

# Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur

Umsetzung des deutschen Aufbau- und Resilienzplans (DARP)  
Partnerschaftliche Konsultation am 02.12.2021

03.12.2021

## 1) Allgemeine Kommentare und DGB-Schwerpunkte für eine Revision des DARP

Bei der Erstellung des deutschen Aufbau- und Resilienzplans wurde aus Sicht des DGB die Chance verpasst, die organisierte Zivilgesellschaft angemessen in die Entwicklung der Pläne der Bundesregierung einzubinden. Aus diesem Grund konzentriert sich der erste Teil der Stellungnahme auf eine grundsätzliche Bewertung des DARP. Artikel 16 der Verordnung zur Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) (VO 2021/241) sieht bis Ende Juli 2022 einen Überprüfungsbericht zur Aufbau- und Resilienzfazilität vor. In diesem Kontext ist auch eine Neuberechnung der Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität vorgesehen. Der DGB geht deshalb davon aus, dass im Kontext des Überprüfungsberichts einige Maßnahmen grundlegend verbessert und neue Maßnahmen eingeführt werden können. Die Stellungnahme geht deshalb im ersten Teil auch auf Handlungsfelder ein, die bei einer Revision des DARP nach 2022 im Zentrum stehen sollten.

Deutscher Gewerkschaftsbund  
Bundesvorstand  
Abteilung Wirtschafts-, Finanz- und  
Steuerpolitik

**Dr. Dominika Biegon**  
Referatsleiterin europäische und  
internationale Wirtschaftspolitik

dominika.biegon@dgb.de

Telefon: 030-24060-469

Henriette-Herz-Platz 2  
10178 Berlin

www.dgb.de

### 1.1. ARF-Mittel für eine *zusätzliche* Investitionsoffensive nutzen

Deutschland wird bis Ende 2026 voraussichtlich ca. 25 Milliarden Euro aus der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) erhalten. Der DGB kritisiert, dass 80 Prozent des DARP-Volumens für Maßnahmen verwendet werden, die bereits in früheren Programmen, wie etwa dem Konjunkturpaket vom Juni 2020, vorgeschlagen wurden. Für einen Großteil der im DARP enthaltenen Maßnahmen ändern die Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität lediglich die Finanzierungsgrundlage. Ein direkter zusätzlicher fiskalischer Impuls ergibt sich dadurch also nicht oder nur in einem sehr begrenzten Ausmaß. Angesichts der bereits erfolgten kurzfristigen Stabilisierung durch das Konjunkturprogramm wäre es aus Sicht des DGB sinnvoll gewesen, sich im DARP vor allem auf Maßnahmen zu konzentrieren, die zu einer nachhaltigen Stärkung des langfristigen Wachstums beitragen.<sup>1</sup> Dazu hätte insbesondere der transformative Teil des Konjunkturpakets durch die Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität aufgestockt und gestärkt sowie durch weitere Maßnahmen ergänzt werden sollen.

Auch im Lichte des Koalitionsvertrages ist eine Verwendung der ARF-Mittel für zusätzliche investive Maßnahmen dringend geboten. Denn die Koalition hat eine investitionsfreundliche Reform der

---

<sup>1</sup> Siehe auch: Nationaler Ausschusses für Produktivität (2021): Stellungnahme zum Entwurf des Deutschen Aufbau- und Resilienzplans. Resilienz und Wachstum stärken.



Schuldenbremse ausgeschlossen. Die zukünftige Bundesregierung ist daher angewiesen auf neue Finanzierungsquellen, um das versprochene „Jahrzehnt der Zukunftsinvestitionen“ umzusetzen. Sie hat erkannt, dass für eine nachhaltige Modernisierung und Dekarbonisierung der Wirtschaft eine Stärkung und Verstetigung öffentlicher Investitionen notwendig ist. Vor diesem Hintergrund ist es für den DGB nicht nachvollziehbar, dass sie die Mittel aus der ARF nicht für eine *zusätzliche* Investitions-offensive zur Stärkung des langfristigen Wachstums nutzt.

## **1.2. Organisierte Zivilgesellschaft effektiv einbinden**

Der DGB setzt sich dafür ein, dass die organisierte Zivilgesellschaft bei der Umsetzung und Revision des deutschen Aufbau- und Resilienzplans effektiv eingebunden wird. Aus Sicht des DGB sollte die Stakeholderkonsultation bei der Aufbau- und Resilienzfazilität ähnlich verlaufen wie bei den Europäischen Strukturfonds. Dort ist das Partnerschaftsprinzip seit Jahren gelebte und erfolgreiche Praxis und sichert eine effektive Beteiligung der relevanten Stakeholder auf verschiedenen Ebenen ab. Die Sozialpartnereinbindung bei der Aufbau- und Resilienzfazilität sollte nicht dahinter zurückfallen, sonst droht zukünftig eine strukturelle Schwächung der Sozialpartner in der europäischen Investitionspolitik.

Die Verwaltung der Mittel aus der ARF zeichnet sich durch eine komplexe Struktur aus, bei der unterschiedliche Ministerien und Regierungsbehörden beteiligt sind. Folglich gibt es auch keine einheitlichen Förderrichtlinien für die im DARP beschriebenen Maßnahmen. Auch aus finanzpolitischer Sicht sind die Maßnahmen sehr divers und reichen von öffentlichen Bruttoinvestitionen, Investitionszuschüssen, konsumtiven Ausgaben des Staates und Subventionen bis hin zu Transfers.<sup>2</sup> Der komplexe Aufbau des DARP und die dezentrale Mittelverwaltung, machen es umso notwendiger, dass ein regelmäßiger Austausch mit der organisierten Zivilgesellschaft institutionalisiert wird, um Transparenz herzustellen. Beim ersten Entwurf des Deutschen Aufbau- und Resilienzplans wurde die Chance verpasst, die Interessen der organisierten Zivilgesellschaft angemessen zu berücksichtigen. Umso wichtiger ist es, bei der im Jahr 2022 anstehenden Revision des DARP die relevanten Stakeholder frühzeitig einzubeziehen um – aufbauend auf den Input der organisierten Zivilgesellschaft – neue Maßnahmen einzuführen und alte Maßnahmen grundlegend zu verbessern. Die Potenziale von Beschäftigten, Betriebsräten und Gewerkschaften sollten dafür genutzt werden. Sonst besteht die Gefahr, dass wichtige Themen der Transformation nicht ausreichend berücksichtigt werden. Dazu zählen Themen wie Qualifizierung, neue Berufsbilder, Beteiligung der Beschäftigten bzw. der Betriebsräte bei betrieblichen Umbruchsituationen.

