenleistung kommt, sondern die Wohnungsunternehmen sich auf die Ziele der Gemeinnützigkeit wie Gewinnbeschränkung und Mitbestimmung verpflichten. Die Absicht, die Abschreibung auf 3 Prozent zu erhöhen, entspricht den gewerkschaftlichen Forderungen und wird daher begrüßt.

130 Damit das Baukindergeld einen wirkungsvollen Beitrag zur Linderung der Wohnungsnot leisten kann, bedarf es einer Überarbeitung und Neuausrichtung, da annähernd 90 Prozent der Anträge auf den Kauf von Bestandsimmobilien zielen. Eine rein monetäre Stärkung der Nachfrageseite bei unvermindert knappem Wohnungsangebot läuft Gefahr, weitgehend durch weitere Preiserhöhungen absorbiert zu werden.

Der DGB begrüßt die Initiative zur Schließung weiterer Schlupflöcher in der Grunderwerbsteuer (sog. Share Deals). Da nach gegenwärtigem Recht die Grunderwerbsteuer vor Ablauf

der Behaltensfrist auf den gesamten Immobilienwert auch dann fällig wird, wenn keine vollständige Übertragung der Gesellschaftsanteile stattgefunden hat, läuft eine weitere Absenkung der Beteiligungsschwelle möglicherweise Gefahr, wegen einer Übermaßbesteuerung verfassungswidrig zu sein. Aus diesem Grund sollte eine weitere und durchaus zu befürwortende Absenkung der Beteiligungsschwelle damit einher gehen, dass die Steuer dann insoweit nur auf die tatsächlich übergegangenen Gesellschaftsanteile erhoben wird.

132 Die Zahlung eines Heizkostenzuschusses an Wohngeldbezieher*innen sowie an Bafög-beziehende Studierende und Auszubildende mit Berufsausbildungsbeihilfe oder Ausbildungsgeld ist angesichts der steigenden Energiepreise zu begrüßen. Eine Einmalzahlung kann dazu beitragen, die aktuellen Belastungen in der laufenden Heizperiode abzufedern. Doch ist eine Einmalbeihilfe nicht ausreichend, da einkommensschwache Haushalte absehbar dauerhaft mit hohen Energiepreisen und Heizkosten konfrontiert sein werden. Es ist jedoch nicht akzeptabel, dass Heizen und Mobilität immer teurer werden – und vor allem Gering- und Normalverdiener belastet werden. Der DGB fordert daher massive Investitionen in klimafreundliche Alternativen wie den Ausbau der erneuerbaren Energien, der Ausbau des ÖPNV oder die Förderung von sozial verträglicher Gebäudesanierung. Nur so kann eine tatsächliche Lenkungswirkung eintreten. Zudem ist eine ausreichende, sozial ausgestaltete Kompensation der CO2-Bepreisung unabdingbar.

Langfristig ist es nicht sinnvoll, das Wohngeld auszuweiten, da durch die Zahlung von Subjektförderungen Mietforderungen und Renditeerwartungen der Vermieter aus Steuermitteln bedient werden. Objektförderung im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus und Markregulierung sind die geeigneteren Instrumente, um bezahlbaren Wohnraum bereitzustellen und breite Bevölkerungsschichten mit qualitativ hochwertigem Wohnraum zu versorgen. Eine Ausweitung des Wohngelds ist jedoch als „Überbrückungsleistung" sinnvoll, um akut und individuell Unterstützung zu bieten, bis die marktregulierenden Eingriffe und der Wohnungsneubau Wirkung zeigen. Die vorgesehene Kopplung des Heizkostenzuschusses an einen bestehenden Anspruch auf Wohngeld ist insofern sachgerecht, da so unbürokratisch einkommensschwache Haushalte identifiziert werden können, die dringend eine Kompensation für gestiegene Energiepreise benötigen. Allerdings wird mit der Kopplung ans Wohngeld nur ein kleiner Teil der Haushalte berücksichtigt, die finanzielle Unterstützung benötigen. Ende 2020 bezogen nur 618.000 Haushalte Wohngeld. Das sind nur 1,5 Prozent aller Haushalte.[9] Aus Sicht des DGB ist der Personenkreis, der einen sozialen Ausgleich für gestiegene Energiepreise benötigt, deutlich größer als der Kreis der Wohngeldberechtigten. Der DGB spricht sich daher dafür aus, bei einem aus Sicht des DGB erforderlichen dauerhaften sozialen Ausgleich für hohe Energiekosten den Kreis der Leistungsberechtigten deutlich über den Kreis der Wohngeldberechtigten hinaus auszuweiten. Aus Sicht des DGB ist zudem die aktuell bezifferte Höhe des Energiekostenzuschusses nicht ausreichend, um die Belastungen aufgrund der tatsächlichen Preisentwicklung abfedern zu können. Der DGB fordert daher die Höhe des Heizkostenzuschusses im weiteren Gesetzgebungsverfahren entsprechend der tatsächlichen Kostenentwicklung nachzubessern und zu erhöhen.

[9] Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung vom 12.11.2021

133 Die von der Regierung geplante Verlängerung der Mietpreisbremse sowie die Absenkung der Kappungsgrenze auf 11 Prozent sind nicht ausreichend, um die aktuelle Mietpreisspirale zu durchbrechen. Hierzu braucht es eine Verschärfung der Mietpreisbremse mit einer Einschränkung ihrer Ausnahmen (mit Ausnahme des Neubaus) sowie einen flächendeckenden und dauerhaften Geltungsbereich. Weitergehende Maßnahmen zum Mieterschutz und Mietenpolitik sind daher angezeigt, weshalb sich der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften etwa für einen zeitlich befristeten Mietenstopp einsetzen.

4 Für eine gerechte Steuerpolitik

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern bereits lange eine Stärkung der öffentlichen Einnahmeseite. Bedauerlicherweise finden entsprechende Maßnahmen jedoch kaum Beachtung – weder im Koalitionsvertrag noch im diesjährigen Entwurf zum Nationalen Reformprogramm – obwohl dort in verschiedener Weise auf die Bedeutung des sozialen Ausgleichs und des gesellschaftlichen Zusammenhalts verwiesen wird (vgl. Ziffer 9).

Dabei braucht es, um die finanzielle Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand zu erhalten und zu erweitern, eine verbesserte und gerechtere Steuerfinanzierung laufender Ausgaben. Viele Unternehmen, Spitzenverdienende und (sehr) vermögende Haushalte tragen gemessen an ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit unverhältnismäßig wenig zur Finanzierung des Gemeinwesens bei. Hingegen finanzieren die abhängig Beschäftigten über die direkten und indirekten Steuern den größten Teil der öffentlichen Ausgaben. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften haben deshalb einen detaillierten Vorschlag für eine grundlegende Reform des Steuersystems vorgelegt, mit dem nicht nur eine (geschlechter-)gerechte Verteilung der Steuerlast, sondern gleichzeitig ein hoher zweistelliger Milliardenbetrag an Steuermehreinnahmen geschaffen werden kann.[10] Mehr laufende Einnahmen könnten unter anderem in zusätzliches und angemessen bezahltes Personal in den Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge fließen. Der Personalmangel ist bereits jetzt eklatant und wird sich einer Vielzahl von Untersuchungen zufolge, in den kommenden Jahren verschärfen.[11] Investitionen in die modernsten Bildungseinrichtungen und Verwaltungsgebäude werden durch unzureichendes Personal ebenso konterkariert, wie ein effektiver Steuervollzug.

144 Dreh- und Angelpunkt für faire steuerliche Rahmenbedingungen ist ein gerechter Einkommensteuertarif. Es ist unverständlich, dass die Bundesregierung sich ausgerechnet hier Stillstand verordnet hat, obwohl alle an ihr beteiligten Parteien mit Blick auf untere und mittlere Einkommen in der Vergangenheit Reformbedarf reklamierten. Der DGB verweist auf seinen Vorschlag für einen Einkommensteuertarif mit deutlich erhöhtem Grundfreibetrag, einem durchgehend linear-progressiven Tarifverlauf bis zu einem Spitzensteuersatz

[10] DGB (2021) Position, Steuerpolitisches Gesamtkonzept, https://www.dgb.de/-/0Fe

[11] Vgl. DGB (2021) Personalreport 2021 – Öffentlicher Dienst, https://www.dgb.de/-/bhu; Scheller, H., et al. (2021) Baustelle zukunftsfähige Infrastruktur, Ansätze zum Abbau nichtmonetärer Investitionshemmnisse bei öffentlichen Infrastrukturvorhaben, WISO DISKURS 12/2021, Friedrich-Ebert-Stiftung.

von 49 Prozent ab einem zu versteuernden Einkommen von 76.800 Euro und einem Reichensteuersatz von 52 Prozent ab 130.000 Euro.

Weil wachstumsfreundlich in erster Linie eine Steuerpolitik ist, die Haushalte mit hoher Konsumquote entlastet, müssen steuerpolitische Maßnahmen, die durch eine höhere Steuerbelastung auf den Konsum auf eine klimaneutrale und nachhaltige Wirtschaft zielen, immer auch mit einem finanziellen Ausgleich für untere und mittlere Einkommen einhergehen.

Eine Modernisierung des Steuervollzugs gelingt nicht bei einem ausschließlichen Fokus auf die Digitalisierung und Automatisierung der Finanzverwaltung. Um den Herausforderungen im Kampf gegen Steuervermeidung und für ein gerechteres Steuersystem gewachsen zu sein, muss in erster Linie der mangelhaften Personalsituation in den Finanzämtern begegnet werden. Der DGB sieht hier besonders die Länder in der Pflicht zusätzliche 20.000 Vollzeitstellen zu schaffen.

86/145 Der Erfolg der von der Bundesregierung geplanten aber noch nicht näher umrissenen Einführung von „Superabschreibungen", wird sich daran messen lassen müssen, in welchem Umfang hierdurch über ohnehin geplante Investitionen hinaus zusätzliche Investitionen in den Klima- und Umweltschutz angeschoben werden. Zumal diese Maßnahme mit dem Anspruch an eine möglichst unbürokratische Umsetzung verbunden ist, wird die Herausforderung im Steuerrecht darin bestehen, diese wünschenswerten Investitionen möglichst exakt von solchen Betriebsausgaben abzugrenzen, die dem ökologischen Anspruch nicht entsprechen oder gar zuwiderlaufen. Da die Gefahr von Mitnahmeeffekten in größerem Umfang nicht auszuschließen ist, sollten die damit verbundenen Finanzmittel im Zweifel besser direkt in Maßnahmen zum Erhalt der Umwelt und zur Bekämpfung des Klimawandels investiert werden.

