stellungnahme

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Entwurf des Nationalen Reformprogramms Deutschland 2015

Stellungnahme 26.02.2015

Deutscher Gewerkschaftsbund

Abteilung Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik

Florian Moritz
Referatsleiter Europäische und Internationale Wirtschaftspolitik

florian.moritz@dgb.de

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

Henriette-Herz-Platz 2
D 10178 Berlin

www.dgb.de

1. Einbeziehung der Sozialpartner und Konsultation verbessern

Der DGB begrüßt es, zum Nationalen Reformprogramm 2015 (NRP) Stellung nehmen zu können. Allerdings wird die Beteiligung der Gewerkschaften nicht dem Anspruch Gerecht, den auch die EU-Kommission und die Regierungen an eine Beteiligung der Sozialpartner im Rahmen des Europäischen Semesters stellen. Eine tiefgehende Beteiligung und enge Einbindung der Sozialpartner entspricht schließlich zum einen der grundsätzlichen Idee des Europäischen Semesters. Zum anderen sollen Beteiligung und Konsultation nach Ansicht der Kommission eher besser werden als schlechter. Das soll auch die Identifikation der verschiedenen betroffenen Interessengruppen mit dem Europäischen Semester verbessern. Davon ist bislang nichts zu spüren.

Waren in den vergangenen Jahren Vorgespräche zum NRP im Bundeswirtschaftsministerium schon weitgehend organisatorischer Natur, so dass inhaltliche Diskussionen nicht möglich waren, so entfiel ein solches Vorgespräch in diesem Jahr ganz. Besser wäre es, künftig – zusätzlich zur Möglichkeit einer schriftlichen Kommentierung des NRP-Entwurfes – auch eine Anhörung der Sozialpartner zu inhaltlichen Fragen und zum Prozess des Europäischen Semesters zu organisieren. In Ziffer 118 des NRP-Entwurfes heißt es explizit, der DGB habe Gelegenheit gehabt, „mit der Bundesregierung über das NRP zu sprechen". Es bleibt unklar, was damit gemeint ist – ein gesondertes Gespräch zum NRP oder gar zum NRP-Entwurf hat wie gesagt nicht stattgefunden.

Außerdem bedarf es anderer Änderungen bei der Art und Weise der Beteiligung der Sozialpartner und anderer Akteure. Die folgenden Probleme wurden auch in den vergangenen Jahren von uns stets kritisiert, es hat aber bislang keine Besserung gegeben:

a) Die Fristen für die Stellungnahmen zum NRP sind stets äußerst knapp bemessen. Der hier zu kommentierende Entwurf zum NRP 2015 wurde dem DGB am 23. Februar zugesandt. Die Frist zur Einreichung der Stellungnahme ist der 3. März. Um eine fristgemäße Einreichung der Stellungnahme zu ermöglichen, musste seitens des DGB auf eine wirklich ausführliche und umfangreiche – dem Thema eigentlich angemessene – interne Erörterung verzichtet werden. Insofern stellt die vorliegende Stellungnahme eine vorläufige Bewertung des DGB zu ausgewählten Punkten dar.

Generell liegt es nicht alleine in der Hand der Bundesregierung, für einen Zeitrahmen zu sorgen, der eine seriöse Beteiligung der Sozialpartner ermöglichen würde. Vielmehr bedarf es dazu Veränderungen bei der engen Taktung des Prozesses beim Europäischen Semester und verwandten Prozessen insgesamt. Das zeigt sich beispielsweise auch daran, dass die Frist zur Stellungnahme zum Nationalen Sozialbericht 2015 ebenfalls viel zu kurz bemessen war und dass im hier zu kommentierenden NRP-Entwurf das Kapitel zum Makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahren noch komplett fehlt und erst später vom Bundeswirtschaftsministerium ergänzt wird, weil die entsprechenden Ergebnisse erst in den kommenden Tagen von der EU-Kommission vorgestellt werden.

Aus Sicht des DGB sollte sich die Bundesregierung deshalb auf europäischer Ebene dringend dafür einsetzen, dass die Abläufe des Europäischen Semesters und verwandter Prozesse so gestaltet und gegebenenfalls zeitlich gestreckt werden, dass sowohl eine gründliche Bearbeitung seitens der Bundesregierung (unter Berücksichtigung der demokratisch und verwaltungstechnisch notwendigen internen Abstimmungsprozesse), als auch eine entsprechend gründliche und seriöse Beteiligung der Sozialpartner und anderer Akteure möglich wird.

b) Zudem sollte auf die inhaltlichen Zuarbeiten und Stellungnahmen der Sozialpartner zum NRP deutlicher und detaillierter hingewiesen werden. Ein tatsächlicher inhaltlicher Austausch zum NRP findet mit der Bundesregierung nicht statt. Die inhaltliche Mitarbeit des DGB erschöpft sich bislang in der Einreichung der vorliegenden Stellungnahme. Vor diesem Hintergrund wäre es im Sinne größtmöglicher Transparenz, im NRP nicht nur auf die erfolgte Einbeziehung der Sozialpartner hinzuweisen, wie es unter Punkt V des Entwurfs geschieht, sondern die erfolgten Stellungnahmen mit zu veröffentlichen (z. B. als Anhang des NRP). Frankreich veröffentlicht die Stellungnahmen der Gewerkschaften beispielsweise in dieser Art und Weise als Anhang des NRP. Es ist bedauerlich, dass die Bundesregierung – trotz mehrfacher Anregung unsererseits – noch keine Schritte in diese Richtung unternommen hat.

2. Ungleichgewichte abbauen, Binnennachfrage stärken

Der DGB teilt die Ansicht, dass die Einführung des Mindestlohns zusammen mit guten Lohnabschlüssen die verfügbaren Einkommen und auch die Konsumnachfrage in Deutschland stützen werden. Allerdings reicht diese Entwicklung offenbar noch nicht aus, um die enormen Leistungsbilanzüberschüsse Deutschlands abzubauen. Zwar liegt eine aktuelle vertiefte Analyse makroökonomischer Ungleichgewichte in Deutschland seitens der EU-Kommission noch nicht vor. Aktuelle Daten des Statistischen Bundesamtes zeigen, dass der deutsche Exportüberschuss 2014 erneut auf einen Rekordwert gestiegen ist. Die Außenhandelsbilanz schloss im Jahr 2014 mit dem bislang höchsten Überschuss von 217,0 Mrd. Euro ab, der bisherige Höchstwert von 195,3 Mrd. Euro im Jahr 2007 wurde deutlich übertroffen. Die Leistungsbilanz schloss – nach vorläufigen Berechnungen – im Jahr 2014 mit einem Überschuss von 215,3 Mrd. Euro ab, was rund 7,4 % des BIP entspricht. Im Jahr 2013 hatte die deutsche Leistungsbilanz noch einen Aktivsaldo von 189,2 Mrd. Euro ausgewiesen. Für das laufende Jahr erwartet die Bundesregierung erneut einen Anstieg des Leistungsbilanzüberschusses auf 7,7 % des BIP. Diese Werte sind nicht nachhaltig und auch nicht kompatibel mit den Regeln des Mechanismus gegen makroökonomische Ungleichgewichte. Sie verschärfen die Problematik von innereuropäischen, aber auch globalen Ungleichgewichten.

Es braucht daher eine weitere deutliche Stärkung der Binnennachfrage in Deutschland, um die Überschüsse – durch verstärkte Importe – nachhaltig abzubauen. Dazu bedarf es zum einen einer weiteren Stabilisierung und Stärkung der Masseneinkommen, um die Konsumnachfrage zu beleben. Eine weitere Zurückdrängung des Niedriglohnsektors (siehe unten Abschnitt 5) kann einen Beitrag hierzu

leisten. Auch eine effektivere Bekämpfung von Armut bzw. eine Stärkung des Sozialstaats kann die Konsumnachfrage stärken, zumal diese Maßnahmen zu einer Entlastung von Personengruppen mit durchschnittlich niedriger Sparquote führen. Die von der Kommission empfohlenen steuerpolitischen Maßnahmen zur Stärkung der privaten Nachfrage können nur unter bestimmten Bedingungen einen wirkungsvollen Beitrag leisten.

3. Investitionen ausweiten, Spielräume ausschöpfen

Eine Stärkung der inländischen Konsumnachfrage wäre auch die wichtigste Maßnahme, um die inländische Investitionsbereitschaft der Unternehmen zu erhöhen, was ebenfalls geschehen muss. Die mangelnde Nachfrage ist nach wie vor das größte Hindernis für eine Ausweitung und Stabilisierung der zu niedrigen privaten Investitionen in Deutschland.[1] Die Versuche der Vergangenheit, die Investitionstätigkeit allein durch eine Verbesserung der Angebotsbedingungen – etwa mittels der enormen steuerlichen Entlastungen seit Beginn des Jahrtausends – anzuregen, waren hingegen erfolglos. Auch von einer Intensivierung des Wettbewerbs – etwa auf dem Dienstleistungsmarkt – lässt sich keine Stärkung der Investitionen erwarten (siehe auch unten Abschnitt 14).

Die angesprochenen Steuerreformen haben stattdessen zu einer Schwächung der Einnahmebasis des Staates geführt, was – zusammen mit Konsolidierungsversuchen – die öffentlichen Investitionen gedrückt hat. Eine deutliche Ausweitung der öffentlichen Investitionen ist aus Sicht des DGB vor diesem Hintergrund nicht nur notwendig, um die binnenwirtschaftlichen Wachstumskräfte zu stärken und Ungleichgewichte abzubauen. Sie ist auch essenziell, um die Infrastruktur und die Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten und neue gesellschaftliche Bedarfe zu bedienen. Einige wichtige Investitionsfelder werden auch unten in den Abschnitten 11 bis 14 angesprochen.