## **1.3. Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte: Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen von Arbeitnehmer\*innen fördern**

Der Wandel von Berufsprofilen und Branchen in der Transformation stellt uns vor eine doppelte arbeitsmarktpolitische Herausforderung: Zum einen, die Sicherung von Beschäftigung und zum anderen der enorme Fachkräftebedarf. Richtigerweise hat die EU es sich im Kontext des Aktionsplans zur Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte zum Ziel gesetzt, jährlich mindestens 60 Prozent aller Erwachsenen eine Fortbildung zu ermöglichen. Die Aufbau- und Resilienzfazilität hat das Ziel, zur Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte beizutragen (siehe Artikel 4 (1) und Artikel 18 (4c) der VO 2021/241). Vor diesem Hintergrund ist es zentral, dass das Thema Weiterbildung

---

<sup>2</sup> DIW (2021): Quantitative und qualitative Wirkungsanalyse der Maßnahmen des Deutschen Aufbau- und Resilienzplans (DARP). Annex 1 im Entwurf des Deutschen Aufbau- und Resilienzplans.



und Qualifizierung im DARP eine zentrale Rolle spielt. Bei einer möglichen Revision des DARP im Jahr 2022 sollte das Themenfeld stärker mit Maßnahmen hinterlegt werden.

Grundsätzlich liegt die Verantwortung für die berufliche Weiterbildung von Beschäftigten primär bei ihren Arbeitgebern. Sie müssen die Qualifizierung der benötigten Fachkräfte sicherstellen und Anpassungs-, Erhaltungs- und Erweiterungsqualifizierungen finanzieren und etwa durch Freistellung ermöglichen. Seit Jahren wird die Notwendigkeit lebenslangen Lernens betont, aber trotz der neueren Fördermöglichkeiten bleibt die Inanspruchnahme von Weiterbildungsangeboten überschaubar. Betriebliche Qualifizierung und berufliche und allgemeine Weiterbildung sind aber zentrale Bausteine einer erfolgreichen sozial-ökologischen Transformation.

Hinzu kommt die Bedeutung von Qualifizierung zur besseren sozialen Sicherung: Die Mehrheit der Langzeitarbeitslosen sind geringqualifiziert. Langfristig wird der Bedarf an Helferberufen weiter sinken, während der Mangel an beruflich qualifizierten Fachkräften steigt.

Mit der **Maßnahme „Aufbau von Weiterbildungsverbänden“ (Komponente 2.2.2)** ist im DARP eine gute Maßnahme aufgenommen worden, die einen wichtigen Beitrag leisten kann, um Weiterbildung und Qualifizierung zu stärken. Für den Ausbau der Weiterbildungsinfrastruktur bedarf es einer gemeinsamen Anstrengung von Politik und Sozialpartnern auf Bundes-, Landes- und regionaler Ebene, um die jeweiligen Herausforderungen gemeinsam anzugehen. Weiterbildungsnetzwerke und -cluster müssen gezielt und unter Beteiligung der Sozialpartner aufgebaut und gefördert werden, um Angebote und Beratungsstrukturen regional abzusichern und für Teilnahme zu motivieren und zu öffnen. Auch die Weiterentwicklung regionaler Netzwerke von Berufsschulen, Bildungsanbietern und überbetrieblichen Bildungsstätten zu Kompetenzzentren für Weiterbildung sollte in den Blick genommen werden, um Synergien zu schaffen und die Rahmenbedingungen für berufliche Weiterbildung und außerbetriebliche Qualifizierung zu stärken. Schließlich könnten neue Modellprojekte erprobt werden, um die Bundesagentur für Arbeit zu einer Weiterbildungsagentur weiterzuentwickeln. Dafür muss auch eine engere Zusammenarbeit von Arbeitsagenturen und Jobcentern erfolgen (Rechtskreise SGB III und SGB II).

Um eine echte Weiterbildungsrepublik zu werden, fordert der DGB darüber hinaus:

### **Ein gesetzlich verankertes Recht auf Weiterbildung**

Um lebenslanges Lernen zu ermöglichen und gesellschaftlichen Wandel aktiv zu gestalten, brauchen wir einen eigenständigen Anspruch auf Weiterbildung, insbesondere für vom Strukturwandel betroffene Erwerbstätige zur präventiven Vermeidung von Arbeitslosigkeit sowie für Arbeitslose beider Rechtskreise (SGB III und SGB II). Gerade bei erwerbstätigen Fachkräften muss verhindert werden, dass diese arbeitslos werden, um dann mit viel Aufwand wieder in den Arbeitsmarkt integriert zu werden. Dieser Grundsatz wurde bereits in der Nationalen Weiterbildungsstrategie verankert, bedarf aber noch einer Ausgestaltung durch:

- ...ein Recht auf Freistellung mit Entgeltzahlung und Beratung (Weiterbildungs(teil)zeit). Es ist erfreulich, dass der Koalitionsvertrag auf die Einführung einer Weiterbildungsteilzeit nach österreichischem Modell verweist. Leider ist vorgesehen, die Zustimmung des Arbeitgebers zur Bedingung zu machen, was das Instrument deutlich schwächt.
- ...eine Gleichstellung von Weiterbildung und Vermittlung in der Arbeitslosenversicherung,
- ...bessere finanzielle Unterstützung für Arbeitslose während Zeiten der Weiterbildung. In diesem Kontext ist erfreulicherweise im Koalitionsvertrag ein „Weiterbildungsgeld“ vorgesehen.