146 Nach der erst kürzlich erfolgten Vervierfachung des steuerfreien Höchstbetrages auf 1.440 Euro sieht DGB keine Spielräume und keine Notwendigkeit für eine weitere Erhöhung. Weitere Erhöhungen sind aus Sicht des DGB unangemessen angesichts ihrer begrenzten Reichweite, riskant wegen der damit verbundenen Zunahme des „doppelten Risikos" (z. B. bei Arbeitsplatz- und Kapitalverlust im Insolvenzfall) und außerdem problematisch hinsichtlich des Steuerausfalls für die öffentliche Hand. Hinzu kommt, dass vielen Beschäftigten wegen der Rechtsform und Eigenart ihres Arbeitgebers von vornherein und faktisch auch Beschäftigten im Niedrigeinkommensbereich die Nutzung dieses Steuervorteils verwehrt ist.

147 Der DGB begrüßt das Vorhaben, das neu eingeführte Optionsmodell für bestimmte Personengesellschaften einer Evaluation und Prüfung zu unterziehen. Auch weil es erklärtes Ziel der Regierung ist, die missbräuchliche Umgehung geltenden Mitbestimmungsrechtes zu verhindern und die Unternehmensmitbestimmung weiterentwickeln zu wollen, sollte das Optionsmodell auch daraufhin untersucht werden, inwieweit es Anreize für Unternehmen setzt, sich dem Mitbestimmungsrecht zu entziehen. Insoweit solche Fehlentwicklungen zu beobachten sind, sollten sie umgehend vom Gesetzgeber abgestellt werden.

148 und 149 Der DGB begrüßt die ergriffenen Maßnahmen zur Verhinderung der Steuerumgehung und zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung. Einer Ausweitung der Quellenbesteuerungsrechte steht der DGB positiv gegenüber. Damit die als Steueroasen bezeichneten Schattenfinanzplätze keine Schäden mehr anrichten können, ist es erforderlich, die Möglichkeiten zur Erhebung von Quellensteuern auf alle Zahlungen von Zinsen, Dividenden, Lizenzgebühren u. a. in Niedrigsteuerländer auszuweiten. Hierdurch bleibt der verlagerte Gewinn weiterhin mit der Differenz zwischen dem deutschen und dem Niedrigsteuersatz in Deutschland steuerpflichtig. Soweit einer entsprechenden Ausweitung das Recht der Europäischen Union entgegensteht, sollte die Bundesregierung alle Anstrengungen für eine entsprechende Änderung des Europarechtes unternehmen.

5 Voraussetzungen für ein höheres Lohnwachstum schaffen

141 Der Deutsche Gewerkschaftsbundes begrüßt die im Koalitionsvertrag genannten Vorhaben der Bundesregierung zur Stärkung der Tarifbindung. Bedauerlicherweise finden sich im Nationalen Reformprogramm keine Details zum weiteren Vorgehen.

Tarifwerke tragen zu einer sozialverträglichen und fortschrittlichen Gestaltung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen in einer sozialen Marktwirtschaft bei. Daher ist grundsätzlich zu begrüßen, dass die öffentliche Auftragsvergabe des Bundes an die Einhaltung eines repräsentativen Tarifvertrages der jeweiligen Branche gebunden werden soll. Auch ist zu begrüßen, dass auf Tarifverträge als Ganzes und nicht nur auf die Entlohnungsbedingungen Bezug genommen wird. Die öffentliche Hand kann bei der Verwendung von Steuergeldern so mit gutem Beispiel vorangehen. Sowohl die geltende nationale und europäische Rechtslage als auch die neue revidierte EU-Entsenderichtlinie eröffnen verschiedene Spielräume, um die öffentliche Auftragsvergabe an Unternehmen an die Einhaltung von Tarifverträgen zu binden.

Allerdings fordert der Deutsche Gewerkschaftsbund auch, Tariftreueregelungen auf Landesebene zu stärken bzw. über die Bundesregelung hinausgehende Regelungen der Länder unangetastet zu lassen. Wichtig sind zudem klare und effektive Kontroll- und Sanktionsmaßnahmen, damit die Regelung nicht ins Leere läuft. Ebenso sollte auch die Vergabe staatlicher Fördergelder an die Einhaltung von Tarifverträgen gekoppelt werden.

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

159 Der DGB begrüßt ausdrücklich die einmalige gesetzliche Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro. Damit wird eine seit Langem bestehende Forderung der Gewerkschaften umgesetzt. Es ist ebenso zu begrüßen, dass die Erhöhung des Mindestlohns noch in diesem

Jahr erfolgen soll. Dies ist ein wichtiger Schritt zur Erreichung des eigentlichen Ziels des Mindestlohns, nämlich der Vermeidung von Armutsgefährdung. Die Erhöhung folgt dem Anspruch, dass Beschäftigte von ihrer Arbeit leben können sollten, ohne auf ergänzende Sozialleistungen zurückgreifen zu müssen. Es geht auch um mehr Wertschätzung der geleisteten Arbeit von Millionen Beschäftigten.

Die aktuelle Mindestlohnhöhe reicht nicht für ein auskömmliches Einkommen, welches es erlaubt, am gesellschaftlichen und kulturellen Leben aktiv teilhaben zu können. Auch angesichts steigender Lebenshaltungs- und Wohnkosten ist eine spürbare Erhöhung des Mindestlohns zwingend geboten. Zudem reicht der aktuelle gesetzliche Mindestlohn nicht aus, um angemessen für das Alter vorzusorgen, da selbst bei Vollzeitbeschäftigung und durchgängiger Erwerbsbiografie kaum eine armutsvermeidende Altersrente zu erzielen ist.

Von der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns profitieren vor allem Beschäftigte in Ostdeutschland, da hier besonders viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in diesem Lohnsegment beschäftigt sind. Folglich trägt die Erhöhung auch zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Ost und West bei. Besonders Frauen profitieren stark von der Erhöhung der gesetzlichen Lohnuntergrenze, da sie besonders häufig zu den Beschäftigten gehören, die zu Mindestlohnbedingungen arbeiten.

Bei allen positiven Aspekten im Zusammenhang mit dem Gesetzesentwurf gibt es jedoch auch weiteren Handlungsbedarf. So halten wir daran fest, dass eine Ausweitung des gesetzlichen Geltungsbereichs dringend notwendig ist. Jugendliche unter 18 Jahren ohne abgeschlossene Ausbildung sowie Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten sollten auch den gesetzlichen Mindestlohn bekommen. Darüber hinaus sollten die bestehenden Ausnahmen beim Mindestlohn für freiwillige Praktika abgeschafft werden. Zudem wurde mit dem Gesetzesentwurf die Möglichkeit vertan, den grundsätzlichen Ausschluss der Anrechnung von Zulagen und Zuschlägen auf den Mindestlohn zu regeln.

6 Verwaltungsmodernisierung und Digitalisierung mit den Beschäftigten vorantreiben

Im NRP-Entwurf wird davon ausgegangen, dass kleinteilige Regulierungen bürokratische Mehranforderungen bedingen, die eine dynamische wirtschaftliche Entwicklung hemmen.

150 Bürokratieentlastung und -abbau darf aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften keinesfalls dazu führen, dass sinnvolle gesetzliche Regelungen abgeschafft oder neue gesetzliche Regelungen eingeführt werden, die niemandem nutzen, neue Bürokratie schaffen oder gar zu Rechtsunsicherheit führen. Das Ziel muss immer sein, bessere Regulierungen bei gleichzeitiger Verbesserung von Rechten und den Schutz für Arbeitnehmer*innen zu schaffen.

151 Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften teilen die Auffassung, dass die Corona-Pandemie einen Digitalisierungsschub, auch ins Arbeitsleben, in die Betriebe und Dienststellen gebracht hat, die erleichternde und zeitverkürzende Wirkung entfacht haben.

Gleichwohl ist es unabdingbar, dass z. B. bei schnell und leicht durchführbaren Datentransfers da Einhalt geboten wird, wo elementare Rechtspositionen von Beschäftigten tangiert werden können. Um diese Grundregeln festzuschreiben, ist auf nationaler Ebene ein Beschäftigtendatenschutzgesetz zwingend notwendig.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sind ebenso der Meinung, unter Wahrung des Datenschutzes die Wege im Sozial(versicherungs)wesen digital und einfach zu ermöglichen. Dieser Prozess ist unbedingt voranzutreiben. Das als Digitalisierungshemmnis bezeichnete Schriftformerfordernis darf aber keinesfalls gestrichen werden, da es – z. B. im Arbeitsrecht – Arbeitnehmer*innen schützt. Digitale Überforderung ist zu verhindern, da dies faktisch von der Teilnahme am Gemeinwesen ausschließen und den Verlust von Leistungsansprüchen mit sich bringen kann.

152 Der DGB weist daraufhin, dass die Ursache für eine Vielzahl von Verkomplizierungen im Einkommensteuerrecht ihre Ursache in einer unzureichenden Abdeckung durch soziale Absicherungssysteme und soziale Infrastruktur haben. Insoweit dann beispielsweise private Aufwendungen zum Ausgleich dieser Defizite entstehen, ist es von Verfassung wegen geboten sicherzustellen, dass das Existenzminimum steuerfrei bleibt. Hieraus erwachsen eine Vielzahl von z.T. bürokratischen steuerrechtlichen Regelungen. In diesem Sinne kann der Ausbau des Sozialstaates auch ein Beitrag zur Verringerung von Bürokratie sein. Wessen Kinderbetreuung beispielsweise ausreichend, kostenfrei und von guter Qualität ist, der bedarf keiner steuerlichen Absetzbarkeit von entsprechenden privaten Aufwendungen.

Für eine leistungsfähige und moderne Finanzverwaltung ist die weitere Digitalisierung der Prozesse eine notwendige aber keinesfalls hinreichende Bedingung. Dafür bedarf es auch dringend einer Aufstockung des Personals um mindestens 20.000 Vollzeitstellen. Bei dem Ausbau des Service gegenüber dem Bürger, sollte gerade auch im Bereich der Finanzverwaltung den Bedürfnissen älterer Menschen Vorrang eingeräumt werden. Zwar begrüßt der DGB ausdrücklich, dass mit dem Steuerlotsen ein Medium zur Verfügung steht, das es vielen Rentnerinnen und Rentnern leichter macht, ihren Erklärungspflichten nachzukommen. Allerdings sind weiterhin viele Betroffene nicht hinreichend mit diesen digitalen Möglichkeiten vertraut. Deshalb steht insbesondere die Mehrzahl der Länder in der Pflicht, auch die analoge Möglichkeit zur Abgabe einer Erklärung zur Veranlagung von Alterseinkünften (EZVA), die bislang nur in vier Bundesländern angeboten wird, zu schaffen und darüber aufzuklären.