Die Nettoinvestitionen des deutschen Staates sind seit mehr als 20 Jahren rückläufig und seit mehr als einem Jahrzehnt kumuliert negativ, womit ein Vermögensverzehr öffentlichen Eigentums zu konstatieren ist. Aus Sicht des DGB ist es daher gerechtfertigt, den gegebenen Spielraum zur öffentlichen Kreditaufnahme möglichst vollständig auszuschöpfen, um zügig zum Erhalt und zur zielgenauen Stärkung des Wachstumspotenzials beizutragen. Dies steht nicht im Widerspruch dazu, die Defizitquote des Staates zu senken. Denn um eine dauerhaft tragfähige Finanzpolitik zu erreichen, können das Defizit und die Staatsschulden langfristig zunehmen, dürfen aber nicht stärker steigen als das Bruttoinlandsprodukt (BIP). Hingegen stellt das Erzielen eines Haushaltsüberschusses, der dann vollständig für die Schuldentilgung verwendet werden muss, kein erstrebenswertes haushalts- und wirtschaftspolitisches Ziel dar, da es dem Defizitabbau ohne Rücksicht auf die Stärkung der Wachstumskräfte einen unverhältnismäßigen Vorrang einräumt.

Seit Beginn des Übergangszeitraums bis zum Inkrafttreten der grundgesetzlichen Schuldenbremse hat sich als Ergebnis dieser Politik auf dem eigens hierfür eingerichteten Kontrollkonto des Bundes bis zum Ende des Jahres 2014 ein Saldo von rund 120 Mrd. Euro aufaddiert. Dieses beziffert den ungenutzten Spielraum, der dem Bund zur kreditfinanzierten Bewältigung dringend erforderlicher Zukunftsaufgaben zur Verfügung stand, ohne mit den einschlägigen Regeln zur Defizitbegrenzung in Konflikt zu geraten. Die geplante „schwarze Null" in diesem Jahr allein bedeutet eine Übererfüllung der Vorgaben um weitere gut 18 Mrd. Euro. Damit erhält eine zum Selbstzweck erhobene Politik des

[1] Vgl. Lindner, F (2014). Privater Investitionsstau in Deutschland? IMK Report 96, http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_96_2014.pdf

Defizitabbaus einen deutlichen Vorrang selbst vor den im Koalitionsvertrag aufgeführten prioritären Aufgaben. Diese sehen einen finanziellen Beistand für die Länder und Kommunen bei der Bewältigung ihrer finanziellen Herausforderungen vor, Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur, in die Städtebau- und Forschungsförderung, einen erhöhten Beitrag zur Entwicklungszusammenarbeit sowie Bundeszuschüsse für die Renten- und Arbeitslosenversicherung, ohne auch nur in einem einzelnen Bereich den tatsächlichen Bedarfen ausreichend gerecht zu werden.

Offenbar erkennt auch die Bundesregierung diese Defizite an, da sie zum Zwecke des Erhalts und des Ausbaus öffentlicher Infrastruktur private Finanzierungsmöglichkeiten einbeziehen, zugleich aber den gewählten Weg der Haushaltskonsolidierung nicht verlassen möchte. In Anbetracht der historisch niedrigen Zinsen für die staatliche Kreditaufnahme einerseits und der deutlich höheren Renditeerwartungen privater Investoren andererseits, entscheidet sie sich damit für einen Weg der Finanzierung, der zu einer für Staat und Bürger kostspieligeren Variante zu werden droht. Dies zeigt auch die schwerwiegende Kritik des Bundesrechnungshofes (BRH) an den von ihm bisher untersuchten Projekten des Bundesfernstraßenbaus in öffentlich-privater Partnerschaft. Dieser stellte fest, dass die Projekte insbesondere nicht zu wirtschaftlicheren Lösungen geführt hätten. Auch vertraglich vorgegebene Qualitätsmerkmale konnten nicht immer eingehalten werden. Ferner ist die Art der Durchführung auf wettbewerbsrechtliche Bedenken gestoßen.[2] Hinzu tritt, dass solche Formen der privaten Beteiligung nicht zu einer effizienteren Nutzung der Handlungsspielräume im Rahmen der Regeln zur Defizitbegrenzung führen, wie es oft angenommen wird. Denn unabhängig davon, ob die Mehrheit der Chancen und Risiken der Vorhabens beim Staat oder bei den privaten Investoren liegen, wird faktisch regelmäßig das vollständige Finanzierungsvolumen eines ÖPP-Projektes (und somit auch der Anteil der privaten Verbindlichkeiten!) als Verschuldung dem deutschen Staat zugerechnet, da dem Statistischen Bundesamt ein Zugang zu den detaillierten Informationen gar nicht möglich ist.[3]

4. Staatseinnahmen stärken

Für eine Haushalts- und Fiskalpolitik, die sich sowohl dem Ziel verpflichtet sieht, sowohl den Anteil der Schulden am BIP beständig zurückzuführen als auch für eine nachhaltige Wachstumspolitik und den Erhalt des Sozialstaats Sorge zu tragen, ist die effiziente Nutzung des zur Verfügung stehenden Spielraums bei der Kreditaufnahme eine notwendige aber keineswegs hinreichende Voraussetzung. Ebenso ist es dringend geboten, die Einnahmen der öffentlichen Haushalte außerhalb der Kreditaufnahme nachhaltig zu stärken, um die Investitionsfähigkeit und die Fähigkeit zum dauerhaften Defizitabbau bei Bund, Ländern und Gemeinden zu gewährleisten.

So gilt es auszuloten, welche Möglichkeiten bestehen, die Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte zu stärken. Neben einer Reihe von denkbaren Optionen ist zum Zwecke der Infrastrukturfinanzierung vor allem eine sozial ausgewogene Stärkung der vermögensbezogenen Steuerquellen in Betracht zu ziehen. Dafür spricht, dass die erheblichen Investitionsdefizite sich bei gesamtwirtschaftlicher Betrachtung nicht aus einem Kapitalmangel erklären lassen. Vielmehr ist trotz aller Schätzunsicherheiten eine erhebliche Vermögenskonzentration zu konstatieren[4], mit der jedoch keine entsprechende Belebung der Investitionstätigkeit und des Wachstums verbunden ist. Zudem steht diesem stark zunehmenden und sich bei dem wohlhabendsten Teil der Bevölkerung

[2] Siehe Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) als Beschaffungsvariante im Bundesfernstraßenbau, Bonn 2014

[3] Siehe EDP dialogue visit to Germany 5-6 May 2011- FINAL FINDINGS, Luxembourg 2011, S. 20

[4] Siehe DIW Wochenbericht 7/ 2015, S. 123 ff.

konzentrierenden Vermögen auch keineswegs eine annähernd entsprechende Zunahme des Aufkommens aus Steuern mit einem starken Bezug zu Vermögen gegenüber, wie es bei der Zugrundelegung des Prinzips der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit anzunehmen wäre. Im Gegenteil: Die Erhebung der Vermögensteuer ist seit zwei Jahrzehnten ausgesetzt und trotz einer zunehmenden Erbmasse ist der Beitrag des Aufkommens aus der Erbschaftsteuer zum gesamten Steueraufkommen des Staates im Zeitverlauf stark abnehmend. Dafür, das Steueraufkommen über eine stärkere Ausschöpfung der vermögensbezogenen Steuerquellen zu erhöhen, spricht auch, dass diese Einnahmen über die sekundäre Steuerverteilung unmittelbar den Ländern zur Verfügung stünden. Da diese ansonsten nur geringe Möglichkeiten haben, ihre Haushalte auf der Einnahmenseite zu beeinflussen, stehen diese unter einem besonderen Druck, die Verschuldung auf der Ausgabenseite zu Lasten von Investitionen und laufenden Ausgaben zu begrenzen. Deshalb sollte zuvorderst die vom Bundesverfassungsgericht erzwungene und im laufenden Jahr zu erwartende Novellierung des Erbschaft- und Schenkungsteuergesetz zum Anlass genommen werden, die ungerechtfertigte Privilegierung des Betriebsvermögens zurückzunehmen und durch eine grundlegende Reform der Besteuerung großer Vermögensmassen ein zweieinhalb bis dreifach höheres Aufkommen aus dieser Steuerquelle zu erzielen. Daneben verweist der DGB auf weitere Vorschläge zur verteilungsgerechten Stärkung des Steueraufkommens, die bereits mit der Stellungnahme zum Nationalen Reformprogramm 2014 angeregt wurden.[5]

Demgegenüber greift die Fokussierung der Bundesregierung auf die Effizienzverbesserung des Steuersystems deutlich zu kurz. Der vom Bundesministerium der Finanzen hierzu vorgelegte Diskussionsentwurf für eine Modernisierung des Besteuerungsverfahrens birgt sogar weitere Gefahren für das Steueraufkommen und die Gleichmäßigkeit der Besteuerung. So zielt dieses etwa auf eine weitere Forcierung des IT-gestützten Risikomanagements in der Finanzverwaltung. Auch hierzu hatte sich bereits im Jahre 2012 der BRH zum wiederholten Male kritisch geäußert.[6] Im Ergebnis stufte er die bei der Anwendung des IT-gestützten Risikomanagements festgestellten Fehlerquoten als „besorgniserregend hoch und nicht hinnehmbar" ein. Demgegenüber bleiben alle Steuerverwaltungen der Bundesländer mit ihrer jeweiligen Personalausstattung erheblich unter den Ergebnissen der von ihnen selbst durchgeführten Personalbedarfsberechnung. Diesen offenkundigen Mängeln setzt der Ansatz der Bundesregierung zur Modernisierung und Effizienzsteigerung des Steuersystems allerdings nichts entgegen.