### **Stärkung der Weiterbildung im Betrieb und für Beschäftigte**

Um Beschäftigung zu sichern, dem Fachkräftemangel zu begegnen und die Transformation zu ermöglichen, bedarf es in den meisten Betrieben einer ganz anderen Weiterbildungskultur sowie bessere Rahmenbedingungen für branchenbezogene Weiterbildung. Mit der Verabschiedung des Qualifizierungschancengesetzes und des Arbeit-von-Morgen-Gesetzes wurden die Fördermöglichkeiten für betriebliche Weiterbildung (die über die normale Anpassungsfortbildung hinaus geht) deutlich erweitert. Trotz dieser erweiterten Fördermöglichkeiten deuteten die Daten laut einer IAB Analyse 2020 weder auf einen besonderen Anstieg in der Inanspruchnahme geförderter Weiterbildungsmöglichkeiten noch einer Änderung der Teilnehmendenstruktur hin<sup>3</sup>. Eine Steigerung ist dringend notwendig. Wichtig ist dabei die Einbindung der Betriebsräte in Fragen der Weiterbildung und Qualifizierung, unter anderem durch ein generelles Initiativ- und Mitbestimmungsrecht bei der Ein- und Durchführung der beruflichen Bildung. Konkret braucht es:

- ...die Stärkung von branchenbezogener Weiterbildung etwa durch Weiterbildungsfonds für die Branchen unter Einbindung der Sozialpartner, gestärkte Tarifverträge und Sozialpartnervereinbarungen zur Weiterbildung,
- ...mindestens die Einführung von Transformations-Kurzarbeitergeld, um während transformationsbedingtem Umsatzeinbruch Beschäftigung zu sichern und die Zeit für Qualifizierung zu nutzen,
- ...Weiterentwicklung der Weiterbildungsförderung in Transfermaßnahmen,
- ...die Verbesserung von Förderung berufsbegleitender Weiterbildung für höherqualifizierende Berufsbildungsabschlüsse nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AfBG),
- ...die Förderung von betrieblicher Weiterbildungskultur (ein Erfolgsmodell hierfür bietet die Förderung unter der ESF-Sozialpartnerrichtlinie),
- ...betriebliche Weiterbildungsmentor\*innen, damit Beschäftigte in ihren Arbeitsbereichen direkt erreicht und in der weiteren Qualifizierung unterstützt werden,
- ...die zügige Weiterentwicklung der Berufsberatung im Erwerbsleben (BBiE) in der BA und seine Ausweitung unter strukturierter Vernetzung mit den regionalen Arbeitsmarktakteur\*innen.

### **Gezielte Unterstützung für besondere Zielgruppen**

Für geringqualifizierte Langzeitarbeitslose, geringfügig Beschäftigte und Menschen mit Migrationshintergrund sind die Hürden zur beruflichen Qualifizierung und dadurch zu Guter Arbeit besonders hoch. Mit gezielter Förderung können aber Brücken in sozialversicherte Beschäftigung gebaut werden. Wichtige Schritte dazu sind:

- ...Einführung von gesetzlichen Validierungsverfahren von Berufserfahrung und Verbesserung der Anerkennung ausländischer Qualifikationen für Einwanderer und Geflüchtete sowie der Beratungsangebote hierzu,

---

<sup>3</sup> Klaus, Anton / Kruppe, Thomas / Lang, Julia / Roesler, Konrad (2020) Geförderte Weiterbildung Beschäftigter – Trotz erweiterter Möglichkeiten noch ausbaufähig, IAB-Kurzbericht Nr. 24/2020, <http://doku.iab.de/kurzber/2020/kb2420.pdf>



- ...individuelle Beratung und die Möglichkeit eines Validierungsverfahrens, um für Menschen ohne Berufs- und Schulabschluss den Weg zu aufbauenden Qualifizierungsangeboten und zum nachträglichen Berufsabschluss zu ebnen (im Rahmen einer bundeseinheitlichen Systematik),
- ...der Ausbau von Unterstützungsinstrumenten für die abschlussorientierte Nachqualifizierung und flexible Erweiterung der Lernzeit, insbesondere im Hinblick auf (berufsbegleitende) Teilzeitausbildungen für Erwachsene.

### **Steigerung der Weiterbildungsqualität**

Neben dem Ausbau von Infrastruktur und einer größeren Reichweite für Qualifizierungs- und Weiterbildungsangebote muss auch die Qualität von Weiterbildung stetig entwickelt werden. Dazu gehört auch

- ...Entwicklung von Kriterien und Prüfverfahren für die Qualität neuer digitaler Lehr-Lern-Angebote, digitaler Plattformen und weiterer digitaler Anwendungen (inkl. KI-Anwendungen).
- ...Maßnahmen zur Qualifizierung, tarifliche Bezahlung im Sinne von Tariftreue und abgesicherte Beschäftigungsbedingungen von Beschäftigten in der Weiterbildung.

#### **1.4. Die „richtigen“ Reformvorhaben umsetzen: Tariftreueklauseln bei der öffentlichen Auftragsvergabe**

Grundsätzlich kritisiert der DGB die Tatsache, dass die Auszahlung von Mitteln aus der Aufbau- und Resilienzfazilität an die Umsetzung von Strukturreformen aus dem Kontext des Europäischen Semesters gebunden ist. Eine solche sachfremde Konditionierung der EU-Mittel haben wir in unsere Position „Anforderungen an ein solidarisches und nachhaltiges Wirtschaftsaufbauprogramm der EU“<sup>4</sup> scharf kritisiert. Leider konnten wir uns mit dieser Forderung nicht durchsetzen. Da die Verordnung nun explizit eine Mittelauszahlung mit Reformauflagen verknüpft, ist es für den DGB jetzt entscheidend, dass dabei der Schwerpunkt auf die „richtigen“ Reformen gesetzt wird.

Es sollten Reformen im Vordergrund stehen, die ein sozial und ökologisch nachhaltiges Wirtschaftswachstum ermöglichen. Die länderspezifischen Empfehlungen 2019 und 2020, die für den DARP maßgebend sein sollen, bieten dafür Anknüpfungspunkte. Im Jahr 2019 etwa forderte die Europäische Kommission die Bundesregierung auf „Voraussetzungen für ein höheres Lohnwachstum“ zu schaffen. Aus Sicht des DGB sind Tariftreueklauseln bei der öffentlichen Auftragsvergabe ein zentrales Mittel, um die Tarifbindung in Deutschland zu stärken und damit die Voraussetzungen für ein höheres Lohnwachstum zu schaffen. Mit den Mitteln aus dem Konjunkturpaket wird der Staat verstärkt in seiner Rolle als öffentlicher Auftraggeber aktiv werden. Schon vor der Corona-Krise haben die Vergabestellen des Bundes, der Länder und der Kommunen jährlich bis zu 500 Milliarden Euro für die öffentliche Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen ausgegeben. In einem Bundestariftreuegesetz sollte festgelegt werden, dass Tariftreue von Unternehmen zur Voraussetzung für die öffentliche Auftragsvergabe und die Bewilligung staatlicher Fördermittel wird. Auch auf Länderebene sollten flächendeckend entsprechende Rechtsgrundlagen geschaffen werden.