154 Der DGB begrüßt ausdrücklich, dass digitale Zugänge für staatliche Leistungen geschaffen werden sollen. Wir fordern, dass die allzugängliche Einrichtung nötiger Infrastruktur Hand in Hand geht mit der Umstellung auf digitale Verfahren. Zudem und insbesondere im Bereich der Sozialversicherung müssen, z. B. über Arbeitsgruppen, die Wissenschaft und die Gewerkschaften einbezogen werden, damit die Interessen der Versicherten abschließend berücksichtigt werden.

155 Äußerst skeptisch zu betrachten ist, dass dauerhaft eine Regelung für virtuelle Hauptversammlungen im Gesellschaftsrecht eingeführt werden soll. Aus gewerkschaftlicher Sicht wäre eine solche Entwicklung höchst problematisch, weil die Verlagerung der Debatten in

den virtuellen Raum den Dialog wichtiger Stakeholder mit den Unternehmen erschwert; zudem eröffnet sich ein Sicherheitsrisiko bei elektronischen Abstimmungen.

7 Rahmenbedingungen für Erwerbsbeteiligung verbessern

156 Der DGB unterstützt die Nennung benachteiligter Gruppen am Arbeitsmarkt, die besondere Unterstützung zur Förderung der beruflichen Chancen benötigen. Neben den genannten, vom Rat besonders hervorgehobenen Gruppen schlägt der DGB vor, auch Geringqualifizierte explizit zu nennen. Dies ist aus zweierlei Hinsicht zu begründen. Durch die Corona-Pandemie hat sich trotz breiter Erholung am Arbeitsmarkt die Langzeitarbeitslosigkeit erhöht und verfestigt. Mit 60 Prozent stellen Geringqualifizierte auch die Mehrheit der Langzeitarbeitslosen dar: Qualifizierung ist der beste Schutz vor Langzeitarbeitslosigkeit. Perspektivisch sind auch Geringqualifizierte die mit Blick auf Transformation exponiertesten Arbeitnehmer*innen, zu erwarten ist eine sinkende Nachfrage in den niedrigen Anforderungsprofilen (aufgrund des hohen Substituierbarkeitspotential).

157 Angemessene Löhne, sozialer Schutz und *Gute Arbeit* etwa durch eine Stärkung der Tarifbindung (siehe Abschnitt 5) tragen zu einer Verbesserung der Beschäftigungsbedingungen bei. Diese Faktoren setzen auch wichtige Anreize nicht nur für den demographisch bedingten Rückgang des Arbeitsangebots, sondern auch, um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken.

158 Der DGB hat zu den nationalen Zielsetzungen der Bundesregierung im Rahmen der EU 2030 Ziele umfassend Stellung genommen[12]. Der DGB begrüßt grundsätzlich den Ansatz, dass die Umsetzung der Europäischen Säule Sozialer Rechte (ESSR) nur durch ein Ineinandergreifen von Maßnahmen auf europäischer und nationaler Ebene erfolgen kann. Die europäischen Zielsetzungen sollten dabei durch ambitionierte nationale Zielsetzungen ergänzt werden. Aus Sicht des DGB werden bei der Auswahl der (Teil-)Indikatoren und quantitativen Zielsetzungen der Bundesregierung wichtige Problemlagen und Handlungsfelder ausgeklammert und sollten entsprechend korrigiert werden. Anpassungsbedarf sieht der DGB insbesondere bei der Zielsetzung zur Armutsbekämpfung. Zum einen wird aus Sicht des DGB das Armutsverständnis durch die alleinige Bezugnahme auf den Teilindikator „sehr niedrige Erwerbsintensität" auf eine nicht sachgerechte und unterkomplexe Betrachtungsweise verkürzt. Zum anderen erscheint das angestrebte Ziel der Bundesregierung, die Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen um 1,2 Millionen oder 22 Prozent bis 2030 zu senken – vor dem Hintergrund des Ausmaßes der Armut in Deutschland – wenig ambitioniert.

159 Die Anhebung der Grenze für geringfügige Beschäftigung ist nicht geeignet, Anreize für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu erhöhen, wie es im letzten Satz in Ziffer 159

[12] Stellungnahme des DGB zum Entwurf der Bundesregierung zur Festlegung nationaler Ziele zur Umsetzung der EU2030-Ziele v. 24.01.2022

formuliert ist – vgl. hierzu die Anmerkung zu Ziffer 169. Überdies verbleiben für Arbeitgeber und Beschäftigte starke Anreize, in einem bestehenden Beschäftigungsverhältnis die Arbeitszeit nicht zu erhöhen. Entgegen der Zielsetzung unter Ziffer 157 wird die Beibehaltung und Ausweitung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse dem Rückgang des Arbeitsangebots nicht entgegenwirken, sondern im Gegenteil das Arbeitsangebot begrenzen.

Ferner betont der Entwurf des Nationalen Reformprogramms unter Ziffer 157 zu Recht die Bedeutung sozialen Schutzes auf dem Arbeitsmarkt. Die Geringfügigkeitsgrenze anzuheben reduziert aber den sozialen Schutz für Beschäftigte im Entgeltbereich zwischen mehr als 450 und bis zu 520 Euro, die – vorbehaltlich der Übergangsregelungen – den Sozialversicherungsschutz weitgehend verlieren. Auch die negativen arbeitsmarktpolitischen und gleichstellungspolitischen Wirkungen der Sonderregelungen zu geringfügig entlohnter Beschäftigung sind wissenschaftlich gut belegt. Selbst wenn die behaupteten Anreize zur Arbeitsaufnahme bestünden, würden die negativen Effekte weit überwiegen. Die geplante Ausweitung geringfügiger Beschäftigung und des Übergangsbereichs steht zudem im Widerspruch zu den übergeordneten beschäftigungspolitischen Zielen des Nationalen Reformprogramms.

161 Was prekäre Beschäftigungsverhältnisse betrifft, werden wesentliche Beschäftigungsformen im Nationalen Reformprogramm nicht angesprochen. Es finden sich keine Aussagen zu missbräuchlichen Werkverträgen, Arbeitnehmerüberlassung und Bekämpfung der Schwarzarbeit. Insofern spiegelt das Nationale Reformprogramm die Leerstellen des Koalitionsvertrages. Gerade in den genannten Bereichen herrschen jedoch besonders schlechte Beschäftigungsbedingungen mit niedrigen Arbeitsentgelten sowie teils Mindestlohn- und Arbeitszeitverstößen vor. Mit dem Arbeitsschutzkontrollgesetz wurden Leiharbeit und Werkverträge für den Bereich der Fleischwirtschaft reguliert, doch fehlt es an Vorhaben, Missstände auch außerhalb dieses Bereichs anzugehen. Der DGB verweist auf seine bestehenden Positionen zur Regulierung von Arbeitnehmerüberlassung und Werkverträgen.

Die Bekämpfung der Schwarzarbeit wird in dem Nationalen Reformprogramm nur indirekt und nur für den Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen adressiert (Ziffer 174). Je nach Schätzung werden in Deutschland 75 bis 90 Prozent der haushaltsnahen Dienstleistungen in Schwarzarbeit erbracht. In Staaten, die zielgerichtet legale haushaltsnahe Dienstleistungen fördern, konnte dieser Anteil deutlich reduziert werden. So liegt er in Belgien bei nur 15 Prozent. Als Maßnahme zur Bekämpfung der Schwarzarbeit ist das geplante Fördersystem zu begrüßen. Doch haushaltsnahe Dienstleistungen machen nur einen Teil der Schwarzarbeit aus. Anders als in Privathaushalten sind im gewerblichen Bereich häufigere und effektivere Kontrollen ein zentrales Mittel. Sie müssen über die bereits beschlossenen Vorhaben hinausgehen.

Nicht nachzuvollziehen ist auch, warum das Nationale Reformprogramm die Arbeitnehmerentsendung nur unter Wettbewerbsaspekten (Ziffer 136), aber nicht unter dem Gesichtspunkt des Beschäftigtenschutzes und verbesserter Kontrollen behandelt, obwohl im Koalitionsvertrag Vorhaben hierzu enthalten sind.

162 Der DGB begrüßt die auch auf Vorschlag der Gewerkschaften während der Pandemie eingeführte sog. Home-Office-Pauschale. Auch wenn wir eine Evaluierung für sinnvoll halten, sind wir von der Eignung dieser Regelung grundsätzlich überzeugt. Unbenommen weiterer Verbesserungen sollte deshalb die Regelung entfristet und nicht abermals nur verlängert werden.

Aber auch eine geeignete steuerliche Absetzbarkeit für die Lohnsteuerpflichtigen ist nur eine zweitbeste Lösung. Aufwendungen, die den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern durch die Verrichtung ihrer Erwerbstätigkeit entstehen, sind vom Arbeitgeber zu übernehmen und sollten dann als Betriebsausgaben steuerlich geltend gemacht werden.

164 Es ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung sich für die Belange von Menschen mit Beeinträchtigung einsetzt. Ziel sollte es allerdings sein, Menschen mit Behinderung *perspektivisch gleichberechtigt* am Arbeitsleben teilhaben zu lassen.

165 Mit der Unterzeichnung der UN-Behindertenrechtskonvention 2009 hat sich Deutschland verpflichtet, Menschen mit Behinderungen eine gleichberechtigte Teilhabe in der Gesellschaft und auch am Arbeitsleben zu ermöglichen. Das ist das Ziel, welches es (schrittweise) umzusetzen gilt. Der DGB ist der Ansicht, dass die Bundesregierung sich hier messbare Ziele setzen sollte. So sollte beispielsweise die hohe Arbeitslosenquote schwerbehinderte Menschen gesenkt werden, so dass der Abstand zur Arbeitslosenquote allgemein geringer wird.

166 Der DGB bewertet den Sozialen Arbeitsmarkt sehr positiv, da Langzeitleistungsbezieher, die auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt faktisch chancenlos sind, einen geförderten Arbeitsplatz erhalten. Entgegen der Intention des Förderinstruments, längerfristige Perspektiven zu schaffen, sind die Hälfte der Arbeitsplätze jedoch nur auf maximal zwei Jahre befristet. Deshalb müssen die Förderkonditionen verbessert werden. Insbesondere gemeinwohl-orientierte Einrichtungen, die gesellschaftlich sinnvolle Dienste erbringen, mit denen sich jedoch kaum Erlöse erzielen lassen, müssen in die Lage versetzt werden, die angestrebten fünfjährigen Beschäftigungsdauern realisieren zu können. Eine ausreichende Finanzierung des Förderinstruments ist zurzeit ebenfalls noch nicht sichergestellt. Mit der Einführung des Sozialen Arbeitsmarktes hatte der Gesetzgeber zusätzlich vier Milliarden Euro für die aktive Arbeitsmarktpolitik zur Verfügung gestellt. Eine entsprechende politische Festlegung für die Zukunft steht noch aus. Die Aufnahme einer Erwerbsarbeit geht nicht zwangsläufig mit einer Verringerung der Armut einher. Ob dies gelingt, hängt von der Summe der verfügbaren Einkommen eines Haushaltes sowie dessen Zusammensetzung ab.