Auch bei der Etablierung der Selbstveranlagung im Bereich der Körperschaftsteuer droht, zumindest in der Anlaufphase, dass dem Fiskus hierdurch Aufkommensverluste entstehen. Neben einer Vielzahl von rechtlichen Bedenken, die einem solchen grundlegenden Systemwechsel entgegengehalten werden, empfiehlt es sich auch hier die Finanzverwaltung mit personellen und anderen Ressourcen besser auszustatten. Wenn überhaupt, dann sollte ein Wechsel von dem bisher üblichen Veranlagungsverfahren hin zu einem Verfahren der Selbstveranlagung so etabliert werden, dass ausgeschlossen ist, dass dies mit Aufkommensverlusten einhergeht und bei der auch eine spürbare Vereinfachung gegeben ist. Beste Voraussetzung hierfür bietet die Wiedererhebung einer entsprechend reformierten Vermögensteuer. Da diese seit rund zwei Jahrzehnten nicht mehr erhoben wird, drohten hier in der Anlaufphase keine Aufkommensverluste. Überdies wäre zunächst ausschließlich der Steuerpflich-

[5] Siehe Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) zum Entwurf des Nationalen Reformprogramms Deutschland 2014, Berlin 2014, S. 11 ff.

[6] Siehe Bericht nach § 99 BHO über den Vollzug der Steuergesetze, insbesondere im Arbeitnehmerbereich, Bonn 2012, S. 21 ff.

tige in der Verantwortung für eine korrekte Bewertung seines Vermögensbestands. Die Finanzverwaltung könnte sich dann auf eine stichprobenartige Prüfung konzentrieren. Hierdurch ließen sich der Erhebungsaufwand und die Streitanfälligkeit im Veranlagungsverfahren deutlich reduzieren.

Der DGB begrüßt die aktive Rolle der Bundesregierung im Rahmen der OECD-Initiative zur Bekämpfung der Gewinnverlagerung. Die Bundesregierung sollte sich hierbei allerdings nicht völlig von den bisher noch nicht vollständig abzusehenden Ergebnissen abhängig machen, sondern auch unilaterale Schritte zur Bekämpfung der Steuervermeidung erwägen, sofern diese das multilaterale Bemühen nicht konterkarieren. In diesem Zusammenhang erscheint es aus Sicht des DGB geboten zu prüfen, inwieweit sich die Einführung einer Quellensteuer auf alle Zins- und Lizenzzahlungen eines Unternehmens im Rahmen der Körperschaftsteuer sowie die Beschränkung der Abzugsfähigkeit von gezahlten Zins- und Lizenzgebühren im Rahmen der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer zu diesem Zweck eignen.[7]

5. Niedriglohnsektor und atypische Beschäftigungsverhältnisse zurückdrängen

Eine maßgebliche Stellschraube zur weiteren Stärkung der Binnennachfrage in Deutschland ist die Zurückdrängung des Niedriglohnsektors.

Mindestlohn

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns ist ein erster wichtiger Schritt in diese Richtung. Derzeit sieht sich das Mindestlohngesetz aber verschiedenen Angriffen ausgesetzt. Diese sind abzulehnen. Der DGB hält die Dokumentationspflichten des Mindestlohngesetzes nicht für überbordende Bürokratie, sondern für eine absolute Notwendigkeit, um die Kontrolle durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit zu gewährleisten und damit letztlich die Einhaltung des Mindestlohns zu erreichen. Vor dem Hintergrund der derzeitigen Diskussion zur Aufhebung der Dokumentationspflichten in bestimmten Bereichen, und damit keine Missverständnisse entstehen, sollte auf Seite 20 des NRP-Entwurfs, im letzten Satz von Nr. 45 der Halbsatz „und mit möglichst geringem bürokratischem Aufwand“ ersatzlos gestrichen werden. Dass die öffentliche Verwaltung nicht sinnlos bürokratischen Aufwand betreibt, dürfte ohnehin selbstverständlich sein.

Der DGB fordert im Sinne einer effektiven und effizienten Umsetzung des Mindestlohnes:

- Der Schwellenwert für die Ausnahme von den Dokumentationspflichten (nach der Mindestlohn-Dokumentationspflichten-Ausnahmeverordnung) darf nicht weiter abgesenkt werden. Der DGB hat schon den ursprünglichen Schwellenwert für eine Ausnahme von der Dokumentationspflicht für Einkommen von mehr als 4.500 Euro als zu niedrig kritisiert. Manipulationen bei der Zahlung des Mindestlohnes sind auch bei Verdiensten von mehr als 3000 Euro möglich.
  Der Schwellenwert errechnet sich auf Grund der maximal möglichen Anzahl der Arbeitsstunden pro Monat sowie der Höhe des vertraglich vereinbarten verstetigten regelmäßigen Monatseinkommens: Mit Sondergenehmigung der zuständigen Arbeitsschutzbehörde können maximal 12 Stunden täglich an bis zu 29 von 31 Tagen im Monat (bei zwei freien Sonntagen) gearbeitet werden, d. h., bis zu 348 Stunden monatlich. Diese Stundenzahl multipliziert mit dem gesetzlichen Mindestlohn von 8,50 Euro pro Stunde ergibt den

[7] Siehe L. Jarass, Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (BEPS): Nationale Maßnahmen sind möglich und hilfreich, in Internationales Steuerrecht, Heft 20/ 2014, S. 742 - 749

Schwellenwert von 2.958 Euro. Dies ist das Monatseinkommen, das ein Arbeitnehmer mindestens erhalten muss, wenn er die rechtlich zulässige Höchstzahl von Stunden im Monat gearbeitet hat. Erhält er nachgewiesenermaßen diesen Betrag tatsächlich ausgezahlt, kann ein Verstoß gegen die Pflicht zur Zahlung des Mindestlohns regelmäßig ausgeschlossen werden.
Die Kontrolle des Mindestlohns wird damit effizient, praxistauglich und schlagkräftig sein, ohne dass überbordende bürokratische Anforderungen diese behindern.

- Die Dokumentationspflicht für Minijobs darf nicht gestrichen werden. Gerade Minijobber sind überdurchschnittlich von Arbeitsvertragsverletzungen betroffen: Bei Krankheit und Urlaub z. B. erfolgt häufig nicht die gesetzlich vorgeschriebene Entgeltfortzahlung. Auch zahlreiche AnruferInnen bei der Mindestlohnhotline des DGB, die geringfügig beschäftigt sind, berichten von Umgehungsversuchen ihrer Arbeitgeber, die ihnen neue Verträge mit reduzierter Stundenzahl vorlegen, aber dennoch die Arbeit im alten Umfang erwarten. Gerade hier die Dokumentationspflichten zu streichen, wäre höchst fahrlässig.
  Zudem gibt es mit 450 Euro Monatsgehalt eine Obergrenze, die bei Einhaltung des Mindestlohns zu einer monatlichen Höchststundenzahl von 52 führt, wenn der Status als geringfügig Beschäftigter erhalten bleiben soll. Durch die Dokumentation der Arbeitszeit werden also zum einen die Zahlung des Mindestlohnes und zum anderen der sozialversicherungsrechtliche Status nachvollziehbar. Aufgrund des hohen Frauenanteils bei Minijobbern würde eine Streichung der Dokumentationspflicht bei Minijobs außerdem Frauen rechtlich deutlich schlechter stellen.

- Die Generalunternehmerhaftung des Arbeitgebers darf nicht beschränkt werden. Für die abhängig Beschäftigten hat die Generalunternehmerhaftung nach dem Vorbild im AEntG den Vorteil, dass sie ihren Anspruch besser realisieren können, entweder gegenüber ihren eigenen Arbeitgebern oder gegenüber den Auftraggebern in Auftragskette. Zugleich hat dies aber auch den Vorteil, dass aufgrund dieses möglichen Anspruches, der an den jeweiligen Subunternehmer oder den Generalunternehmer gestellt wird, diese selbst darauf achten, dass sich ihre Vertragspartner gesetzeskonform verhalten. Diese Selbstregulierung kann dazu beitragen, dass das Gesetz tatsächlich zur Geltung kommt.
  Die Generalunternehmerhaftung zu begrenzen, hätte zur Folge, dass man den „schwarzen Peter" dem Subunternehmer zuschiebt, der aber nicht mehr unter die Haftung fiele. Eine „Enthaftung" würde den Unternehmen erleichtert, was für die Durchsetzung des Mindestlohns durch die Betroffenen kontraproduktiv ist.

- Weitere Ausnahmen vom Mindestlohn für Praktika werden abgelehnt. Das konterkariert den Gesetzeszweck, die „Generation Praktikum" einzudämmen. Auch hier gilt: Jede weitere Ausnahme verstärkt die ohnehin schon bestehende Diskriminierung der betroffenen Ausnahmegruppen und erschwert zudem die Kontrolle und damit die Durchsetzbarkeit und Akzeptanz des Mindestlohns.

- Die Flexibilität bei Jahresarbeitszeitkonten soll erhalten bleiben. Die im Gesetz festgelegte Höchstgrenze für den Aufbau von Guthaben (diese darf 50 % der vereinbarten Arbeitszeit nicht überschreiten) darf nicht zum Nachteil der Beschäftigten verändert, also z. B. erhöht, werden. Mit dieser Regelung soll dem Missbrauch von Arbeitszeitkonten entgegengewirkt werden. Der DGB hat dies vom Ansatz bisher begrüßt, jedoch auch kritisiert, dass die 50 % Relation noch wesentlich zu groß ist. Die DGB-Forderung in der Stellungnahme zum Tarifautonomiestärkungsgesetz war es, die Grenze auf mindestens 30 % abzusenken.

Denn insbesondere Teilzeitarbeitsverhältnisse könnten zur Umgehung missbraucht werden. Die Einführung einer Relation begrenzt mögliche Schlupflöcher zur Umgehung durch in- und ausländische Arbeitgeber: Die nach Deutschland entsandten ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer werden besser geschützt und Lohndumping für die in Deutschland ständig beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wird eingeschränkt. So lassen sich beliebte Praktiken, hohe Guthaben aufzubauen, die später (im Ausland) niemals in Freizeit ausgeglichen werden, besser unterbinden.

- Mindestens die zugesagten 1.600 neuen Stellen bei der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) müssen schleunigst eingerichtet werden. Die bisherige Personalausstattung der FKS war bereits in Anbetracht der zahlreichen Branchenmindestlöhne nicht ausreichend; die bundesweite Geltung des Mindestlohns für 3,7 Mio. Beschäftigte, bei denen die Zahlung des Mindestlohn gewährleistet werden muss, führt zwangsläufig zu erhöhtem Personalbedarf.