---

<sup>4</sup> DGB (2020): Anforderungen an ein solidarisches und nachhaltiges EU-Aufbauprogramm.



Erfreulich ist, dass sich die zukünftige Bundesregierung im Koalitionsvertrag auf die Einführung eines Bundestariftreugesetzes einigen konnte. Wichtig sind allerdings ausreichende Kontroll- und Sanktionsvorschriften, damit ein solches Gesetz effektiv ist und Wirkung zeigen kann. Aus Sicht des DGB sollte bei einer Revision des DARP nach 2022 die Umsetzung eines solchen Gesetzes im Mittelpunkt stehen. Mit einem Bundestariftreugesetz würde die Bundesregierung die länderspezifische Empfehlung der EU-Kommission aus dem Jahr 2019 effektiv umsetzen. Gleichzeitig stellt ein solches Gesetz eine wichtige Basis dar, um das Thema „Gute Arbeit“ bei den anstehenden Transformationsprozessen in den Mittelpunkt zu stellen.

## 2) Bewertung ausgewählter Maßnahmen des DARP

Neben der grundsätzlichen Einordnung des DARP hat der DGB spezifische Verbesserungsvorschläge für ausgewählte Maßnahmen. Diese werden im Folgenden erläutert. Die Reihenfolge der Kommentare folgt der Struktur des DARP.

### 2.1. Energie- und Industriepolitische Maßnahmen

Der Übergang von einer auf fossilen Brennstoffen basierenden Wirtschaft hinzu zur Klimaneutralität im Jahr 2050 und die Erreichung der Klimaziele der EU für 2030 stellen eine große Herausforderung für Deutschland dar. Aus Sicht des DGB leisten die **Maßnahmen unter Komponente 1.1. „De-karbonisierung“** einen Beitrag dazu, die sozial-ökologische Transformation voranzutreiben. Mittelfristig wird es wichtig sein, dass die finanziellen Mittel verstetigt und aufgestockt werden.

Der DGB ist der Auffassung, dass bei den energie- und industriepolitischen Maßnahmen Standort- und Beschäftigungssicherung verbindlich geregelt werden müssen. Unternehmen, die von etwaigen Förderungen profitieren, müssen verbindliche Aussagen dazu treffen, dass in den Standort zukunfts-fest investiert und Beschäftigung langfristig gesichert wird. Zudem sollten bei den Maßnahmen auch begleitende Aus- und Weiterbildungskonzepte Berücksichtigung finden, um veränderten Anforderungsprofilen gerecht zu werden.

### 2.2. Verkehrspolitische Maßnahmen

Der DGB bedauert, dass mit den **Maßnahmen unter Komponente 1.2. „Klimafreundliche Mobilität“** im DARP alte Ungleichgewichte reproduziert werden: Von den rund 5 Milliarden Euro wird maximal ein Drittel in den öffentlichen Verkehr investiert. Dabei muss noch berücksichtigt werden, dass ein nicht unerheblicher Anteil der Mittel für die Komponente 1.2.5. „Förderung des Ankaufs von Bussen mit alternativen Antrieben“ von privaten Fernbusverkehrsunternehmen beansprucht werden könnte. Für den Bereich Mobilität ist also insgesamt nicht erkennbar, dass neben der Elektrifizierung auch eine Verlagerungsstrategie auf klimaerträglichere Verkehrsträger verfolgt wird. Aus Sicht des DGB wäre ein stärkerer Fokus auf den Ausbau ÖPNV wünschenswert gewesen.

Weitere Handlungsfelder sind a) die Digitalisierung des ÖPNV und b) eine resiliente Infrastrukturentwicklung. Hinsichtlich der Digitalisierung des ÖPNV sind erhebliche Herausforderungen zu bewältigen, wenn plattformbasierte Mobilitätsdienste in eine flächendeckende Versorgung durch Mobilitätsangebote integriert werden sollen (z. B. einheitliche öffentliche Mobilitätsplattform, Mobilitätskarte für die verbundübergreifende Nutzung). Was das Themenfeld resiliente Infrastruk-



turentwicklung betrifft, ist es auffällig, dass bislang präventive Maßnahmen, welche die Verkehrsinfrastruktur vor dem Hintergrund zunehmender Extremwetterereignisse resilienter machen könnten, vollständig fehlen. Hier hätte der DARP eine wichtige Lücke schließen können.

### 2.3. Baupolitische Maßnahmen

Die Maßnahme **„Weiterentwicklung des klimafreundlichen Bauens mit Holz“ (Komponente 1.3.1)** begrüßen wir prinzipiell. Für eine Förderung des klimafreundlichen Bauens ist eine Fokussierung auf den Holzbausektor aber zu eng. Denn der Holzbausektor hat bislang nur eine marginale Bedeutung in Deutschland. Derzeit werden nur etwa 3 Prozent der Mehrfamilienhäuser aus Holz gebaut. Hier wäre es wichtig gewesen, neben der Förderung der Holzbauweise auch Projekte bzw. Maßnahmen zur Dekarbonisierung der traditionellen Bauwirtschaft bzw. Baustoffindustrie in den Blick zu nehmen, d. h. zum Beispiel, die Umstellung auf strombasierte Produktionsprozesse oder auch die Förderung von Baustoffrecycling. Aus gewerkschaftlicher Perspektive ist es bedauerlich, dass die Maßnahme nicht mit einem Programm zur Weiterbildung und Qualifizierung von Arbeitnehmer\*innen flankiert wird. Für einen höheren Marktanteil der Holzbauweise ist es von entscheidender Bedeutung, dass Arbeitnehmer\*innen entsprechend qualifiziert werden.