168 Die Teilzeitquote von Frauen mit Sorgeverantwortung ist in Deutschland besonders hoch. Um Familien (insbesondere Mütter) zu entlasten, Zeitressourcen zur Erhöhung des Arbeitsvolumens zu ermöglichen und damit Anreize für die Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zu setzen, muss die Bundesregierung – wie im Koalitionsvertrag[13]

[13] Mehr Fortschritt wagen - Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 71

zwischen den Regierungsparteien angekündigt – endlich in öffentliche Zuschüsse für haushaltsnahe Dienstleistungen investieren und ein Zulagen- und Gutscheinsystem einzuführen.

Die Absicht die Steuerklassenkombination III/ V abzuschaffen trifft auf die uneingeschränkte Unterstützung des DGB. Dadurch erhöht sich unmittelbar das monatlich verfügbare Einkommen derjenigen, die bislang in der Steuerklasse V eingruppiert sind. Davon sind insbesondere Frauen betroffen. Auch erhöht sich dadurch der Anspruch auf Lohn- und Entgeltersatzleistungen, da diese auf der Basis des monatlichen Nettolohns ermittelt werden. Hinzu kommt, dass der Verlust beim verfügbaren Monatseinkommen durch den Wechsel von Steuerklasse III in Steuerklasse IV geringer ausfällt als der Zugewinn durch den Wechsel von Klasse V in Klasse IV. Dadurch, dass mit der Kombination IV/ IV in der Regel ein realitätsnäherer monatlicher Steuerabzug erfolgen dürfte, reduziert sich außerdem für die Steuerpflichtigen die Gefahr unerwartet hoher Steuernachzahlungen. In der Summe all dieser Auswirkungen erscheint eine Ausdehnung der Erwerbstätigkeit für viele Frauen deutlich attraktiver.

Die Feststellung, dass „bei einer grundlegenderen Reform der Ehegattenbesteuerung (…) stets der verfassungsrechtliche Rahmen sowie etwaige Verteilungseffekte zu berücksichtigen" wären, ist richtig. Allerdings sind dies keine unüberwindbaren Hürden, wenn beispielsweise sichergestellt wird, dass auch künftig der Grundfreibetrag, soweit er von einem Ehegatten nicht ausgeschöpft wird, auf den anderen Ehegatten übertragen werden kann.

Gleichzeitig müssen Minderungen von Lohn- und Einkommensersatzleistungen, die durch den Wegfall der Steuerklassenkombination III/V ausgelöst würden, durch ein besseres Absicherungsniveau der Lohn- und Einkommensersatzleistungen ausgeglichen werden.

169 Die Bundesregierung hat zu diesen Fragen inzwischen einen Gesetzentwurf vorgelegt. Richtig ist, dass nach den Regelungen des Gesetzentwurfs bei Beschäftigungsverhältnissen mit einem Arbeitsentgelt von mehr als 450 Euro, aber nicht mehr als 520 Euro monatlich für Beschäftigte keine Sozialversicherungsbeiträge mit Ausnahme des Rentenversicherungsbeitrags anfallen. Durch die Neugestaltung des Übergangsbereichs werden ferner die Sozialversicherungsbeiträge auch bei Einkommen im Übergangsbereich abgesenkt. Allerdings ist es nicht plausibel, dass eine signifikante Personenzahl bislang gerade aufgrund der Sozialversicherungsbeiträge von der Arbeitsaufnahme abgesehen hat, sodass nicht zu erwarten ist, dass infolge der Neuregelung neue Beschäftigungsverhältnisse begründet werden.

Zu erwarten sind positive Effekte auf das Arbeitsangebot in Arbeitsstunden, doch bleibt das Vorhaben der Bundesregierung insoweit deutlich hinter den Möglichkeiten zurück. Bislang hat der Rückgang des Nettoeinkommens bei Eintritt in den Übergangsbereich viele Beschäftigte davon abgehalten, ihre Beschäftigung auszuweiten („Abbruchkanteneffekt"), weshalb der DGB einen gleitenden Verlauf des Beitragssatzes ab dem ersten Euro fordert. Den Abbruchkanteneffekt beseitigen die Regelungen des Gesetzentwurfs für die Sozialversicherungsbeiträge, nicht aber für die Steuern. Der dennoch zu erwartende leicht positive Effekt auf das Arbeitsangebot dürfte aber durch verbleibende Effekte der Geringfügigkeitsgrenze deutlich begrenzt werden, weil für Arbeitgeber und Beschäftigte Anreize fortbeste-

hen, die Geringfügigkeitsgrenze nicht zu überschreiten und daher die Arbeitszeit nicht auszuweiten. Weiterhin werden somit durch geringfügige Beschäftigung Arbeits- und Fachkräftepotenzial gebunden.

Das Ziel, zu verhindern, dass Minijobs als Ersatz für reguläre Beschäftigungsverhältnisse missbraucht werden, teilt der DGB. Sie werden jedoch durch die geplanten Regelungen nicht erreicht. Es ist vielfach belegt, dass sich vor allem Frauen oft in der „Minijob-Falle" befinden. Die aktuellen Minijob-Regelungen halten sie davon ab, ihre Arbeitszeit auszuweiten bzw. in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu wechseln. Dies trägt zur Altersarmut bei Frauen bei und widerspricht dem grundgesetzlichen Auftrag zur Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Männern und Frauen. Der DGB fordert, dass die Sozialversicherungspflicht bereits ab dem ersten Euro einsetzt und die Geringfügigkeitsgrenze vollständig entfällt. Der DGB hat dazu ein Konzept vorgelegt, das zudem Beschäftigte von den Sozialversicherungsbeiträgen entlastet und Haushalte mit niedrigen Einkommen unterstützt.

170 Die angekündigte bessere Abstimmung zwischen – bzw. möglicher Bündelung von – steuerfinanzierten Sozialleistungen mit dem Ziel, hohe Transferentzugsraten und Grenzbelastungen zu reduzieren, bewertet der DGB sehr positiv. Mit diesem Reformansatz wird Erwerbsarbeit stärker wertgeschätzt und es kann erreicht werden, dass die Ausweitung der Arbeitszeit durchgängig zu einem höheren verfügbaren Einkommen führt.

173 Die geschlechtergerechte Verteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit ist eine zentrale Stellschraube zur Beseitigung der Ungleichheit zwischen den Geschlechtern. Deshalb darf das Thema unbezahlte Sorgearbeit nicht auf den Zusammenhang einer partnerschaftlich orientierten Familienarbeit reduziert werden. Es muss vielmehr grundsätzlich und ressortübergreifend aufgegriffen werden.

Die faire Verteilung unbezahlter Sorgearbeit zwischen Frauen und Männern muss als eigenständige Zielsetzung konsequent verfolgt werden. Das ist die Voraussetzung dafür, dass die Bundesregierung ihrem eigenen Anspruch, die Gleichstellung von Frauen und Männern in diesem Jahrzehnt zu erreichen, gerecht werden und das selbst gesteckte Ziel erreichen kann. Die Sorgekrise sollte als eine weitere zentrale gesellschaftliche Herausforderung, neben dem menschengemachten Klimawandel und der Digitalisierung mehr politische Aufmerksamkeit auf sich ziehen – zumal vor dem Hintergrund der aktuellen Erfahrungen in der Corona-Pandemie.

Wenn jedoch – wie im Koalitionsvertrag angekündigt – im Zuge der ressortübergreifenden Gleichstellungsstrategie mithilfe des geplanten Gleichstellungs-Checks in Gesetzesvorhaben, Programmen und Kampagnen künftig immer auch die Geschlechterperspektive berücksichtigt wird[14], werden Menschen mit Sorgeverantwortung auch in denjenigen Ressorts deutlich stärker in den Fokus rücken, die das Thema der unbezahlten Sorgearbeit bisher in

[14] Mehr Fortschritt wagen - Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 115

ihren Zusammenhängen noch für vernachlässigbar halten. Gleichstellung bedarf einer Gesamtstrategie, die Sorgearbeit und Sorgeverantwortung für sich selbst und für andere als Normalfall in einem Erwachsenenleben wertet und behandelt.

Geplante Maßnahmen[15] wie die Einführung einer zweiwöchigen vergüteten Freistellung nach der Geburt eines Kindes für Väter oder zweite Elternteile, die damit von Beginn an in der Verantwortungsübernahme für ihre Kinder gestärkt werden, oder die Ausweitung der Kinderkrankentage mit Möglichkeiten der flexibleren Inanspruchnahme werden zu einer partnerschaftlicheren Verteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit zwischen den Elternteilen beitragen. Dabei ist zu begrüßen, dass es an die besondere Situation von Einelternfamilien angepasste Möglichkeiten auch für Alleinerziehende geben soll.

Die Weiterentwicklung des Elterngelds mit einer Ausweitung der exklusiven Vätermonate kann positive Anreize für Väter setzen. Die Einbindung von Vätern in die frühen Familienphasen stärkt nachweislich die partnerschaftliche Aufteilung bezahlter und unbezahlter Arbeit. Je länger, umfangreicher und häufiger Väter Elterngeld in alleiniger Betreuungsverantwortung beanspruchen, desto stärker nimmt die partnerschaftliche Arbeitsteilung zu und desto intensiver wird die Vater-Kind-Beziehung. Deshalb ist die angekündigte Weiterentwicklung des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes positiv zu bewerten, insbesondere die Erweiterung des nicht-übertragbaren Elterngeldanspruchs um einen auf drei Monate, auch wenn sich der DGB für jedes Elternteil auch mehr nicht-übertragbare Elterngeldmonate vorstellen kann. Wichtig sind darüber hinaus finanzielle Anreize für die partnerschaftliche Aufteilung der übertragbaren Monate, an die besondere Situation von Einelternfamilien angepasste Regelungen für Alleinerziehende sowie die Anhebung des Mindest- und Höchstbetrags inklusive der an die steigenden Lebenshaltungskosten orientierten Dynamisierung. Darüber hinaus müssen aus Sicht des DGB zusätzlich ein Rückkehrrecht, das ein vorrangiges Recht auf den früheren Arbeitsplatz einräumt und ein Diskriminierungsverbot im BEEG verankert werden.