Neue Indikatoren (auch bei EU 2020)

Der Mindestlohn ist nur ein Gestaltungselement beim Kampf gegen das Problem prekärer Beschäftigung. Generell braucht es hier eine stärkere Bewusstmachung der Problematik – auch im Kontext der EU 2020 Strategie. In diesem Sinne teilt der DGB die Auffassung der Bundesregierung, dass es problematisch ist, bei den EU 2020 Zielen allein auf quantitative Indikatoren zu setzen. Im Rahmen der Bestandsaufnahme der Strategie EU 2020 hat sich der DGB daher für eine Verbesserung und Ergänzung der Ziele und Indikatoren ausgesprochen. Vor dem Hintergrund der Ausweitung des Niedriglohnsektors und prekärer Beschäftigungsverhältnisse sollte insbesondere das quantitative Beschäftigungsziel unbedingt durch qualitative Vorgaben (so z. B. Gute Arbeit, faire Löhne, Arbeitnehmerrechte, Arbeitsschutz etc.) ergänzt werden. Ohne die Ergänzung von Zielen/ Indikatoren, die sich auf die Qualität der Arbeit beziehen, ist ein Indikator „Beschäftigung" nur bedingt aussagekräftig.

So täuscht der Stand der quantitativen Indikatoren für Deutschland über die Tatsache hinweg, dass in Deutschland 2,6 Mio. Beschäftigte befristet arbeiten, 7,4 Mio. in Teilzeit und 7,5 Mio. im Minijob mit einem Einkommen unter 450 Euro im Monat.

Vor diesem Hintergrund reicht es grundsätzlich auch nicht aus, das Erreichen der nationalen Zielmarke einer Erwerbstätigenquote von Frauen von 73 % (20 bis 64-Jährige) als erreicht zu deklarieren. Denn dabei gerät aus dem Blick, unter welchen Rahmenbedingungen diese Erwerbstätigkeit stattfindet. Eurostat weist die Erwerbstätigenquote für Frauen im Alter von 20 bis 64 für das Jahr 2013 - in Vollzeitäquivalent umgerechnet - mit knapp 56 % aus. Männer erreichten hingegen gut 78 %. Zwischen den Geschlechtern klaffte also eine Arbeitszeitlücke von 22 %! Die Erwerbstätigenquoten müssen auch im nationalen Berichtswesen viel konsequenter als Vollzeitäquivalente dokumentiert werden.

Minijobs

Das Ausmaß der Minijobs in Deutschland ist nach wie vor besonders problematisch. Die Behandlung des Themas im NRP-Entwurf und die von der Bundesregierung vorgesehenen Maßnahmen zur Eingrenzung der Minijobs sind völlig unzureichend. Die Beschäftigten lediglich über ihre Rechte aufzuklären, ist politisch eine Placebo-Maßnahme, die davon ablenken soll, dass wirkungsvolle Schritte nicht beabsichtigt sind. Die Minijob-Regelung schafft sowohl auf Seiten der Arbeitgeber als auch auf

Seiten der Beschäftigten Fehlanreize, die eine massenhafte Ausweitung dieser Beschäftigungsform begünstigt hat. Individuelle Hilfen, um aus dem Minijob in reguläre Beschäftigung zu wechseln, ändern nichts an diesem Grundproblem. Appelle und Einzelfallhilfe für MinijobberInnen, die real nicht einmal grundlegende Arbeitsnehmerrechte in Anspruch nehmen können, werden das Problem nicht lösen.

Minijobs sind in fast allen Branchen extrem niedrig bezahlt und tragen so zur Verfestigung der Lohnungleichheit von Männern und Frauen bei. Zwar werden MinijobberInnen vor allem auch von der Einführung des Mindestlohnes profitieren. Dennoch ist zu erwarten, dass hierdurch nur eine geringe Anzahl von Beschäftigten in reguläre Beschäftigung wechseln. Zwei von drei Beschäftigten im Minijob als Haupterwerb sind Frauen. Minijobs sind kein Sprungbrett in den Arbeitsmarkt, sondern sie entfalten – wie eine wissenschaftliche Studie im Auftrag des BMFSFJ belegt – eine schnell sich verstärkende Bindewirkung, so dass Frauen und Männer unfreiwillig im Minijob verbleiben.

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

Der DGB hat einen Vorschlag für eine grundlegende Reform der Minijobs vorgelegt. Der Vorschlag ist geeignet, die Probleme lösen, ohne dass Beschäftigte mit kleinen Einkommen überfordert und Jobs abgebaut werden. Der Vorschlag knüpft weitgehend an bestehende Gesetze an, ist unbürokratisch und berücksichtigt die Interessen von Beschäftigten und Arbeitgebern gleichermaßen. Alle Beschäftigungsverhältnisse müssen ab dem ersten Euro sozial abgesichert sein, der Staat muss sich bezüglich der Gestaltung von Beschäftigungsverhältnissen neutral verhalten und darf nicht durch Fehlanreize einzelne Beschäftigungsformen besonders begünstigen.

Der DGB-Vorschlag besteht aus vier Elementen:

1. Volle Soziale Sicherung ab dem ersten Euro. Bereits heute zahlen Beschäftigte zwischen 450 bis 850 Euro in einer Gleitzone geringere Beiträge. Diese Gleitzone wird nach dem DGB Vorschlag ausgeweitet von 1 bis 850 Euro. Der Beitrag wird bis 850 Euro also nicht paritätisch gezahlt, sondern der Beitrag der Beschäftigten steigt in der Gleitzone an, während der Anteil der Arbeitgeber entsprechend abnimmt. Dies überfordert die Arbeitgeber nicht, weil sie heute bis 450 Euro auch schon 30 % zahlen müssen. Gleichzeitig entstehen Anreize, die Beschäftigungsdauer auszuweiten. Hierdurch wird dem Fachkräftemangel vorgebeugt.
2. Die pauschale Besteuerung wird aufgehoben. Für Alleinstehende fallen bei kleinen Einkommen keine Steuern an, weil ihr Einkommen unter dem Freibetrag liegt. Bei Ehepaaren soll verpflichtend das Faktorverfahren (bestehendes Recht) angewendet werden, so dass ihre Arbeitseinkommen anteilig gerechter besteuert werden und Fehlanreize reduziert werden.
3. Für gemeinnützige Tätigkeiten soll es weiterhin Ausnahmen geben. Dies wird in Anlehnung an die bestehende Übungsleiterpauschale im Steuerrecht geregelt. Die Tätigkeiten sind auch von der Sozialversicherung befreit.
4. Für bestehende Beschäftigungsverhältnisse soll es eine Übergangsregelung über einen längeren Zeitraum geben.

6. Gleichberechtigte Teilnahme am Erwerbsleben gewährleisten

Gezielte Arbeitsanreize für Zweitverdiener sind noch keine Beseitigung von Fehlanreizen. Vor allem die steuerliche Gestaltung der Arbeitsverhältnisse von Ehepaaren hält viele (vor allem Frauen) davon ab, überhaupt Einkommen zu erzielen oder die Arbeitszeit auszuweiten. Das Ehegattensplitting in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung fördert nicht Familien, sondern Ehen mit ungleich verteilten (hohen) Einkommen. Der schrittweise Umbau des Ehegattensplittings hin zu einer Individualbesteuerung würde einen Beitrag zur Gleichbehandlung verschiedener Lebens- und Familienformen leisten. Da die Neugestaltung des Steuersystems langwierig und schwierig ist, regt der DGB an, vorübergehend das schon geltende Faktorverfahren verpflichtend einzuführen. Das Faktorverfahren ist derzeit freiwillig, aber weitgehend unbekannt. Die Einführung des Faktorverfahrens verteilt die Steuerlast unter Eheleuten gerechter als das gängige Steuerklassensystem.

Der DGB teilt die Zielsetzung der Bundesregierung, die Arbeitsanreize für Mütter und Väter mit Kindern durch eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu erhöhen. Deshalb stimmt der DGB mit der Bundesregierung darin überein, dass alles Notwendige veranlasst werden muss, damit öffentliche Kindertagesstätten für Kinder, die jünger als drei Jahre sind, kurzfristig bedarfsgerecht ausgebaut werden können. Neben dem quantitativen wird dem qualitativen Aspekt erhöhte Aufmerksamkeit zuteilwerden müssen: Sowohl die noch zu schaffenden Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren als auch Betreuungsplätze für Kinder zwischen drei und sechs Jahren müssen räumlich, sachlich und personell angemessen und auf einem hohen qualitativen Niveau ausgestattet und damit die frühkindliche Bildung in ganztägigen Betreuungseinrichtungen gestärkt werden. Um den qualitativen Anforderungen gerecht zu werden, müssen das Ausbildungsniveau der pädagogischen Fachkräfte erhöht und die Arbeitsbedingungen, das Einkommen, die Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten und die Berufsperspektiven der Beschäftigten deutlich verbessert werden.

Nach Phasen der Erwerbsunterbrechung erweist sich gerade für viele Frauen die Rückkehr in die Erwerbstätigkeit als Hürdenlauf. Für die wenigsten ist es möglich, auf den alten Arbeitsplatz zurückzukehren, die Kriterien für einen gleichwertigen oder ähnlichen Arbeitsplatz sind kaum definiert. Die frühzeitige Rückkehr an den Arbeitsmarkt ist aber die beste Vorbeugung gegen Dequalifizierung und Arbeitslosigkeit. Diese ist vorrangig Aufgabe der Bundesländer. Der Stand in den einzelnen Bundesländern ist allerdings sehr unterschiedlich, vor allem in den westlichen Bundesländern besteht trotz Fortschritten zum Teil noch erheblicher Nachholbedarf.