Der DGB begrüßt grundsätzlich die Maßnahme **„Bundesförderung effiziente Gebäude – Innovationsförderung“ (Komponente 1.3.3)**. Generell setzt sich der DGB dafür ein, dass Maßnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz (wie bspw. der Sanierung der Gebäudehülle) grundsätzlich Vorrang eingeräumt wird. Denn obwohl klar ist, dass die Wärmeversorgung auf regenerative Energie umgestellt werden muss, verursacht am wenigsten CO<sub>2</sub> nach wie vor die Energie, die gar nicht erst erzeugt werden muss. Aus sozialpolitischer Perspektive kritisieren wir, dass die Bundesförderung für energieeffiziente Gebäude nach wie vor nicht mit der sozialen Wohnraumförderung verknüpft ist bzw. keine Möglichkeit vorsieht, sie in Landesförderprogramme zu integrieren. Das wäre ein sinnvoller Schritt, um insbesondere in älteren Mietwohnungsbeständen mit (noch) niedrigen Kaltmieten und tendenziell steigenden Energieebenkosten im größeren Maßstab Sanierungen durchzuführen, bei denen die Mietbelastung im leistbaren Bereich bleibt. Das würde vor allem einkommensschwachen Bewohner\*innen zu Gute kommen. Beschäftigungspolitisch ist es kritikwürdig, dass im DARP die Chance verpasst wurde, den mit der anvisierten massiven Steigerung der Sanierungsrate verbundenen Bedarf an qualifizierten Fachkräften zu adressieren und hier z.B. gemeinsam mit den Sozialpartnern des Baugewerbes Strategien zur Aus- und Weiterbildung zu entwickeln. In Anbetracht der Kleinteiligkeit v.a. des Ausbau- und SHK-Gewerbes (Sanitär, Heizung, Klima), die einen Großteil der Sanierungsmaßnahmen durchführen, sind hier dringend überbetriebliche Lösungsansätze notwendig (z.B. verpflichtende Umlagen, die von den Betrieben zu zahlen sind und für Weiterbildungsmaßnahmen genutzt werden).

### 2.4. Digitale Bildungsoffensive

Damit digitale Bildung funktionieren kann, müssen die Lernorte noch digitaler und das pädagogische Personal mit entsprechender Technik ausgestattet werden. Mit der **Maßnahme „Leihgeräte für Lehrkräfte“ (Komponente 3.1.1)** sollen die Schulen flächendeckend einer möglichst großen Zahl von Lehrkräften mobile Endgeräte zur Verfügung stellen können, um digitales Lehren und Lernen vorbereiten und durchführen zu können. Die Maßnahme ist wichtig und überfällig. Digitale Dienstgeräte sind vom Arbeitgeber zu stellen. Auch sollten alle Schulbeschäftigten damit ausgestattet werden und nicht nur „eine große Zahl“ profitieren können. Nachteilig ist, dass die parallele Förderung der notwendigen Administrator\*innen für Schulen zeitlich bis 2022 befristet ist. Damit lässt



sich eine langfristige Verbesserung der schulischen Ausstattung, Wartung und Weiterentwicklung nicht erreichen.

Das Vorhaben, eine **Nationale Bildungsplattform (3.1.2)** zu schaffen, wird vom DGB grundsätzlich begrüßt. Allerdings befürchten wir, dass der Aufbau der Plattform, die aus vielen Teilplattformen und Teilprojekten besteht, am Ende zerfasern könnte. Der DGB kritisiert insbesondere, dass viele Teilprojekte zum Aufbau einer Nationalen Bildungsplattform über unterschiedliche eigene Initiativen gesteuert und nur eine geringe Einbindungstiefe der Sozialpartner gegeben ist. Der DGB fordert über alle Teilprojekte hinweg die Herstellung von größerer Transparenz über Projektfortschritte.

Der Erfolg guter digitaler Bildung hängt zentral von den digitalen Kompetenzen des pädagogischen Personals ab. Um diese zu fördern, entwickelt der Bund mit den Ländern **Kompetenzzentren für digitales und digital gestütztes Unterrichten (Komponente 3.1.3)**. Ziel ist es, dass möglichst in jedem Bundesland ein Kompetenzzentrum entsteht sowie eine zusätzliche zentrale Stelle auf Bundesebene.

Im Grunde ist es zu begrüßen, dass Bund und Länder Zentren für die digitale Lehrkräftefortbildung errichten wollen. Es sollte allerdings ausgeschlossen werden bestehende Institutionen für die Lehrerfortbildung in den Ländern einfach zusätzliche Aufgaben bekommen und umbenannt werden, ohne wesentliche Neuerungen vorzunehmen. Auch muss die KMK-Strategie "Lehren und Lernen in der digitalen Welt" als gemeinsame Programmatik für die Arbeit der Kompetenzzentren auf Länder- und Bundesebene gelten.

## 2.5. Bildungs- und sozialpolitische Maßnahmen

Die Bewertung der unter 4.1. „Stärkung der sozialen Teilhabe“ gefassten Maßnahmen ist durchmischt. Nur ein Teil der Maßnahmen leisten aus Sicht des DGB tatsächlich einen Beitrag dazu, die soziale Teilhabe zu stärken. Auch das explizite Ziel der Komponente 4.1., die „Finanzierungsanforderungen für leistungsfähige soziale Sicherungssysteme gerecht auf alle Schultern der Gesellschaft [zu] verteill[en]“, wird aus Sicht des DGB mit dem DARF nicht erreicht. Die Leistungen der sozialen Sicherungssysteme wurden seit Jahren systematisch gekürzt, die so entstehenden Absicherungslücken müssen von den Beschäftigten durch zusätzliche privat zu finanzierende Vorsorge aufgefangen werden und belasten insbesondere die Gruppen der Kranken, Arbeitslosen und Rentner\*innen durch unzureichende Leistungen. Damit findet eine Umverteilung der Lasten generell von den Unternehmen/Staat auf die Beschäftigten und dort insbesondere auf die Berechtigten und Hilfebedürftigen sowie Menschen mit unterdurchschnittlichem Einkommen statt. Eine gerechte Verteilung auf alle Schultern findet also nicht statt.