2020 waren in knapp 3,2 Millionen Familien mit Kindern unter 11 Jahren beide Elternteile erwerbstätig – das entspricht gut zwei Drittel aller Paarfamilien mit Kindern in dieser Altersgruppe. In Einelternfamilien waren über eine halbe Million Alleinerziehende mit Kindern in der gleichen Altersgruppe erwerbstätig, davon 43 Prozent in Vollzeit. Der überwiegende Teil der erwerbstätigen Alleinerziehenden mit betreuungsbedürftigen Kindern – 85 Prozent – waren Frauen.

Seit Beginn der Pandemie sehen sich erwerbstätige Eltern vor große Herausforderungen gestellt: Viele Kinder müssen aufgrund pandemiebedingter Einschränkungen wie Schließung von Kitas und Schulen, Notbetreuungsangeboten oder Quarantäneanordnungen zu Hause betreut werden. Was in vielen Paarfamilien fein ausgeklügelter Betreuungsarrangements bedarf, ist für Alleinerziehende ein Kraftakt.

[15] Ebd., S. 100f

Die gesamtgesellschaftliche Bedeutung der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung ist – sowohl für die Teilhabe- und Bildungschancen für Kinder als auch für die Lebens- und Berufsplanung von Eltern – spätestens seit der Pandemie unumstritten.

Deshalb müssen Bund, Länder und Kommunen alles daran setzen, Kinderbetreuungsangebote so auszubauen, dass sie den Bedarf der Eltern decken (also auch Betreuungszeiten anbieten, die Eltern eine existenzsichernde Erwerbstätigkeit ermöglichen und dabei – gerade auch im ländlichen Raum – die Wegezeiten berücksichtigen), gut erreichbar sind und in absehbarer Zeit überall in Deutschland kostenfrei zur Verfügung stehen. Um die Qualität der Kinderbetreuungsangebote sicherzustellen, muss sich der Bund an den Maßnahmen zur qualitativen Verbesserung dauerhaft finanziell beteiligen und dafür sorgen, dass die Einrichtungen personell und sachlich angemessen ausgestattet werden. Die Möglichkeit der Ganztagsbetreuung mit pädagogisch sinnvollen Konzepten muss in Zukunft allen Kindern bis zum 14. Lebensjahr offenstehen und ergänzt werden durch bedarfsdeckende und kindeswohlorientierte Angebote der Ferienbetreuung sowie der Betreuung der Kinder von Arbeitnehmer*innen, die Schichtarbeit leisten.

174 Der DGB begrüßt das Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag, die Inanspruchnahme familien- und alltagsunterstützender Dienstleistungen durch ein Zulagen- und Gutscheinsystem zu erleichtern. Daher schlägt der DGB vor, Ziffer 174 des Nationalen Reformprogramms entsprechend zu konkretisieren. Anforderungen an ein Fördersystem für haushaltsnahe Dienstleistungen hat der DGB bereits formuliert.

Der DGB teilt die Einschätzung, dass eine verbesserte Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen die Erwerbsbeteiligung stärken kann. Diese Einschätzung wird auch durch positive Erfahrungen im Ausland, etwa in Belgien, gestützt. So wie es der Koalitionsvertrag vorsieht würden vor allem Eltern – darunter besonders Alleinerziehende und kinderreiche Familien – sowie pflegende Angehörige von einem solchen System profitieren, weil sie einerseits typischerweise einen hohen Unterstützungsbedarf haben, andererseits aber überdurchschnittlich häufig nur über geringe Einkommen verfügen. Wenn sie von Haushalts- und Sorgearbeit entlastet werden, können sie ihre Wünsche nach Erwerbsbeteiligung besser realisieren als bislang. Dabei geht es nicht nur darum, bezahlbare haushaltsnahe Dienstleistungen für Menschen mit Sorgeverantwortung als Entlastung zu etablieren und sie Menschen mit Unterstützungsbedarf zugänglich zu machen. Es geht auch darum, die zum weit überwiegenden Teil in Schwarzarbeit erbrachten Dienstleistungen in Privathaushalten in eine reguläre Branche zu überführen und sozial abgesicherte Arbeit für die im Privathaushalt Tätigen zu schaffen.

Allerdings kommt es auf die konkrete Ausgestaltung an. Entscheidend wird insbesondere die Förderhöhe sein. Es bedarf eines Förderanteils von mindestens 50 Prozent, um die angestrebten Effekte zu erzielen.

Um legale Beschäftigungsverhältnisse zu guten Arbeitsbedingungen attraktiver zu machen, sollten über das Gutscheinsystem sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse gefördert werden. Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse sollten in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umgewandelt werden, statt Minijobs noch auszuweiten, zumal

sich geringfügige Beschäftigung besonders für eine Kombination mit Schwarzarbeit („Tarnkappenjobs“) eignet.

175 Laut Koalitionsvertrag plant die Bundesregierung plant, das Entgelttransparenzgesetz weiterzuentwickeln und dessen Durchsetzung durch die Einführung einer Prozessstandschaft zu erleichtern.[16] Mit diesem Vorhaben bleibt sie nicht nur deutlich hinter den gewerkschaftlichen Forderungen nach Einführung einer Verbandsklage und einer Pflicht für Unternehmen zur regelmäßigen Überprüfung der Entgeltpraxis zurück. Sie ignoriert damit auch die Handlungsempfehlungen der ersten Evaluation des Entgelttransparenzgesetzes.[17]

Umso wichtiger ist es daher, dass die Bundesregierung Unterstützung für die geplante EU-Lohntransparenzrichtlinie in Aussicht stellt.[18] Sie muss möglichst viele Unternehmen zumindest zu regelmäßigen Prüfberichten in Sachen Entgeltgleichheit verpflichten.

176 Obwohl in den vergangenen Jahren deutlich geworden ist, dass eine Quote lediglich dort wirkt, wo sie gesetzlich vorgeschrieben ist, steht eine Weiterentwicklung des Führungspositionengesetzes (FüPoG I+II) offensichtlich nicht auf der Agenda der Bundesregierung. Der Koalitionsvertrag stellte lediglich in Aussicht[19], Erfolge und Handlungsbedarfe sichtbarer zu machen, in dem die Berichterstattung über die Entwicklung des Frauen- und Männeranteils in Führungsebenen und Gremien der Privatwirtschaft und des Öffentlichen Dienstes erweitert wird. Notwendig wäre dagegen eine Erweiterung des Geltungsbereichs für die Mindestbeteiligung in Vorständen und die Quoten bei Aufsichtsräten, wie sie der DGB seit langem fordert – und zwar für börsennotierte Unternehmen, auch wenn sie nicht der Unternehmensmitbestimmung unterliegen.

8 Sozialstaat stärken

172 Die Bundesregierung behauptet, eine „Flexibilisierung des Renteneintritts könnte die Anreize für ältere Personen verbessern, freiwillig länger zu arbeiten.“ Hierzu ist eindeutig klar zu stellen, dass im deutschen Rentenrecht der Renteneintritt flexibel und freigestaltbar ist. Wer wenigstens 35 Versicherungsjahre (inkl. Schule und Studium, ALG II etc.)hat, darf ab dem 63. Lebensjahr in Rente gehen. Nach oben gibt es keine Grenze. Wer früher geht bekommt Abschläge, wer länger bleibt bekommt Zuschläge. Die Behauptung einiger Öko-

[16] Mehr Fortschritt wagen - Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 116

[17] Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (2019): Bericht der Bundesregierung zur Wirksamkeit des Gesetzes zur Förderung der Entgelttransparenz zwischen Frauen und Männern sowie zum Stand der Umsetzung des Entgeltgleichheitsgebots in Betrieben mit weniger als 200 Beschäftigten. Berlin: BMFSF.

[18] Mehr Fortschritt wagen - Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 135

[19] Ebd., S. 116

nomen, das Renteneintrittsalter sei nicht flexibel, ist falsch und nur vorgeschoben. Tatsächlich wollen sie die Abschläge erhöhen und so den finanziellen Druck zum längeren Arbeiten steigern. Damit wird das Renteneintrittsalter aber für die Allermeisten faktisch unflexibler, da sie sich einen früheren Renteneintritt nicht mehr leisten können. Die Forderung kommt damit der rechnerischen Wirkung einer zusätzlichen Erhöhung des Rentenalters gleich.

Der DGB lehnt jede Erhöhung des Rentenalters ab, auch wenn es nur faktisch oder rechnerisch zu diesem Ergebnis führt, da dies nur weitere Rentenkürzungen sind. Richtig ist, dass Arbeiten bis zur Regelaltersgrenze und freiwillig auch darüber hinaus besser möglich sein muss. Hier tragen jedoch die Arbeitgeber die Verantwortung, durch gesundheitsförderliche und menschengerechte Gestaltung des Arbeitsplatzes sowie gute Arbeitsbedingungen die Grundlage für längeres Arbeiten zu legen. Arbeitgeber müssen auch ältere Menschen zu guten Bedingungen einstellen und beschäftigen und insbesondere mangelt es regelmäßig an der Bereitschaft der Arbeitgeber, Beschäftigte über die Regelaltersgrenze hinaus zu beschäftigten – von einzelnen Ausnahmen „erwünschter" Beschäftigter abgesehen. Gerade der Arbeitsmarkt für Ältere ist hoch segregiert und die Möglichkeiten sozial höchst ungleich verteilt. Zu diskutieren ist hier gegebenenfalls die Frage der arbeitsrechtlichen Aspekte der Regelaltersgrenze als zulässige Begrenzung an sich unbefristeter Verträge. Nicht zu diskutieren sind Sonderarbeitsrechte für ältere Beschäftigte mit reduziertem Schutzniveau.

Eine höhere Hinzuverdienstgrenze bei Altersrenten ist diskutabel, allerdings ergibt sich hieraus kein wirklicher finanzieller Vorteil für die Beschäftigten. Die vorzeitig bezogene Rente ist mit Abschlägen behaftet, die auch durch längere parallele Erwerbsarbeit nicht wieder ausgeglichen werden können. Außerdem stellt sich die Frage, wieso die Lohnersatzleistung Rente gezahlt werden soll, wenn die Menschen faktisch in Vollzeit oder vollzeitnah arbeiten (46.000 Euro entspricht rund 130 Prozent des durchschnittlichen versicherungspflichtigen Lohns). Das Problem beim Hinzuverdienst liegt außerdem im komplexen System aus vorläufiger Festsetzung und nachlaufender Spitzabrechnung sowie darin, dass die Teilrente als Instrument eines flexiblen Rentenübergangs nicht genutzt werden kann, wenn das Bezugsalter nicht auf 60 Jahre abgesenkt wird.