Der DGB setzt sich dafür ein, die Rückkehr von Beschäftigten aus der Elternzeit oder anderen Phasen der Erwerbsunterbrechung durch gezielte Maßnahmen reibungsloser zu gestalten, u. a. durch einen Rechtsanspruch auf:

- Fort-/Weiterbildung während und auf Qualifizierung/Umschulung nach einer (längeren) fürsorgebedingten Erwerbsunterbrechung,
- Rückkehr an den früheren Arbeitsplatz bzw. die Definition von Kriterien für die Zuweisung einer gleichwertigen Arbeit,
- befristete Arbeits(zeit)arrangements.

Einen wichtigen Impuls gibt es aus Europa: Längst hätte die EU-Elternzeitrichtlinie in deutsches Recht umgesetzt sein müssen. Doch wir warten nach wie vor darauf, dass auch in Deutschland gilt, worauf sich die Sozialpartner auf europäischer Ebenen vor Jahren verständigt haben: Dazu gehört der Rechtsanspruch junger Mütter, nach der Elternzeit auf ihren ursprünglichen Arbeitsplatz zurückzukehren. Und dazu gehört der Rechtsanspruch junger Eltern, nach der Elternzeit befristet ihre Arbeitszeiten reduzieren und wieder aufstocken zu können und nicht nur über die Dauer, sondern auch

über die Lage der Arbeitszeiten mitzubestimmen - und das nicht nur in Unternehmen mit mehr als 15 Beschäftigten.

Darüber hinaus sind die Möglichkeiten zur Anpassung der Arbeitszeit nach dem Teilzeit- und Befristungsgesetz immer noch eng begrenzt. Nicht alle Beschäftigten können auf ihre Arbeitszeitvolumen in bestimmten Phasen des Lebens Einfluss nehmen. Den im Lebensverlauf wechselnden familiären Anforderungen, Aufgaben und Bedarfen wird das nicht gerecht. Das Missverhältnis zwischen gewünschten (aber nicht realisierten) und verwirklichten (aber unfreiwilligen) Arbeitszeiten drückt sich in der hohen Teilzeitquote von Frauen aus.

Deshalb fordert der DGB seit langem, den im Teilzeit- und Befristungsgesetz verankerten Rechtsanspruch auf Teilzeit auch auf Betriebe mit weniger als 15 Beschäftigten auszuweiten, einen Rechtsanspruch auf Rückkehr aus Teilzeit zu schaffen und den Beschäftigten die Möglichkeit zu geben, ihre Arbeitszeit nach Bedarf aufzustocken bis hin zur Vollzeitbeschäftigung. Ergänzend muss ein Rechtsanspruch auf befristete Teilzeit verankert werden.

Mit der Orientierung an der Berufstätigkeit beider Elternteile entspricht die Einführung des Elterngeld Plus mit Partnerschaftsbonus sowie die Flexibilisierung der Elternzeit langjährigen Forderung des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften. Müttern wird der Aufbau einer kontinuierlichen Erwerbsbiographie erleichtert. Das Elterngeld beeinflusst auch die Entscheidung von Vätern, sich anlässlich der Geburt eines Kindes für eine (meist kurzfristige) berufliche Auszeit zu entscheiden.

Das Elterngeld Plus ermutigt insbesondere junge Mütter zu einem ihren Bedürfnissen angepassten schnelleren Wiedereinstieg in den Beruf in Teilzeit und junge Väter zu einer befristeten Reduzierung ihrer Arbeitszeit. Eine solche Regelung ist ein wichtiger Meilenstein auf dem Weg zu Arbeitszeiten, die sich dem Lebensverlauf anpassen. Die Flexibilisierung der Elternzeit leistet ebenfalls einen wichtigen Beitrag zu mehr Zeitsouveränität für junge Eltern.

Im Hinblick auf die flexible Inanspruchnahme der Elternzeit fordert der DGB weitergehende Regelungen, wie sie in der EU-Richtlinie 2010/18/EU (Elternzeit-Richtlinie) verankert sind und der zufolge erwerbstätige Mütter und Väter nach Rückkehr aus der Elternzeit das Recht haben, über Dauer, Lage und Rhythmus ihrer Arbeitszeit mitzubestimmen.

Das Recht zur Inanspruchnahme geänderter Arbeitsarrangements nach der Elternzeit dürfte nicht nur berufstätigen Müttern, sondern würde vor allem auch Vätern erleichtern, Beruf und Familie besser unter einen Hut zu bringen und neue Erwerbsarbeits-/Familienzeitmodelle, wie sie u. a. unter dem Begriff der Familienarbeitszeit diskutiert werden, zu leben. Dies entspräche den europäischen Vorgaben.

7. Gleichstellung und Chancengerechtigkeit zwischen Frauen und Männern stärken

Der Deutsche Gewerkschaftsbund begrüßt die Initiative, Quoten und Zielgrößen für Leitungspositionen in der Privatwirtschaft gesetzlich zu verankern, um die Präsenz von Frauen in diesen Positionen nachhaltig zu fördern. Denn sie sind dort bisher nur marginal vertreten. Gesetzlich verankerte Quotierungsregelungen können einen wichtigen Beitrag leisten für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen am Arbeitsmarkt. Die stärkere Präsenz von Frauen in Spitzengremien der Privatwirtschaft unterstützt ihre Vorbildfunktion für junge, gut ausgebildete Frauen und wirkt sich langfristig positiv auf die bisher männlich dominierte Arbeits(zeit)kultur aus. Der vermehrte Aufstieg von Frauen in Führungspositionen wird außerdem zur Überwindung der bestehenden geschlechtsspezifischen Entgeltlücke beitragen.

Allerdings berücksichtigen die Regelungen zur Umsetzung der Geschlechterquote nicht in ausreichendem Maße die komplexen und unterschiedlichen Nominierungs- und Wahlverfahren für die Kapitalseite und die Vertreter/innen der Arbeitnehmer/innen. Darüber hinaus kritisiert der Deutsche Gewerkschaftsbund sowohl die ausschließliche Anknüpfung der Geschlechterquote an die paritätische Unternehmensmitbestimmung als auch die Begrenzung der Pflicht zu Zielvorgaben auf Unternehmen, die mitbestimmt oder börsennotiert sind - und plädiert dafür, den Geltungsbereich sukzessive auszuweiten.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund nimmt die in wichtigen Bereichen guten Regelungen in der Novelle des Bundesgleichstellungsgesetzes (BGleiG) erfreut zur Kenntnis, wie z. B. die Aufnahme des Pflegebegriffs in den Gesetzestext. Auch der Vorrang der Aufgabenwahrnehmung als Gleichstellungsbeauftragte vor anderen Aufgaben findet die Unterstützung des DGB. Die symmetrische Ansprache beider Geschlechter im Bundesgleichstellungsgesetz kritisiert der DGB jedoch nachdrücklich, denn sie ignoriert die strukturelle Dimension der Diskriminierung. Nur weil Männer in einem Bereich unterrepräsentiert sind, sind sie noch lange nicht diskriminiert. Vielmehr muss energisch der Weg fortgesetzt werden, die bestehenden Nachteile für weibliche Beschäftigte auszugleichen – etwa mit sanktionsbewehrten Gleichstellungsplänen und der Beschränkung von Ausdifferenzierungen bei Beurteilungen. Nur wenn Frauen auf allen Hierarchieebenen in gleichem Maß wie Männer repräsentiert sind, wird sich die Forderung nach gleichberechtigter Repräsentanz in den höchsten Führungsgremien in einem überschaubaren Zeitraum von selbst erledigen.

Zwischen den Löhnen von Frauen und Männern klafft seit Jahren eine Lücke von 22 %. Um diese Kluft zu beseitigen, müssen Geschlechterrollen verändert und staatliche Anreize hinterfragt werden. Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie muss auf betrieblicher und partnerschaftlicher Ebene zum Thema werden. In vielen frauendominierten Berufen wird trotz ähnlichem Qualifikationsniveau deutlich schlechter bezahlt als in Branchen, in denen vor allem Männer arbeiten. Frauen werden trotz geltender Tarifverträge bei den Eingruppierungen in Betrieben und Verwaltungen noch immer benachteiligt.

Es ist richtig, dass die Bundesregierung die Lohndifferenz zwischen Männern und Frauen nicht länger hinnehmen will. Daher begrüßt der Deutsche Gewerkschaftsbund auch gesetzliche Initiativen. Betriebe und Verwaltungen müssen gesetzlich verpflichtet werden, ihre Entgeltpraxis zu überprüfen und so zu gestalten, dass weder Männer noch Frauen benachteiligt werden - unter Einbeziehung der Betriebs-und Personalräte.

Darüber hinaus ist die Berufswahl die zentrale Weichenstellung, mit der junge Frauen auf dem Arbeitsmarkt ihre Position und damit ihre Möglichkeiten zur eigenständigen Existenzsicherung nachhaltig beeinflussen. Dabei geht es um Einkommen, Aufstiegs- und Anschlussqualifikationen, die Möglichkeit, in einer Familienphase auch von vollzeitnaher Teilzeit leben zu können und um Arbeitszeiten, die es ermöglichen, Beruf und Familie zu vereinbaren.

Schon die Unterschiede in der dualen und der schulischen Ausbildung sowie deren unterschiedliche gesetzliche Verankerung beeinflussen die Chancen der Auszubildenden in ihrer zukünftigen (Weiter)Bildungs- und Erwerbsbiographie. Bildungsmaßnahmen in späteren Lebensphasen, vor allem Anschluss- und Aufstiegsqualifikationen, müssen für Männer und Frauen gleichermaßen möglich sein. Dies gilt auch für den Zugang zur Förderung dieser Qualifizierungen. Zur Aufwertung frauendominierter Berufe müssen diese strukturellen Unterschiede und Barrieren stärker in den Blick genommen werden.