Besonderen Handlungsbedarf gibt es bei der Rente. Die Sicherung eines angemessenen Rentenniveaus ist nicht gewährleistet. Die Stabilisierung bis 2025 ist zwar sinnvoll, aber erstens ist das Rentenniveau derzeit zu niedrig und zweitens sieht die geltende Rechtslage ein Absinkend es Rentenniveaus ab 2026 bis 2035 um sieben Prozent und damit um rund 0,7 Prozent pro Jahr vor. Zu begrüßen ist, dass die neue Regierung die Stabilisierung nun auf Dauer stellen möchte. Gleichzeitig ist die private zusätzliche Vorsorge nach wie vor ineffizient, unwirtschaftlich und bietet nur geringe Leistungen und eine völlig unzureichende Verbreitung von nur etwa einem Viertel der Berechtigten. Die Angemessenheit der Leistungen muss daher systematisch als nicht gesichert angesehen werden und die allermeisten Beschäftigten dürften erhebliche Lücken und damit unzureichende Leistungen



erwarten.<sup>5</sup> Die Armutsrisikoquoten der über 65-Jährigen sind seit Jahren überproportional gestiegen und liegen mittlerweile auf/über dem allgemeinen Durchschnitt.<sup>6</sup>

Der DGB fordert deshalb, das gesetzliche Rentensystem zu stärken, insbesondere durch ein dauerhaftes, stabiles und auch wieder erhöhtes Rentenniveau. Dies muss durch einen stärkeren solidarischen Ausgleich insbesondere zu Gunsten von Personen im Niedriglohnbereich oder bei Langzeitarbeitslosigkeit sowie bei Erwerbsminderung ausgebaut werden. Ergänzend sind vom Arbeitgeber finanzierte Betriebsrenten auszuweiten. Eine auskömmliche Alterssicherung erfordert im Zuge der erwarteten demographischen Veränderung einen höheren finanziellen Aufwand, daher wird der Beitragssatz und der Bundeszuschuss steigen müssen. Die Belastungen können insbesondere nicht durch eine weitere teilweise Privatisierung der Alterssicherung gemindert werden.

— **Sondervermögen „Kinderbetreuungs-ausbau“ - Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2020/21 (Komponente 4.1.1).** Im Detail gewährt der Bund den Ländern und Kommunen mit dem „5. Investitionsprogramm Kinderbetreuungsfinanzierung 2020–2021“ Finanzhilfen für den Ausbau von Tageseinrichtungen und der Kindertagespflege. Bis zu 90.000 Betreuungsplätzen sollen damit zusätzlich entstehen. Dass der Bund sein Engagement beim Ausbau der Kindertagesbetreuung fortführt, ist ausdrücklich zu begrüßen. Auch, dass das Programm den Ländern und Kommunen Spielraum lässt, die Finanzhilfen bedarfsentsprechend für Neubau-, Ausbau- und Ausstattungsinvestitionen zu verwenden, als auch für Sanierungs- und Renovierungsvorhaben. Mit Blick auf die Förderung von Chancengleichheit und dem Ausbau inklusiver Bildungs- und Betreuungsangebote, sollten auch mehr Ganztagsplätze geschaffen und inklusive Maßnahmen für mehr Barrierefreiheit angestrengt werden.

— Die sogenannte **„Sozialgarantie“ (Komponente 4.1.2)** ist nicht im Interesse der Beschäftigten und hat auf Druck der Unternehmen Eingang in den DARP gefunden. Der Begriff ist irreführend. Es sind nicht die Sozialleistungen, die stabilisiert werden, sondern die Beitragssätze zu den Sozialversicherungen. Die Pandemie wird hier als Begründung zur Umsetzung des von den Unternehmen ohnehin seit langem geforderten Beitragssatzdeckels (Gesamtsozialbeitrag) angeführt. Aus Sicht des DGB wäre es vertretbar gewesen, wenn im Zuge der Pandemie der Beitragssatz geringfügig über 40 Prozent gestiegen wäre.

Als temporäre Maßnahme ist die Sozialgarantie noch nachvollziehbar. Mittelfristig ist der DGB dagegen, dass das Beitragssatzdogma von 40 Prozent bekräftigt und fester verankert wird. Dies würde den langfristigen Interessen der Unternehmen entsprechen, die Sozialleistungen immer weiter zu kürzen und das Sozialsystem rein beitragsatzorientiert aufzustellen und die Angemessenheit der

---

<sup>5</sup> Laut Alterssicherungsbericht 2020 haben rund 30 Prozent aller Beschäftigten ausschließlich Rentenansprüche an die gesetzliche Rentenversicherung. Die Anzahl derjenigen Bürger\*innen, die private Zusatzversicherungen abschließen, sinkt seit einigen Jahren und auch der Anteil der Beschäftigten mit Betriebsrenten ist laut Alterssicherungsbericht zuletzt leicht gesunken. Im Zeitraum 2015 bis 2019 ist der Anteil an Beschäftigten, die entweder eine Betriebs- oder Riester-Rente haben laut Alterssicherungsbericht von 70 auf 65 Prozent gesunken. Auch ist nicht bekannt, in welcher Höhe Bürger\*innen vorsorgen. Daten aus der Riester-Statistik zeigen aber, dass nur ungefähr die Hälfte der Personen ansatzweise die vorgesehenen vier Prozent des Bruttoeinkommens spart. Dies stellt die in den Modellrechnungen der Bundesregierung unterstellte zusätzliche Vorsorge in Frage.

<sup>6</sup> Dabei ist zu beachten, dass diese Zahlen noch verzerrt sind, da Beamte und Personen der freien Berufe zwar in die Betrachtung einfließen, aber nicht über das gesetzliche System abgesichert sind und erheblich umfangreicherer Leistungen haben als die gesetzlich Versicherten. Werden diese Personengruppen herausgerechnet, liegt das Armutsrisiko deutlich über dem Bevölkerungsdurchschnitt.



Leistungen diesem Beitragssatzziel vollständig unterzuordnen. Das hinter der Sozialgarantie stehende Beitragssatzdogma darf nicht fortgeführt, verstetigt oder sonst wie angestrebt werden, da es die Soziallasten einseitig auf die Beschäftigten und dort insbesondere die Kranken, Arbeitslosen und Rentner\*innen durch entsprechende Leistungskürzungen abwälzt. Neben der Frage des Beitragssatzes muss die Angemessenheit der Leistungen gleichrangig und gleichwertig stehen. Denn auch Leistungsminderungen verursachen Kosten, allerdings sind diese freiwillig und privatisiert, weshalb sie aus den Reporten zu den Sozialsystemen herausfallen und damit scheinbar die Kosten mindern.