Der DGB fordert die Hinzuverdienstregeln einfacher und transparenter zu gestalten und eine Teilrente bereits ab dem 60. Lebensjahr erlauben. Nachvollziehbar ist der Vorschlag, die Hinzuverdienstregelungen bei der Grundsicherung im Alter/Hilfe zum Lebensunterhalt zu diskutieren.

Der DGB lehnt den Vorschlag der Bundesregierung ab, den Arbeitgebern die Sozialbeiträge zur Renten- und Arbeitslosenversicherung bei Beschäftigten jenseits der Regelaltersgrenze zu erlassen. Davon würden ausschließlich die Arbeitgeber profitieren. Der DGB fordert, im Altersübergang und bei Erwerbstätigkeit neben der Rente muss der Schutz der Sozialversicherungen inklusive der Lohnersatzleistungen vollumfänglich und durchgängig gesichert sein. Das Krankengeld ist auch bei erwerbstätigen Rentnerinnen und Rentnern ungekürzt zu zahlen – aktuell darf die Krankenkasse die Zahlung des Krankengeldes durch die Verpflichtung zur Beantragung der Vollrente einseitig zerstören, obwohl die erwerbstätigen Rentner*innen zuvor den vollen Beitragssatz zahlten. Auch jenseits der Regelaltersgrenze

sind Erwerbstätige bei Krankheit nicht mehr voll abgesichert, da auch hier einer Verkürzung des Krankengelds durch die Vollrente erzwungen werden kann. 2014 hat die Regierung mit Flexirentengesetz erst die Möglichkeit geschaffen, dass erwerbstätige Vollrentner*innen auch jenseits der Regelaltersgrenze weitere Rentenansprüche aufbauen können. Hier nun zurückzuschrauben und die Arbeitgeber zu entlasten ginge in die falsche Richtung. Sollte das Zielbild eine Beschäftigung auch über die Regelaltersgrenze hinaus sein, ist auch die Frage der Absicherung bei Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit zu diskutieren. Es kann nicht sein, dass Menschen die im Alter wesentliche Teile ihres Einkommens aus Erwerbstätigkeit erzielen, keinen Lohnersatz mehr bekommen und allein auf ihre Altersrente verwiesen werden.

Auch die Möglichkeit für erwerbsgeminderte Personen sowie für Rentnerinnen und Rentner in der Grundsicherung, mit einer Erwerbstätigkeit ihr Einkommen zu verbessern, soll ausgeweitet werden. Darüber hinaus sollte geprüft werden, wie auch für den öffentlichen Dienst Anreize gesetzt werden können, länger zu arbeiten und wie tarifvertragliche oder andere rechtliche Anreize dafür, die Arbeit zu einem bestimmten Zeitpunkt aufzugeben oder einzuschränken, beseitigt werden können.

178 Der DGB lehnt eine willkürliche Begrenzung des Beitragssatzes auf 40 Prozent ab. Empirisch, ökonomisch und sozialpolitisch gibt es keinen Grund für diese 40 Prozent-Marke. Eher das Gegenteil: gerade in Krisenzeiten wird es immer wieder so sein, dass der Beitragssatz eher steigt, während er in guten wirtschaftlichen Zeiten tendenziell sinkt. Wird der Beitragssatz bei 40 Prozent begrenzt, würde im Falle der Krise einer der wichtigsten automatischen Stabilisatoren geschwächt, da dann unmittelbar Leistungskürzungen bei Kurzarbeiter-/Arbeitslosengeld, Rente oder Gesundheitsleistungen erforderlich wären. Natürlich ist stets im Sinne der Verteilung des Wohlstands zu schauen, ob und wie der Beitragssatz moderiert werden kann. Falsch ist es jedoch, dass der Beitrag für die Sozialleistungen auf 40 Prozent begrenzt worden sei, denn dies wurde maßgeblich dadurch erreicht, dass die Kosten in den Bereich privater ergänzender Versicherungen bzw. reduzierte Leistungen verschoben wurde. Der faktische Beitrag zu einer angemessenen Absicherung liegt schon längst weit über 40 Prozent, allerdings überwiegend zu Lasten der Beschäftigten. Die Bundesregierung legt in ihren Berichten diese Kosten für zusätzliche Absicherung jedoch nicht offen, selbst wenn sie wie in der Alterssicherung explizit vorgesehen sind. So liegt der von der Bundesregierung proklamierte Gesamtbeitrag zum Drei-Säulen-Modell bei etwa 25 Prozent (18,6 Prozent zur gesetzlichen Rente, 4 Prozent zu Riester und 2 bis 3 Prozent zu einer weiteren Absicherung) – dabei bleibt die Absicherung bei Erwerbsminderung und Tod noch außer Acht, welche rechnerisch noch weitere wohl 2 bis 3 Prozentpunkte erfordern würde). Allein die Kosten für die zweite und dritte Säule hinzugerechnet liegt der Gesamtbeitrag rechnerisch heute schon bei rund 46 bis 47 Prozent.

179 Der DGB begrüßt das Vorhaben der Bundesregierung, das Rentenniveau (Standardrentenniveau ohne Statistischen Verzerrungseffekt) dauerhaft bei mindestens 48 Prozent zu

stabilisieren. Dem steht die Reaktivierung des Nachholfaktors aber politisch und strukturell entgegen und wird vom DGB abgelehnt.[20]

Die Arbeiten zur Beseitigung (der Gefahr) einer rechtswidrigen zweifachen Besteuerung von Alterseinkünften sollten bald, aber mit ausreichender Zeit zur Beratung begonnen werden. Kontraproduktiv wären politische Vorfestlegungen, etwa zur Bemessung des Übergangszeitraums bis zur vollen Besteuerung der Alterseinkünfte. So weisen etwa, bei Zugrundelegung der vom Bundesfinanzhof entwickelten Maßstäbe, erste Berechnungen darauf hin, dass der Übergangszeitraum bis zur vollen Besteuerung - anders als häufig angenommen - über das Jahr 2060 hinaus verlängert werden müsste.

180 Der DGB lehnt die Einführung eines Opt-outs aus dem Rentensystem in der Dritten Säulen ab. Dies gilt erst recht soweit dieses von den Beschäftigten finanziert werden soll. Auch stellt sich die Frage der Haftung für die Beiträge, falls dieses System nicht den Erwartungen entspricht. Der DGB lehnt ebenfalls die Garantieabsenkung bei privaten Rentenversicherungen ab, da dies nicht den Interessen der Versicherten dient, sondern lediglich der Versicherung, die weiterhin ihre Vertriebs- und Verwaltungskosten voll abziehen könnte. Vor diesem Hintergrund verbietet sich auch, nicht lukrative Produkte erst durch Subventionen marktfähig zu gestalten.

181 Aus unserer Sicht muss die Finanzlage und Handlungsfähigkeit der Bundesagentur für Arbeit (BA) abgesichert werden. Das Defizit im Haushalt der BA ist vor allem auf die Ausgaben für die Pflichtleistungen aufgrund von Kurzarbeit zurückzuführen. Daher sollte das Defizit im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit auch im Jahr 2022 durch Liquiditätshilfen ausgeglichen und diese zum Jahresende in einen nicht rückzahlbaren Bundeszuschuss umgewandelt werden. Wir plädieren auch weiterhin dafür, die BA auf diesem Wege am Ende des Jahres 2022 schuldenfrei zu stellen. Nur so kann die Handlungsfähigkeit der BA in der Arbeits- und Qualifizierungsförderung und bei der arbeitsmarktpolitischen Begleitung des Strukturwandels gewährleistet werden.

184 Die genannten Eckpunkte zur Ausgestaltung des Bürgergeldes stellen aus Sicht des DGB substanzielle Verbesserungen dar. Insbesondere der Schutz von Ersparnissen sowie die Übernahme der tatsächlichen Wohnkosten in voller Höhe mindern das Risiko eines sozialen Abstiegs und stärken das sozialstaatliche Sicherungsversprechen. Die neue, kooperative Arbeitsweise der Jobcenter, bei der Integrationsziele und -schritte im Einvernehmen vereinbart werden sollen, stärkt die Position der Leistungsberechtigten spürbar.

Um einen wirksamen Beitrag zum EU-Ziel, die Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen in der Europäischen Union, um mindestens 15 Millionen bis 2030 zu verringern, zu leisten, müssen die Reformpläne dringend um eine Neuermittlung

[20] Vgl. Ingo Schäfer/Florian Blank (2022): Die Rentenpläne der Ampelkoalition – alle Probleme gelöst? WSI-Blog, https://www.wsi.de/de/blog-17857-die-rentenplaene-der-ampelkoalition-alle-probleme-geloest-38301.htm

und Erhöhung der Regelsätze erweitert werden. Denn das Niveau der Grundsicherungsleistungen liegt bei allen Haushaltskonstellationen – mit Ausnahme der Alleinerziehenden mit jungen Kindern – unterhalb der Armutsrisikoschwelle.

185 Der Zugang zur freiwilligen Arbeitslosenversicherung könnte u. a. durch die Verlängerung der Dreimonatsfrist zur Neuversicherung bei Gründungen erleichtern und damit insbesondere Selbständige sowie Gründerinnen und Gründer unterstützen. Gleichzeitig sollte die Bundesregierung prüfen, ob und wie ein Zugang ohne Vorversicherungszeit möglich ist und wie eine Bemessung der Beiträge und Leistungen erfolgen soll.

9 Arbeits- und Fachkräftepotenziale erschließen

186 Mit dem Ziel, eine wirksame und nachhaltige Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Lebensbereichen voranzutreiben, muss die ressortübergreifenden Gleichstellungsstrategie nachhaltig weiterentwickelt werden. Entscheidend hierbei ist die Einführung eines institutionalisierten Verfahrens zur Berücksichtigung gleichstellungspolitischer Belange in laufenden Gesetzgebungsverfahren. Deswegen begrüßt der DGB die geplante Einführung eines Gleichstellungs-Checks.[21] Hierbei ist die Einbindung der Bundesstiftung Gleichstellung sicherzustellen.

187 Der DGB teilt die Ziele, Weiterbildung und die Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Menschen zu stärken. Um diese Ziele zu erreichen, bedarf es jedoch konkreter Maßnahmen, die nicht durch Maßnahmen gegenteiliger Wirkung – wie etwa die Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze – konterkariert werden dürfen. Insbesondere digitale Vorhaben erfordern einen Gleichstellungs-Check und ein institutionalisiertes Monitoring. Zudem sollten geschlechtergerechte Förderkriterien bei bundespolitischen Vorhabenangewendet werden, wie z. B. bei der Nationalen Weiterbildungsstrategie und gerade im Rahmen der Transformation.