Deshalb begrüßt der DGB, dass die Bundesregierung gemeinsam mit den Tarifpartnern bestimmte Berufsfelder und Tätigkeiten in den frauendominierten Bereichen Pflege, Betreuung und Bildung aufwerten und die Berufs- und Studienberatung für eine geschlechtergerechte Berufswahl verbessern will. Dazu gehört nach Auffassung des DGB auch eine fundierte Auseinandersetzung mit den Entwicklungschancen bzw. -hemmnissen, die aus der Unterschiedlichkeit der dualen und der schulischen Ausbildung herrühren. Ziel dabei muss es sein, lebenslanges Lernen und berufliche Neu- und Weiterqualifikation für Frauen wie Männer gleichermaßen zu ermöglichen. In Zukunft müssen Curricula und Lehrpläne entlang der gesamten Bildungskette stärker geschlechtersensibel weiterentwickelt und geschlechtersensible Fort- und Weiterbildungsangebote für pädagogisches Fachpersonal verstärkt inhaltlich und finanziell gefördert werden.

8. Ungleichheit, Arbeitslosigkeit und Armut umfassend bekämpfen

Die Kluft zwischen arm und reich hat hierzulande in den letzten Jahren zugenommen. Sie ist gar stärker als bisher angenommen, wie das DIW jüngst festgestellt hat. Das Nettogesamtvermögen, also Vermögen abzüglich aller Schulden, beläuft sich hierzulande statt der bisher angenommen 6,3 Billionen Euro auf bis zu 9,3 Billionen Euro und damit etwa 4mal so hoch wie das jährliche BIP. Das reichste 1 % verfügt demnach nicht über 18 %, sondern über rund 34 % des Vermögens, das reichste Tausendstel über 16 % statt 5 %. Insgesamt besitzen die reichsten 10 % in Deutschland über 70 % des Vermögens oder rund 6,5 Billionen Euro. In Deutschland ist die Ungleichheit im vergangenen Jahrzehnt schneller gewachsen als in den meisten Industriestaaten. Die Zahl der Superreichen und ihr Vermögen nimmt stetig zu. Auf der anderen Seite wächst aber auch die Gruppe der Einkommens- und Vermögensschwächeren und die Gruppe, die von Armut bedroht sind.

Eine ungleiche Verteilung der finanziellen Ressourcen ist nicht nur aus Gerechtigkeitsgründen bedenklich und stellt eine Gefahr für den gesellschaftlichen Zusammenhalt dar, sondern ist darüber hinaus ökonomisch unvernünftig. Zahlreiche Untersuchungen zeigen eindrücklich, dass durch eine ungleiche Verteilung Wachstumspotenziale dauerhaft verloren gehen.

Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit ist Mittel gegen Armut…

Ein Ansatz Armut entgegenzuwirken, bleibt die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit. Der DGB teilt die Einschätzung der Kommission, dass die Integration Langzeitarbeitsloser unzureichend ist. Trotz stark steigender Beschäftigung stagniert die Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau, die Zahl der Langzeitarbeitslosen ist sogar wieder leicht gestiegen. Offiziell sind 1,1 Mio. Personen als langzeitarbeitslos registriert. Aber es gibt 3,3 Mio. erwerbsfähige Leistungsbezieher, die seit mehr als einem Jahr ununterbrochen Leistungen der Grundsicherung Hartz IV beziehen, 2,1 Mio. beziehen sogar seit mehr als 4 Jahren ununterbrochen Leistungen. Ein Teil davon ist erwerbstätig. 2013 gelang es nur 170.000 Langzeitarbeitslosen, eine Arbeit im ersten Arbeitsmarkt aufzunehmen.

Das ESF-Programm, mit dem die Langzeitarbeitslosigkeit bekämpft werden soll, enthält innovative Elemente und es ist sinnvoll, diese flächendeckend zu erproben. Anders als das Vorgängerprogramm zielt es vorrangig auf den ersten Arbeitsmarkt. Das Programm wird allerdings nur die arbeitsmarktnäheren Langzeitarbeitslosen erreichen. Angesichts der großen Anzahl Betroffener ist dieses Programm viel zu klein angelegt. Hier sollten dringend weitere Mittel zur Verfügung gestellt werden.

Der harte Kern der Langzeitarbeitslosen – nach Schätzungen 200.000 bis 400.000 Personen – soll durch einen zweiten Programmteil „Soziale Teilhabe“ erreicht werden. Zielgruppe sind: Personen,

bei denen die Eingliederungsbemühungen ohne Erfolg bleiben, Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen, Haushalte von Familien mit Kindern. Der DGB begrüßt, dass speziell die Zielgruppe Familien mit Kindern gefördert werden soll. Der DGB hatte speziell für diese Zielgruppe ein Sonderprogramm gefordert, damit Kindern nicht in Haushalten aufwachsen, in denen niemand erwerbstätig ist. Das Programm sieht auch öffentlich geförderte Beschäftigung vor, ist aber ebenfalls deutlich zu klein ausgelegt. Im ersten Jahr sollen lediglich 75 Mio. in den Folgejahren 150 Mio. Euro bereitgestellt werden.

Die Förderung von Arbeitslosen ist in beiden Rechtskreisen in den letzten Jahren deutlich reduziert worden. So stehen insbesondere auch für Weiterbildungsmaßnahmen zu wenig Mittel bereit. Mit der Förderung von Weiterbildung und Ausbildung werden die Ursachen der Langzeitarbeitslosigkeit bekämpft. Diese Aktivitäten sollten deutlich ausgeweitet werden. Die Vorschläge dafür liegen auf dem Tisch: Programm „Zweite Chance", bessere finanzielle Förderung bei Weiterbildung, Erhöhung der Anzahl von Maßnahmen, die abschlussbezogen sind.

Die Arbeitsförderung muss außerdem grundsätzlich stärker an den Bedürfnissen der Frauen und ihren häufig unterbrochenen Erwerbsbiografien ausgerichtet werden. Wer den Grundsatz der ökonomischen und sozialen Eigenständigkeit von Männern und Frauen ernst nimmt, muss Frauen aller Qualifikationsniveaus als Zielgruppe am Arbeitsmarkt fördern und die Hindernisse für eine vollzeitnahe oder Vollzeiterwerbstätigkeit abbauen. Deshalb müssen die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik geschlechtergerecht gestaltet und entsprechende Zielvorgaben (u. a. § 1 SGB III) konkret und verbindlich verankert werden. Das bedeutet unter anderem,

- die Zumutbarkeitskriterien zu entschärfen,
- auf Vermittlung in nicht sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (im SGB II) zu verzichten,
- Frauen nicht in stereotype Tätigkeiten zu vermitteln und/oder in die Position der Zuverdienerin zu drängen,
- Frauen verstärkt in qualitativ hochwertige arbeitsmarktpolitische Maßnahmen einzubeziehen, statt sie in sogenannte „1-Euro-Jobs" zu vermitteln,
- Nichtleistungsempfänger/innen im SGB III verstärkt durch gezielte Integration in den Arbeitsmarkt und ggf. Abbau von Qualifizierungsdefiziten zu unterstützen,
- die Bedarfsgemeinschaft kritisch zu hinterfragen.

Die geschlechterstereotype Arbeitsvermittlung (insbesondere im SGB II), die Zuweisung von Zuverdienst-Beschäftigungen an Frauen, die Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien und die Absenkung der Budgets für bewährte Instrumente der Arbeitsmarktpolitik behindern die eigenständige Existenzsicherung von Frauen. Sie entsprechen nicht den gleichstellungspolitischen Zielvorgaben, wie sie der Gesetzgeber im SGB III prominent verankert hat. Prekär sind diese Regelungen vor allem für die steigende Zahl der Frauen, die als Familienernährerinnen mehr als 60 % des Haushaltseinkommens für sich, ihre Kinder und/oder ihre Partner/innen erwirtschaften.

Gleichstellungspolitisch besonders kritisch ist die Bedarfsgemeinschaft, die im Fall von Langzeitarbeitslosigkeit oder wenn kein (ausreichender) Anspruch auf Arbeitslosengeld besteht, arbeitslose Frauen auf das Haushaltseinkommen ihrer Partner/innen verweist und ihnen einen Anspruch auf Grundsicherung verwehrt. Damit werden sie zu arbeitslosen Nichtleistungsempfängerinnen im SGB III, was sich bei der Arbeitsvermittlung nachteilig auswirkt.

…aber kein ausreichendes Mittel

Die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit ist ein wichtiges Element zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung. Doch dies allein ist nicht ausreichend. Viele Menschen bleiben arm, trotz Arbeit. Dies liegt vor allem daran, dass die Löhne im unteren Einkommensbereich gesunken sind und gerade Langzeitarbeitslose oft nur eine atypische oder gar prekäre Beschäftigung finden. Die Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohnes und weitere Änderungen zur Verbesserung der Tarifbindung sind ein erster wichtiger Schritt, um diese Entwicklung zu stoppen. Dennoch geht die Schere zwischen arm und reich weiter auseinander. Es bedarf weiterer Schritte, um die prekäre und atypische Arbeit zu reduzieren.

Der DGB bezweifelt, dass der Indikator Langzeitarbeitslosigkeit zur Erfassung des arbeitsmarktpolitischen bzw. sozialpolitischen Handlungsbedarfs ein geeigneter Indikator ist. Langzeitarbeitslosigkeit kann leicht statistisch unterbrochen werden, ohne dass die Notlage behoben wäre. Insofern lässt sich aus dem Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit auch nicht, anders als der Entwurf des NRP behauptet, umstandslos auf einen Rückgang der Zahl der Armutsgefährdeten schließen, zumal die Daten der Bundesagentur für Arbeit in den letzten drei Jahren auf eine leicht steigende Langzeitarbeitslosigkeit hinweisen.

Armutspolitisch aussagekräftiger ist der Indikator zum Langzeitbezug von Hartz IV bzw. Sozialhilfeleistungen. Dieser Indikator zeigt an, wie lange eine Person bzw. ein Haushalt auf das Existenzminimum zurückgeworfen ist. Ein solcher Indikator ließe sich mit Bezug auf das unterste soziale Leistungssystem (Mindestsicherung) auch auf EU-Ebene etablieren. Zusätzlich sollte nach Auffassung des DGB auch im EU-Vergleich der Indikator relative Einkommensarmut (weniger als 60 % des Medianeinkommens) Verwendung finden.