Das **Programm „Ausbildungsplätze sichern“ (Komponente 4.1.3)** wurde von uns bereits 2020 in der Allianz für Aus- und Weiterbildung initiiert und setzt vielfach an den richtigen Stellen an. Die ersten Förderkonditionen waren aus unserer Sicht mit zu hohen administrativen Hürden ausgerichtet. Die Bundesregierung hat aber 2021 die Förderkonditionen geändert und beschlossen, dass nicht nur die Prämien, sondern auch die Hilfen zur Vermeidung von Kurzarbeit in der Ausbildung, zur Übernahme von Auszubildenden aus insolventen Unternehmen, für die Verbund- und Auftragsausbildung jetzt schneller und unbürokratischer an mehr Unternehmen fließen. Die Inanspruchnahme der Hilfen dieses Programms könnte jedoch deutlich erhöht werden, wenn betroffenen Unternehmen eine adäquate Beratung durch die Bundesagentur für Arbeit und die zuständigen Stellen für Berufsbildung zur Verfügung stünde. Darüber hinaus bleibt festzuhalten, dass dieses Bundesprogramm zwar Wirkung auf die Angebotsseite des Ausbildungsstellenmarktes hat, es aber darüber hinaus neuer Instrumente wie einer Ausbildungsgarantie bedarf, um ein adäquates Ausbildungsangebot für die nicht versorgten Ausbildungsbewerbenden zu schaffen.

**Die Maßnahme „Unterstützung von Schülerinnen und Schülern mit pandemiebedingten Lernrückständen“ (Komponente 4.1.4)** ist Teil des „Aktionsprogramms Aufholen nach Corona für Kinder und Jugendliche für die Jahre 2021 und 2022“. Mit der Initiative sollen bis zu 25 Prozent der rund elf Millionen Schüler\*innen in Deutschland ein Angebot für eine Lernförderung gemacht werden: Die Lernförderung sollte möglichst unter dem Dach der Schulen stattfinden. Nachwuchslehrerinnen und -lehrer im Studium, pensionierte Lehrkräfte oder Volkshochschulpersonal könnten zum Einsatz kommen. Aber auch andere externe Anbieter seien denkbar.

Generell ist zu begrüßen, dass sich der Bund bei der Förderung von sozial benachteiligten Schüler\*innen bzw. jenen mit Lernrückständen engagiert und damit Chancengleichheit fördern will. Nachhaltiger wäre es, würde der Bund dies strukturell und dauerhaft tun und nicht nur über Sofortprogramme, die in sich und personell befristet sind. Auch ist es nicht ausreichend, dass sich die hier geförderte schulische Nachhilfe auf Kernfächer und Kernkompetenzen fokussieren soll. Mehrere Studien weisen darauf hin, dass durch den pandemiebedingten Ausfall von Unterricht und die Umstellung auf Distanzunterricht nicht nur das Wissen in den Kernfächern gelitten hat, sondern neben Fachinhalten auch ein anderes, selbständigeres Lernen und die dafür notwendigen Kompetenzen gefördert werden müssen. Wichtig ist darüber hinaus, dass die Bundesmittel zusätzlich zu Landesprogrammen mit gleicher Zielsetzung eingesetzt werden und diese sinnvoll ergänzen.

Die **digitale Rentenübersicht (Komponente 4.1.5)** ist zu begrüßen und richtig. Bei der Umsetzung wird aber vor allem Rücksicht genommen auf die wirtschaftlichen und werblichen Wünsche der privaten Anbieter. An der Erarbeitung des Verfahrens für die digitale Rentenübersicht sind neben den Trägern der Produkte und der Regierung keine Vertretungen der Versicherten beteiligt – die einbezogenen Vertretungen aus dem Verbraucherschutz nehmen eine marktwirtschaftliche Kontrollfunktion ein, haben aber keine ausgewiesene Expertise in der Sozial- und Alterssicherungspolitik und vertreten insbesondere auch nicht die Versicherten der staatlichen Alterssicherung. Die Renten-



übersicht wird daher durch die Interessen und Belange der Anbieter und nicht der eigentlichen Adressaten geprägt. Damit droht eine strukturelle Schiefelage des gesamten Vorhabens zu Lasten der Beschäftigten.

## 2.6. Gesundheitspolitische Maßnahmen

Um die Ziele des bestehenden Krankenhausfinanzierungsgesetzes nachhaltig zu verstärken und umzusetzen, soll über das **Zukunftsprogramm Krankenhäuser (Komponente 5.1.2)** der Bundesregierung ein Investitionsprogramm zur Digitalisierung und zur Stärkung regionaler Versorgungsstrukturen in der stationären Versorgung aufgelegt werden.

Der DGB begrüßt das Vorhaben, mit einem Förderprogramm zur Krankenhausfinanzierung auf das anhaltend niedrige Investitionsverhalten der Bundesländer als zuständige Finanziers zu reagieren. Allein in den letzten zehn Jahren hat sich ein Investitionsstau von mindestens 30 Milliarden Euro aufgestaut. Dringend notwendige Investitionen, zum Beispiel in Gebäude, Medizintechnik und die Digitalisierung, konnten deshalb nur bedingt oder gar nicht vorgenommen werden. Die Länder kommen ihrer gesetzlichen Verpflichtung und Verantwortung für die Investitionen nicht nach, wodurch Deutschland den Anschluss an internationale Standards beim Thema Digitalisierung im Gesundheitswesen zu verlieren droht. Auch für bessere Arbeitsbedingungen in der Pflege und ein insgesamt attraktives Arbeitsumfeld sind dringend Investitionen erforderlich. Allerdings müssen die Mittel in eine qualitativ gute Versorgung gehen und dürfen nicht bloß zur Verbesserung der Wettbewerbschancen (Kostensenkungen) – und damit zur Erhöhung von Renditen für private Krankenhausträger – genutzt werden.