Bei dem Ziel, die Erwerbsbeteiligung von älteren Beschäftigten zu stärken, fokussiert das Nationale Reformprogramm unter Ziffer 172 auf Anreize im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung. Zielführender wäre es, Arbeitsplätze und Anforderungen an die Bedürfnisse älterer Beschäftigter anzupassen und dadurch einerseits gesundheitlichen Belastungen vorzubeugen und andererseits einen längeren Verbleib im Beruf zu ermöglichen, sodass ältere Fachkräfte nicht ungewollt vorzeitig aus dem Erwerbsleben ausscheiden – und damit zugleich oft Nachteile bei der Rente in Kauf nehmen – müssen. Das Fachkräftepotenzial der Altersgruppe 55 bis 64 liegt bei bis zu 1,1 Millionen Personen.

Deutlich ausbaufähig ist der Verweis auf attraktivere Arbeitsbedingungen. Wenngleich der DGB die Vorhaben, Fachkräfteeinwanderung zu erleichtern und zu verbessern, begrüßt (siehe dazu unten), werden diese Maßnahmen im Abschnitt „Arbeits- und Fachkräftepotenziale erschließen" des Nationalen Reformprogramm weit detaillierter ausgeführt als die

[21] Mehr Fortschritt wagen - Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 115

Maßnahmen, mit denen inländisches Fachkräftepotenzial erschlossen werden soll. Zwar finden sich Maßnahmen dieser Wirkung an anderen Stellen des Nationalen Reformprogramms. Gleichwohl lässt das beschriebene Ungleichgewicht befürchten, dass die Vorhaben im Bereich der Einwanderung nicht hinreichend mit den übrigen Maßnahmen zusammen gedacht werden. Nur, wenn Arbeitsbedingungen verbessert werden, lassen sich inländische und ausländische Fachkräfte für Mangelberufe nachhaltig gewinnen.

Auf die ausgeprägte Abwanderung von Menschen im Erwerbsalter ohne deutsche Staatsangehörigkeit weist das Nationale Reformprogramm bereits hin. Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit, die bereits in Deutschland leben, könnten durch bessere Arbeitsbedingungen und Weiterbildungsperspektiven möglicherweise bewogen werden, in Deutschland zu bleiben. Ausländische Beschäftigte, die über keine qualifizierenden Abschlüsse verfügen, aber auch diejenigen, deren Abschlüsse in Deutschland nicht anerkannt sind oder die in fachfremden Berufen arbeiten, arbeiten oft zu niedrigen Arbeitsentgelten und unter äußerst schlechten Arbeitsbedingungen. Die Bedingungen für sie zu verbessern und ihnen bessere Arbeitsmarktperspektiven zu eröffnen kann auch einen Beitrag dazu leisten, Fachkräftepotenzial zu erschließen.

In einigen Mangelberufen – etwa in Pflegeberufen – gibt es zudem einen hohen Anteil von Beschäftigten, die aufgrund schlechter Arbeitsbedingungen oder niedriger Arbeitsentgelte aus dem ursprünglich erlernten Beruf in andere Tätigkeiten gewechselt sind. Es gilt daher Berufsausstiegen vorzubeugen und Fachkräfte im Inland zurückzugewinnen. Wie Arbeitsbedingungen attraktiver gestaltet werden können, sollte deshalb konkretisiert werden. Wichtige Elemente sind die Einhaltung arbeitsrechtlicher Vorgaben, insbesondere hinsichtlich der Arbeitszeit, eine Personalbemessung, die dem tatsächlichen Arbeitsaufkommen entspricht sowie sichere und familienfreundliche Beschäftigungsmodelle.

189 Qualifizierte Fachkräfte werden in vielen Ländern weltweit gesucht. Nur wenn sie in Deutschland attraktive Bedingungen vorfinden, werden sie sich für eine Beschäftigung in Deutschland entscheiden, zumal ohnehin andere, nicht behebbare Hindernisse wie etwa eine größere Sprachbarriere im Vergleich zu anderen Einwanderungsländern bestehen.

Zu Recht benennt das Nationale Reformprogramm die Anerkennung von Bildungs- und Berufsabschlüssen als wesentliche Hürde. Das ausdifferenzierte System der beruflichen Bildung in Deutschland ist mit den Qualifikationswegen, die in vielen anderen Staaten üblich sind, nicht ohne Weiteres vergleichbar, sodass sich die Anerkennung umso schwieriger gestaltet, umso größer die Ähnlichkeit zu einem deutschen Abschluss sein muss. Das Potenzial vereinfachter Anerkennung ist jedoch hoch: Analysen des IAB zeigen, dass die Anerkennung von Berufsabschlüssen die Beschäftigungswahrscheinlichkeit innerhalb von drei Jahren um ein Viertel erhöht, weil der Zugang zu mehr Arbeitsplätzen eröffnet wird. Teils hohe Kosten, komplizierte und langwierige Verfahren sowie fehlende Möglichkeiten zur Anpassungsqualifizierung erschweren den Einstieg in den erlernten Beruf. Teils fehlt es auch an geeigneten Informationen über die Möglichkeiten und Vorteile einer Anerkennung von Abschlüssen. Projekte wie Faire Mobilität und Support Faire Integration leisten hier einen wichtigen Beitrag und sollten gestärkt werden.

Was die geplante zweite Säule (Punktesystem) betrifft, ist das Vorhaben für eine fachliche Bewertung aus arbeitsmarktpolitischer Sicht noch nicht hinreichend konkret formuliert.

190 Der DGB begrüßt die Vorhaben, sichere Bleibeperspektiven für Geduldete zu schaffen, Arbeitsverbote abzuschaffen und den Spurwechsel für Asylsuchende zu erleichtern. Der Spurwechsel sollte allerdings nicht von zu strengen Voraussetzungen abhängen. Wer Asyl beantragt hat, sollte die Möglichkeit erhalten, den Aufenthaltszweck im Inland zu wechseln, wenn die bestehenden Anforderungen für den neuen Aufenthaltszweck erfüllt sind. Vom Spurwechsel sollten auch Personen mit dem Status der Beschäftigungsduldung Gebrauch machen können. Letztere ist selbst wiederum bislang viel zu restriktiv ausgestaltet, sodass nur sehr wenige Menschen davon profitieren. Sie praxistauglicher auszugestalten muss deshalb vor allem bedeuten, die Voraussetzungen zu erleichtern. Die genannten Punkte sollten in Ziffer190 ausdrücklich klargestellt werden.

192 Der Ausbildungsmarkt stand bereits vor der Corona-Pandemie vor strukturellen Herausforderungen. Neben der Diagnose „Mismatch" ist es deshalb notwendig, einen Blick auf die weiteren Indikatoren am Ausbildungsmarkt zu werfen. Die Beteiligung der Unternehmen an Ausbildung war in den letzten Jahren rückläufig.[22] Deshalb sollte unter Ziffer 192 ergänzt werden, dass es ein ausreichend großes und qualitativ hochwertiges Angebot von Ausbildungsplätzen braucht, damit allen ausbildungsinteressierten jungen Menschen der Weg in eine Ausbildung offensteht. Ein Resultat dieser Ungleichgewichte ist die wachsende Zahl von jungen Menschen ohne abgeschlossene Berufsausbildung.[23]

194 Die Maßnahmen der Bundesregierung sollten neben der Verbesserung von Berufsorientierung und weiterer bestehender Maßnahmen vor allem darauf zielen, unversorgten jungen Menschen eine Chance auf eine Berufsausbildung zu geben. Dazu ist die im Koalitionsvertrag verankerte Ausbildungsgarantie und die Schaffung außerbetrieblicher Ausbildungsangebote zu erwähnen.

Für die Attraktivität der Dualen Berufsausbildung ist die Ausstattung von Berufsschulen entscheidend. Dazu ist im Koalitionsvertrag ein Pakt für berufliche Schulen und eine Initiative zur Fortbildung von Lehrkräften erwähnt, die hier Eingang finden sollte.

197 Vor dem Hintergrund der Transformation wird zu Recht auf den großen Bedarf an individuellen beruflichen Weiterbildungen, auch für den Berufs- und Branchenwechsel, hingewiesen. Auch wenn aus Sicht des DGB die Beschäftigungssicherung im Betrieb die arbeitsmarktpolitische Priorität sein muss, wird dies für viele Beschäftigte nicht möglich sein. Hier bedarf es einer präventiv ausgerichtete Weiterbildungsförderung, damit Beschäftigte nicht erst nach Kündigung, eingetretener Arbeitslosigkeit unterstützt werden. Damit die angekündigte finanzielle Unterstützung diesen Zweck erfüllen kann, muss sie ausreichend hoch sein, um den Lebensunterhalt auch während längeren Weiterbildungsmaßnahmen und für Geringverdienende zu sichern. Keine notwendige Weiterbildung darf am Lebensunterhalt scheitern. Gleichzeitig sollte die Voraussetzung einer Vereinbarung zwischen Arbeitgeber

[22] Bundesinstitut für Berufsbildung (2021), Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2021, S.191.
[23] Ebd., S. 278.

und Beschäftigten (Anhang III / Ziffer 11) nicht so gestaltet sein, dass die Teilnahme an einer Weiterbildung, die nicht unmittelbar im eigenen Betrieb anwendbar ist, nicht grundlos durch den Arbeitgeber blockiert werden kann.

Die Weiterentwicklung und Verzahnung von Weiterbildungsplattformen (explizit zu nennen sei an dieser Stelle insbesondere NOW!) begrüßt der DGB, genauso wie den weiteren Aufbau von Weiterbildungsverbünden unter Beteiligung der Sozialpartner. Trotz des Ausbaus der Fördermöglichkeiten für berufliche Weiterbildung im Betrieb durch Qualifizierungschancengesetz und Arbeit-von-Morgen-Gesetz ist die Inanspruchnahme nicht zufriedenstellend. Unter anderem fehlt es in vielen Betrieben an einer langfristigen Qualifizierungsplanung, für die eine Förderung überhaupt in Frage käme. Ein wichtiges Erfolgsmodell zur Stärkung betrieblicher Weiterbildungskultur ist dabei die ESF-Sozialpartnerrichtlinie. Neben dieser leisten auch Weiterbildungsmentoren einen wichtigen Beitrag, um Beschäftigte direkt zu erreichen und sie zu unterstützen, sich für verändernde Aufgaben zu qualifizieren. Für Weiterbildungsmentoren sollte unter Berücksichtigung der bestehenden Einrichtungen der Tarifpartner ein rechtlicher Rahmen sowie Angebote an überbetriebliche Weiterbildungsmentoren für KMU geschaffen werden.