Für die Bundesrepublik ist festzustellen, dass der Langzeitbezug im Hartz-IV-System ein ungelöstes Problem ist. Dies ist nicht allein auf unzureichende Arbeitsförderung zurückzuführen, sondern verweist gerade auch auf Versäumnisse in der Bildungspolitik. Aktuelle Studien etwa der OECD zeigen, dass die Bundesrepublik hinsichtlich der sozialen Mobilität durch Bildung auch im internationalen Vergleich zurückgefallen ist.

Die Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik sind in den letzten Jahren deutlich reduziert worden. Deswegen stehen Mittel für aktive Hilfen, Weiterbildung und ggf. öffentlich geförderte Beschäftigung nicht mehr in ausreichendem Maße zur Verfügung.

In den letzten Jahren haben sich die Eingliederungschancen von Langzeitarbeitslosen im Hartz-IV-System sogar noch verschlechtert. Der gesamtwirtschaftliche Aufbau an sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung geht an dieser Personengruppe vorbei. Im Jahr 2013 konnten lediglich 7,5 % der Langzeitarbeitslosen im Hartz-IV-System so stabil in den allgemeinen Arbeitsmarkt integriert werden, dass sie auch nach sechs Monaten noch in Beschäftigung waren. Der weitaus größte Teil der verfestigt Arbeitslosen bleibt hilfebedürftig oder wird im Drehtüreffekt nur kurzfristig aus der Arbeitslosigkeit in eine Maßnahme oder prekäre Beschäftigung vermittelt, um dann wieder zurückzufallen. Auch insofern ist der Indikator Langzeitarbeitslosigkeit wenig aussagekräftig.

Ziel muss grundsätzlich sein, dass die Menschen von ihrem eigenen Einkommen ohne ergänzende Leistungen leben können. Dies muss auch für das Alter gelten. Die Einführung von Mindestsicherungssystemen ist nur eine Armutsbekämpfung auf unterstem Niveau. Dies muss die Ausnahme bleiben. Gerade Kürzungen in den Rentensystemen werden aber dazu führen, dass die Zahl der Rentner, die auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen sind, zunimmt.

9. Rente sichern und Leistungen verbessern

Vor diesem Hintergrund hat der DGB das Rentenpaket 2014 insgesamt positiv bewertet. Erstmals seit langer Zeit wurden wieder Leistungsverbesserungen für einen großen Teil der Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung beschlossen und umgesetzt. Dabei ist aus Sicht des DGB die sogenannte „Rente ab 63" in besonderem Maße hervorzuheben. Sie kann Beschäftigte, die mit ihren Beiträgen das System der gesetzlichen Rentenversicherung mehrere Jahrzehnte lang maßgeblich gestützt haben, vor Sicherungslücken zwischen dem Ende des Erwerbslebens und dem Beginn des Rentenbezugs bewahren.

Zwar soll die Altersgrenze für den Bezug einer Altersrente für besonders langjährig Versicherte schrittweise auf 65 Jahre zurückgeführt werden, die neu eingeführte Anerkennung von Zeiten des ALG I-Bezugs für die Erfüllung der erforderlichen 45 Beitragsjahre gilt hingegen unbefristet. Insgesamt stellt die „Rente ab 63" aus Sicht des DGB somit eine geeignete Option für gelingende Übergänge vom Erwerbsleben in die Rente dar. Allerdings eben auch nur eine Option. Weitere Schritte müssen folgen, um zukünftig möglichst jeder und jedem Beschäftigten zumindest eine geeignete Option für flexible und sozial abgesicherte Übergänge anbieten zu können. Dies ist umso wichtiger, als der Arbeitsmarkt für Ältere weiterhin unbefriedigend ist. Nur etwa ein Fünftel der 63- und 64-Jährigen ist noch sozialversicherungspflichtig beschäftigt.

Bei der Ausweitung der Anrechnung von Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder kritisiert der DGB unverändert scharf, dass diese Leistungsverbesserung weitgehend aus den Rücklagen und somit dem Beitragsaufkommen der gesetzlichen Rentenversicherung finanziert wird bzw. werden soll. Bei der sogenannten Mütterrente handelt es sich um die Honorierung einer gesamtgesellschaftlichen Leistung, die systemgerecht nur aus (zusätzlichen) Steuermitteln finanziert werden darf. Die angekündigte stufenweise Erhöhung des Bundeszuschusses in vier Schritten ab 2019 ist da bei Weitem nicht ausreichend.

Denn wenn die „Mütterrente", wie derzeit vorgesehen, in erster Linie auf den Schultern der gesetzlich Rentenversicherten abgeladen wird, dann werden diese den notwendigen Spielräumen für weitere dringende Leistungsverbesserungen beraubt. Dies betrifft insbesondere eine Stabilisierung des Leistungsniveaus der gesetzlichen Rente bzw. die Notwendigkeit einer lebensstandardsichernden und armutsfesten Rente. Hier ist aus Sicht des DGB der Aufbau einer Demografie-Reserve durch eine alternative Beitragssatzentwicklung geboten.

Entsprechend kritisiert der DGB die im November 2014 durch die Bundesregierung beschlossene Senkung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung um 0,2 Prozentpunkte auf 18,7 % zum 1. Januar 2015. Auch diese Entscheidung trägt dazu bei, dass Spielräumen für benötigte Leistungsverbesserungen ohne Not verschlossen werden. Zudem beruht die Beitragssenkung zu großen Teilen auf einem einmaligen statistischen Effekt durch eine Veränderung der Beschäftigtenstatistik. In wenigen Jahren wird der Beitragssatz wieder angehoben werden müssen – ohne dass dem dann aber Leistungsverbesserungen entgegenstehen. Vielmehr drohen dann weitere Kürzungen auf der Leistungsseite, wodurch die gesetzliche Rentenversicherung sehenden Auges in eine Legitimationskrise geführt werden kann.

Die Bemühungen der Bundesregierung zur Verbesserung der Verbreitung betrieblicher Altersversorgung begrüßt der DGB grundsätzlich. Hier ist jedoch zunächst der weitere Diskussions- und Abstimmungsprozess insbesondere für eine Änderung des Betriebsrentengesetzes zu beobachten und zu begleiten.

10. Gesundheits- und pflegepolitische Einschätzungen für das NRP 2015

Zum Jahreswechsel 2014/2015 veröffentlichte die Bundesregierung den Entwurf eines GKV-Versorgungsstärkungsgesetzes (GKV-VSG). Darin enthalten ist eine Schwächung der Sozialpartnerschaft im Medizinischen Dienst der Krankenkassen, in den künftig ein Drittel der Vertreterinnen und Vertreter von der jeweiligen Landesregierung bestimmt werden sollen. Die höheren Berufshaftpflichtkosten der freiberuflichen Hebammen werden aus GKV-Beitragsmitteln bezahlt. Zusätzlich sollen auch Innovationen über einen Innovationsfonds von 300 Mio. Euro aus Beiträgen finanziert werden. Das gilt ebenso für die allgemeinmedizinische Fortbildung der Ärztinnen und Ärzte. Der DGB fordert, nicht allein die Beitragszahler – und damit überwiegend die gesetzlich Versicherten – mit den Kosten zu belasten und außerdem die arbeits- und sozialmedizinische Fortbildung der Medizinerinnen und Mediziner zu stärken. Insgesamt enthält der Entwurf versorgungspolitische Ansätze, die in die richtige Richtung weisen. Da die Arbeitgeberbeiträge von der Bundesregierung gedeckelt wurden, verbleibt das Finanzierungsrisiko für Fortschritte in der Versorgung aber allein bei den Arbeitnehmern über den Arbeitnehmersonderbeitrag. Dies lehnt der DGB entschieden ab.

Ende des Jahres 2014 hat sich die Bund-Länder-Arbeitsgruppe auf Eckpunkte für die Krankenhausreform verständigt. Dabei ist besorgniserregend, dass die dabei geplanten Kosten weit überwiegend durch die Beitragszahlerinnen und -zahler getragen werden und sich dabei die Länder und der Bund entlasten.

Seit dem 1. Januar 2015 gelten die Arbeitnehmer-Zusatzbeiträge. Damit ist die paritätische Finanzierung der GKV in Zukunft weiter zulasten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verschoben. Da dies das einzige Ventil ist, über das Mehrbelastungen aufgefangen werden, ist die Dynamik der Steigerung des Arbeitnehmer-Zusatzbeitrages absehbar, wenn die Finanzsituation der GKV sich verschlechtert. Mit der Neuregelung geht der bisherige Arbeitnehmer-Sonderbeitrag von 0,9 % in den neuen Zusatzbeitrag allein für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf. Das BMG beziffert den Fehlbetrag durch Abschaffung des Arbeitnehmer-Sonderbeitrages auf bisher 11 Mrd. Euro. Die aktuellen Gesetzgebungsvorhaben (GKV-Versorgungsstärkungsgesetz, Präventionsgesetz und Krankenhausreform) werden die gesetzlichen Krankenkassen und ihre Versicherten bis 2018 mit zusätzlichen Ausgaben von jährlich 2,3 Mrd. Euro belasten.

Der DGB begrüßt die Stärkung der ambulanten Versorgung sowie den Ausbau von Betreuungsleistungen für alle Pflegebedürftigen, egal, ob sie körperliche oder kognitive Einschränkungen haben.

Die geplante Dynamisierung von Leistungen ist wichtig, weil sich sonst insbesondere mittlere und untere Einkommensschichten bald keine Pflege mehr leisten können.

Kernanliegen von DGB und Gewerkschaften sind die Aufstockung von Pflegepersonal, um dem Fachkräftemangel in der Branche wirksam zu begegnen und die Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten zu verbessern.