Mit dem Gesetzesvorhaben sollen – anders als beim Krankenhausstrukturfonds – die Mittel des Krankenhauszukunftsfonds nicht aus der Liquiditätsreserve des Gesundheitsfonds, sondern aus Bundesmitteln aufgebracht werden. Um die Länder trotzdem nicht aus ihrer Verantwortung zur Finanzierung von Investitionsmaßnahmen zu entlassen, ist vorgesehen, dass das antragstellende Land, der Träger der zu fördernden Einrichtung oder beide zusammen mindestens 30 Prozent der förderungsfähigen Kosten des Vorhabens tragen müssen. Der DGB spricht sich dafür aus, dass nur die Länder zur Ko-Finanzierung in Höhe von 30 Prozent herangezogen werden - nicht aber die Träger. Anderenfalls könnte es dazu kommen, dass die Länder Investitionen auf Kosten der Träger weiterhin zurückhalten und die Träger dies ihrerseits durch Leistungsausweitungen auf Kosten der Versicherten zu kompensieren suchen. Zwar ist im Gesetzentwurf vorgesehen, dass die Länder das durchschnittliche Niveau ihrer Fördermittel im Referenzzeitraum für die Dauer der Laufzeit des Fonds beizubehalten haben, doch reicht das aus Sicht des DGB nicht aus. Bereits heute finden Quersubventionen aus den Fallpauschalen, die aus Beitragsmitteln finanziert werden, statt. Sie sollen die fehlenden Investitionsmittel der Länder in den Häusern ausgleichen. So darf es nicht weitergehen.

Da der Schwerpunkt auf einer zu verbessernden digitalen Infrastruktur der Krankenhäuser zur besseren internen und auch sektorenübergreifenden Versorgung, Ablauforganisation, Kommunikation, Telemedizin, Robotik, Hightechmedizin und Dokumentation liegt, ist es für den DGB besonders wichtig, dass bei allen Vorhaben auch die Kosten für erforderliche personelle Maßnahmen einschließlich der Kosten für Schulungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gefördert werden. Dabei ist dafür Sorge zu tragen, dass die Beschäftigten frühzeitig in die Konzeption und die geplanten Abläufe eingearbeitet und beteiligt werden.



Leider enthält das Zukunftsprogramm Krankenhäuser keine Vorschriften zur Verbesserung der Hygiene in den Krankenhäusern, was angesichts der aktuellen Corona-Pandemie und dem weiterhin existenten Problem der Multiresistenz von Krankheitserregern nicht nachvollziehbar ist. Dies wäre ein sehr wichtiger Beitrag zur Erhöhung der Versorgungssicherheit der Menschen sowie zur Erhöhung des Arbeitsschutzes für die Mitarbeiter\*innen in den Krankenhäusern.

Um einen weiteren Beitrag zur Transparenz der Krankenhausfinanzierung zu leisten, sollte der Gesetzgeber nicht bloß vorgeben, dass das Bundesamt für soziale Sicherheit (BAS) die auf die einzelnen Länder entfallenden Fördermittel des Krankenzukunfts fonds online veröffentlicht, sondern auch wie sich diese auf die Krankenhäuser verteilen. Dies wäre aus gewerkschaftlicher Sicht ein guter Beitrag, um das Investitionsverhalten zu evaluieren und Fehlentwicklungen rechtzeitig entgegen zu wirken.

## 2.7. Abbau von Investitionshemmnissen

Um die Rahmenbedingungen für den reibungslosen Abfluss von Investitionsmitteln zu verbessern, schlägt die Bundesregierung den **„Ausbau der Beratungsleistungen der Partnerschaft Deutschland vor“ (Komponente 6.2.2.)**. Aus Sicht des DGB greift diese Maßnahme zu kurz. Die Bundesregierung verkennt die komplexe Problemlage, die einen effektiven Mittelabfluss verhindert.

Eine neue Studie des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung, der Friederich-Ebert-Stiftung und des Deutschen Instituts für Urbanistik hat die wesentlichen Hemmnisse für die Umsetzung öffentlicher Investitionen im Baugewerbe untersucht<sup>7</sup>: Dazu gehören etwa die Komplexität der Genehmigungsverfahren sowie die langwierigen Beteiligungsverfahren bei öffentlichen Infrastrukturprojekten oder die mangelnde Kapazitätsauslastung im Baugewerbe. Dazu gehört aber auch die schlechte Personalsituation in den kommunalen Planungsverwaltungen. Im KfW-Kommunalpanel 2020 gaben 39 Prozent der Kommunen an, dass personelle Engpässe in den zuständigen Verwaltungen ein treibender Faktor ihres Investitionsrückstands seien. Die Studie zeigt, dass es durchaus einen Zusammenhang gibt zwischen dem Personalstand und den Bauinvestitionen: Eine Erhöhung der Mitarbeiterzahl in der Bauverwaltung führt kurzfristig zu einer Erhöhung der Bauausgaben.

Das heißt also: Einige der praktischen Investitionshemmnisse sind auf finanzielle bzw. finanzpolitische Ursachen zurückzuführen. Nicht-monetäre Hemmnisse haben oftmals monetäre Ursachen. So haben die unstete und bisweilen prozyklische Investitionspolitik des Staates und die Konsolidierungspolitik über die vergangenen Jahrzehnte dazu geführt, dass Planungskapazitäten im öffentlichen Sektor abgebaut wurden.

Für die Zukunft ergibt sich daraus: Öffentliche Investitionen sollten mit Rücksicht auf die großen Zukunftsherausforderungen wie Klimaneutralität und Digitalisierung auf einem hohen Niveau verstetigt werden, denn nur so entstehen für alle Akteure Verlässlichkeit und Planbarkeit. Ein langfristig gestaltetes Investitionsprogramm schafft die nötige Verlässlichkeit, um Kapazitäten im öffentlichen aber auch im privaten Sektor - beispielsweise im Baugewerbe oder im Handwerk - dauerhaft aufzubauen.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Siehe Scheller, Henrik / Rietzler, Katja / Raffer, Christian / Kühl, Carsten (2021): Baustelle zukunftsfähige Infrastruktur. Ansätze zum Abbau nichtmonetärer Investitionshemmnisse bei öffentlichen Infrastrukturvorhaben. WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung.

<sup>8</sup> DGB (2020): Von schwarzer Null auf 100 % Zukunft! Deutschland braucht ein Investitionsprogramm. Berlin: DGB-Bundesvorstand.