Alle Förderinstrumente können jedoch nur wirken, wenn auch das Angebot an Weiterbildung übersichtlich, verständlich und transparent organisiert ist. Untersuchungen der OECD bestätigen, dass es durch die Fülle an Weiterbildungsangeboten an Übersichtlichkeit und Transparenz für die Nachfragenden fehlt.[24]

199 Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften setzen sich dafür ein, Kurzarbeit stärker zu einem Brückeninstrument in der Transformation weiterzuentwickeln. Sie fordern seit langem die Einführung des Transformationskurzarbeitergeldes, das am Tatbestand des transformationsbedingten Arbeitsausfalls ansetzt, zwingend eine Verknüpfung von Kurzarbeit und Qualifizierung vorsieht, Lohnersatz und Kosten für eine berufliche Weiterbildung während Kurzarbeit gewährleistet und ein gemeinsames Handeln der Betriebsparteien bei der Qualifizierungsbedarfsermittlung und -planung sowie eine Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit voraussetzt. Unternehmen müssen im Strukturwandel bei der Sicherung von Beschäftigung unterstützt werden. In diesem Sinne sollte auch das Qualifizierungsgeld gestaltet werden.

Ebenso fordern der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften bereits lange die Einführung eines Weiterbildungsgeldes im SGB II und III und die Verlängerung des ALG-Anspruchs nach Ende einer Weiterbildungsmaßnahme. Bei der vorgeschlagenen Höhe von 150 Euro wird aber die grundsätzliche Problematik, dass sich im SGB II eine Erwerbstätigkeit (im Rahmen der Hinzuverdienstregelungen) oder sogar ein Ein-Euro-Job mehr lohnt als Weiterbildung, nicht überwunden. Im SGB III werden ebenfalls 150 Euro nicht ausreichen, um längerfristige Weiterbildungen finanziell tragbar zu machen. Die Abschaffung des Vermittlungsvorrangs sollte in beiden Rechtskreisen erfolgen.

---

[24] OECD (2021) Continuing Education and Training in Germany, https://www.oecd-ilibrary.org/employment/continuing-education-and-training-in-germany_1f552468-en.

201 Alle Bemühungen, um einen Ausbau der Bildungs- und Betreuungsangebote und die Steigerung der Qualität der Bildungsinstitutionen zu erreichen, benötigen qualifizierte pädagogische Fachkräfte. Die Gewinnung ebenjener Fachkräfte bedroht die durchaus ambitionierten Ziele. Es liegen verschiedene Studien vor, die den enormen Fachkräftebedarf bei frühkindlicher und schulischer Bildung belegen. [25]

203 Der mit dem Ganztagsförderungsgesetz geschaffene Rechtsanspruch auf Ganztagsförderung für Grundschulkinder ist nach dem Rechtsanspruch auf Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege ein folgerichtiger Schritt. Ein guter Ganztag ermöglicht Zeit für individuelle Förderung und trägt zum Abbau von Bildungsungleichheiten bei. Auch familien- und gleichstellungspolitisch ist der Ganztag wichtig, damit die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie die Erwerbstätigkeit von Frauen nach der Kita-Phase nicht ausgebremst werden.

Allerdings wird der Rechtsanspruch aufgrund des Fachkräftemangels und der baulichen Engpässe erst ab 2026 stufenweise eingeführt und nicht bereits wie ursprünglich geplant insgesamt ab 2025. Damit verzögert sich der für alle Grundschulkinder angekündigte Anspruch um Jahre. Dem zügigen quantitativen Ausbau steht ein kommunaler Investitionsstau bei Schulen von 44,2 Milliarden Euro entgegen.

Weder beinhaltet das Ganztagsförderungsgesetz Qualitätsvorgaben für die Ganztagsangebote noch geht mit dem Gesetz eine Fachkräfteoffensive für die frühe Bildung einher. Überdies berücksichtigt die Mittelverteilung nach dem Königsteiner Schlüssel und über Umsatzsteuerpunkte weder die Finanzstärke bzw. -schwäche der Länder und Kommunen noch soziale Kriterien.

Für eine bessere Qualität in der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung müssen jetzt Qualitätsstandards, mindestens für die Fachkräftequalifizierung, die Fachkraft-Kind-Relation, die Zusammenarbeit zwischen Schule sowie Kinder- und Jugendhilfe und für die Ausstattung festgelegt und regelmäßige Qualitätsdialoge auf Bundes- und Länderebenen zwischen Politik, Praxis, Wissenschaft, Fachverbänden und Gewerkschaften institutionalisiert werden. Eine gemeinsam von Bund und Ländern getragene Fachkräfteoffensive für die frühe Bildung muss mit gemeinsamen Aus- und Fortbildungsformaten für alle pädagogischen Fachkräfte im Ganztag einhergehen. Für die Interaktion und Kooperation des schulischen und sozialpädagogischen Personals müssen zudem verbindliche Regelungen geschaffen werden.

---

[25] Autorengruppe Fachkräftebarometer (2021): Fachkräftebarometer Frühe Bildung 2021, https://www.fachkraeftebarometer.de/fileadmin/Redaktion/Publikation_FKB2017/Publikation_FKB2021/WiFF_FKB_2021_web.pdf; Prognos (2018): Zukunftsszenarien – Fachkräfte in der Frühen Bildung gewinnen und binden, https://www.prognos.com/sites/default/files/2021-01/18.12.2018_fachkraefte_in_der_fruehen_bildung_gewinnen_und_binden_01.pdf; Klemm, Klaus (2022): Entwicklung von Lehrkräftebedarf und -angebot in Deutschland bis 2030, Berlin: Verband Bildung und Erziehung.

10 Umsetzung des Deutschen Aufbau- und Resilienzplans

207 Der DGB hat wiederholt gefordert, die organisierte Zivilgesellschaft bei der Erstellung des Deutschen Aufbau- und Resilienzplans (DARP) effektiv zu beteiligen und in diesem Zusammenhang auf das Partnerschaftsprinzip verwiesen, das im Bereich der EU-Strukturpolitik eine lange Tradition hat. Damit wird sichergestellt, dass die Sozialpartner und andere zivilgesellschaftliche Akteure sowohl bei der Prioritätensetzung der Investitionsfonds als auch bei der Umsetzung der Projekte ein Mitspracherecht haben. Leider ist die Einbindung der Zivilgesellschafts in der EU-Verordnung zur Aufbau- und Resilienzfazilität nur unzureichende geregelt. Entsprechend wurden die Sozialpartner und andere zivilgesellschaftliche Akteure bei der Erstellung des nationalen Aufbauplans nicht effektiv beteiligt – ein Muster, das auch in vielen anderen europäischen Staaten zu beobachten ist.[26] Dennoch ist die Bundesregierung bemüht, die organisierte Zivilgesellschaft nun bei der Umsetzung des DARP umfassend zu informieren. Der DGB begrüßt ausdrücklich die Austauschprozesse die die Bundesregierung im letzten Jahr auf Arbeitsebene und ressortübergreifend mit den Sozialpartnern und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren etabliert hat. Wir unterstützen eine Fortführung und Vertiefung dieses Prozesses.

Der DGB kritisiert die fehlende Geschlechterperspektive im Deutschen Aufbau- und Resilienzplan: Investitionspolitik müsste hier konkret mit einer progressiven Gleichstellungspolitik verbunden werden. Der DGB fordert sowohl die Integration der Geschlechterperspektive als auch die Umsetzung eines Gender Budgeting sowie die Einbindung der Gleichstellungsstrategie in alle Phasen der wirtschaftspolitischen Steuerung. Die Bundesregierung sollte dazu klarstellen, wie die Gleichstellungsstrategie im Sinne des Gender Mainstreaming in das Maßnahmepaket integriert wird und evaluieren, in welchem Maße Frauen und Männer vom DARP profitieren bzw. inwiefern die Maßnahmen dazu beitragen, die Benachteiligung von Frauen abzubauen.

Es gibt zwar ein eigenes Kapitel in Teil 1 „Allgemeine Ziele und Kohärenz des Plans" zu Geschlechtergerechtigkeit und Chancengleichheit für alle. Dort wird nicht nur Bezug genommen zur Gleichstellungsstrategie, es werden auch Maßnahmen aufgelistet, die zur Erreichung der gleichstellungspolitischen Ziele beitragen und Chancengerechtigkeit für alle zu erhöhen. Darüber hinaus wird auf die Verpflichtung der Bundesregierung nach § 2 GGO auf die Beachtung des Gender-Mainstreaming hingewiesen. In den Kapiteln zur Erläuterung der Maßnahmen in den einzelnen Schwerpunkten der Investitionen und Reformen finden sich jedoch weder Hinweise auf Gender Mainstreaming, Gender Budgeting und Förderung von Geschlechtergerechtigkeit noch auf die Erhebung entsprechender geschlechterdifferenzierter Daten.

---

[26] EWSA (2021): Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft in die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne – was funktioniert und was nicht? Auf der Grundlage von Konsultationen in den 27 Mitgliedstaaten, ECO/ESG, https://www.eesc.europa.eu/en/documents/resolution/involvement-organised-civil-society-national-recovery-and-resilience-plans-what-works-and-what-does-not#downloads.

Sehr aussagekräftig in der Bewertung der Maßnahmen ist hingegen die Klatzer/Rinaldi-Studie.[27] Diese belegt, dass es eine deutliche Diskrepanz gibt zwischen denjenigen Branchen, die in Deutschland vorrangig von Corona betroffen sind und denjenigen Branchen, die durch den EU-Aufbaufonds gefördert werden. Das ist aus gleichstellungspolitischer Perspektive inakzeptabel.

Untermauert werden diese Aussagen auch durch die Erkenntnisse einer Analyse der Corona-Maßnahmenpakete der Bundesregierung: Sie belegt, dass die Maßnahmen zur Bekämpfung der Coronakrise die Unterschiede zwischen den Geschlechtern vergrößert haben könnten, weil 38 Prozent der Maßnahmen eher Männern zugutekommen als Frauen, während nur 21 Prozent mehr den Frauen als den Männern nutzen dürften.[28]

[27] Klatzer, Elisabeth/Rinaldi, Azzurra (2020): "#nextGenerationEU" Leaves Women Behind. Gender Impact Assessment of the European Commission Proposals for the EU Recovery Plan https://alexandrageese.eu/wp-content/uploads/2020/07/Gender-Impact-Assessment-NextGenerationEU_Klatzer_Rinaldi_2020.pdf.

[28] Frey, Regina (2021): Analysen von drei Maßnahmen-Paketen des Bundes zur Bewältigung der Coronakrise aus Gleichstellungsperspektive, WSI Studie Nr. 29, https://www.wsi.de/fpdf/HBS-008189/p_wsi_studies_29_2021.pdf.