Die Finanzierung zusätzlicher Betreuungskräfte in stationären Pflegeeinrichtungen ist ein guter Anfang, erklärt aber noch nicht, wie der Fachkräftemangel in der Pflege angegangen werden soll. Noch immer gibt es mehr Bewerberinnen und Bewerber für eine Ausbildung in der Altenpflege als es Ausbildungsplätze gibt. Bundesländer und Einrichtungen müssen mehr in Ausbildung investieren, für faire Arbeitsbedingungen und gute Löhne sorgen, um jungen Leuten die Möglichkeit zu geben, im Pflegeberuf alt zu werden. Die Einführung einer bundeseinheitlichen Personalbemessung wäre zudem ein Schritt in die richtige Richtung.

Nach langer Zeit der Ankündigungen muss nun endlich, nach sieben Jahren, die geplante Umsetzung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffes erfolgen.

Der zweite Schritt in der Pflegereform ist überfällig. Es besteht die Gefahr, dass für den ersten Teil der Pflegereform viel Geld ausgegeben wurde, und nun nicht mehr genügend Mittel zur Umsetzung des Pflegebedürftigkeitsbegriffes vorhanden sind. Ein Pflegebedürftigkeitsbegriff ‚light' wäre daher inakzeptabel. Die Pflege-Reform Teil II muss noch in dieser Legislaturperiode beendet werden.

Die erneut verpasste Chance der Weiterentwicklung der Pflegeversicherung zu einer Bürgerversicherung Pflege ist aus Sicht des DGB enttäuschend. Der DGB wird weiter daran festhalten, um eine solidarische Finanzierung der Pflege zu verwirklichen.

Die geplante Reform der Pflegeausbildung ist überfällig. Endlich soll es demnach zur Einführung eines einheitlichen Berufsbildes mit einer gemeinsamen Grundausbildung und einer darauf aufbauenden Spezialisierung für die Alten-, Kranken- und Kinderkrankenpflege kommen, die jedoch mit einem jeweils separaten Berufsabschluss enden muss. Auch eine Umstellung der Finanzierung der Ausbildungskosten muss nun endlich kommen. Es stellte von jeher ein Paradoxon dar, dass Auszubildende in der Altenpflege zur Zahlung von Schulgeld verpflichtet sind, obwohl händeringend um Fachkräfte geworben wird. Mit der geplanten Einführung eines verbindlichen Verfahrens zur Refinanzierung der Ausbildungskosten könnte die langjährige Forderung des DGB nach einer Ausbildungsumlage in der Pflege endlich erhört werden.

11. Energiepolitik zukunftsfähig gestalten

Die energiepolitischen Entscheidungen bei der Energiewende müssen immer auch auf ihre Beschäftigungswirkung hin überprüft werden, um volkswirtschaftliche Fehlentscheidungen zu vermeiden und die Akzeptanz für den Umbauprozess nicht zu gefährden. Dies ist in der Vergangenheit nicht ausreichend geschehen, was sich beispielsweise an Verlagerungen industrieller Wertschöpfungsstufen oder am Niedergang der deutschen Photovoltaik-Industrie abschreckend gezeigt hat. In diesem Zusammenhang weist der DGB darauf hin, dass es an der Politik liegt, die rein energiewirtschaftliche und energiepolitische Flankierung der Energiewende um eine industriepolitische Förderung zu erweitern, um die Beschäftigungspotentiale entlang der Wertschöpfungsketten bei Industrie und Dienstleistungen heben zu können.

Aus Sicht des DGB ist es zudem entscheidend, dass der Umbau der Energieversorgung möglichst kosteneffizient erfolgt. Für den Strombereich bedeutet dies, dass die Bezahlbarkeit und der Zugang zu Strom für private wie industrielle Verbraucher wesentliche Kriterien für die Ausgestaltung des Strommarktdesigns darstellen. Neben der Notwendigkeit die Energieeffizienz auch im Strombereich voranzutreiben, um Energie- und Infrastrukturkosten einzusparen, sollten auch die Strompreise nicht in dem Maße weiter ansteigen wie in den vergangenen 10 Jahren. Vielmehr ist eine Stabilisierung notwendig, um die Bezahlbarkeit sicherzustellen.

Der DGB weist zudem darauf hin, dass Maßnahmen im Strommarkt nicht zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Verkehrsträgern führen dürfen, die dem Ziel einer zusätzlichen Verlagerung von Personen- und Güterverkehr auf die Schiene entgegenstehen.

Neben der Bezahlbarkeit ist eine gerechte Kostenverteilung durch geeignete Maßnahmen abzusichern. Der DGB fordert deshalb eine vorbehaltlose Debatte um die bisherige Finanzierung der Energiewende, sowohl um ihre Steuerungs- wie auch ihre Verteilungswirkung. Die Energiewende ist eine Aufgabe, die sich die Gesamtgesellschaft gegeben hat. Deswegen sollte sie auch so finanziert werden, also vorrangig aus Steuermitteln. Mit Blick auf die regressive Wirkung des EEG sollte geprüft werden, ob der in der EEG-Umlage enthaltene Teil der Technologieentwicklungskosten der erneuerbaren Energien alternativ finanziert werden kann. In diesem Zusammenhang ist die Wirkung eines

Fonds zu prüfen, der sich aus verschiedenen Quellen speist und die Kosten generationengerecht verteilt.

Der DGB hat es begrüßt, dass der Gesetzgeber in der zurückliegenden EEG-Reform einen Schwerpunkt auf die Weiterentwicklung der gesetzlichen Grundlagen anhand der Kriterien Kosteneffizienz, Systemverantwortung und Ausbau-Koordination gelegt hat. Damit kann der weitere Ausbau der erneuerbaren Energien auch künftig ambitioniert und zugleich systemischer und kostengünstiger erfolgen.

Für die Zukunft beabsichtigt der Gesetzgeber die Förderung, bzw. die Förderhöhe, sukzessive auf Ausschreibungen umzustellen. Die vor kurzem verabschiedete Rechtsverordnung für Pilotausschreibungen bei PV-Freiflächenanlagen sollen hierfür wichtige Erfahrungen bringen.

Grundsätzlich hält der DGB einen generellen Systemwechsel von Einspeisevergütungen zu Ausschreibungen im EEG für nicht geboten. Auch der Beihilferahmen der EU schreibt dies nicht zwingend vor. Ob durch Ausschreibungen eine erhöhte Kosteneffizienz erreicht werden kann, ist offen. Ein Blick in andere europäische Länder deutet eher auf das Gegenteil hin. Zudem ist das Kostensenkungspotential bei Wind-Onshore und Photovoltaik aufgrund der schon weit fortgeschrittenen Lernkurve begrenzt. Auch muss in einer volkswirtschaftlichen Betrachtung der administrative Aufwand für Behörden und Unternehmen mitberücksichtigt werden.

Aus Sicht des DGB muss eine Weiterentwicklung des EEG dazu beitragen, langfristig verlässliche Rahmenbedingungen für Investitionen in den Ausbau der erneuerbaren Energien herzustellen. Planungssicherheit ist eine der Voraussetzungen dafür, dass ein kontinuierlicher Investitionsstrom in den Ausbau der erneuerbaren Energien bestehen bleibt. Damit wird eine wesentliche Voraussetzung dafür geschaffen, dass Wertschöpfung und Arbeitsplätze im Bereich der erneuerbaren Energien und der Zuliefererbranchen gesichert werden und neu entstehen können. Sowohl hinsichtlich der Kosteneffizienz als auch in Bezug auf stabile Investitionsbedingungen haben sich bisher Einspeisetarife gegenüber Ausschreibungen als überlegen erwiesen. Der DGB fordert deshalb keine vorschnelle Umgestaltung der Vergütungsregelungen im EEG schon ab 2017 vorzunehmen, solange sich Ausschreibungen nicht als das bessere System tatsächlich praktisch bewährt haben.

Vor diesem Hintergrund sollte im Rahmen von Pilotausschreibungen lediglich ein Praxistest erfolgen, um die Tauglichkeit von Ausschreibungsmodellen für Photovoltaik Freiflächenanlagen zu erproben. Die Erfahrungen aus den Pilotausschreibungen bei PV-Freiflächenanlagen können nicht ohne weiteres auf andere Technologien und Marktsegmente übertragen werden. Zudem fordert der DGB, dass die Ergebnisse der Pilotausschreibungen umfassend mit den betroffenen Akteuren diskutiert werden. Notwendig ist zudem eine umfangreiche und sorgfältige, ergebnisoffen angelegte Begleitforschung zu den bislang und derzeit im Ausland gemachten Erfahrungen mit Ausschreibungen im Bereich erneuerbarer Energien, auch unter Berücksichtigung des Grades der Zielerreichung. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie sollte entsprechende umfassende Evaluierungsuntersuchungen in Auftrag geben, um die Entscheidung über den zukünftigen Fördermodus für den Ausbau der erneuerbaren Energien so sachgerecht wie möglich fällen zu können.

Der DGB kritisiert, dass bislang für die Zuschlagserteilung lediglich die Höhe des Gebots entscheidend sein soll. Diese einseitige Kostenfixierung birgt letztlich die Gefahr eines Verdrängungswettbewerbs, der zu negativen Auswirkungen auf Beschäftigte, Qualität und Umwelt führt. Die Zuschlagskriterien müssen gewährleisten, dass hochwertige und innovative Anlagen gegenüber (zumeist asiatischen) Billiganbietern konkurrenzfähig bleiben. Der DGB spricht sich daher dafür aus, dass bei den Ausschreibungsmodalitäten weitergehende technische Anforderungen sowie ökologische und

soziale Kriterien vorgeschrieben werden. Aus Sicht der Beschäftigten sollte eine Vergabe nur bei Einhaltung „Guter Arbeit" und tariflicher Standards erfolgen.

Die Neufassung der besonderen Ausgleichsregelung für das produzierende Gewerbe innerhalb des EEG wird vom DGB ausdrücklich unterstützt. Dadurch wird die Wettbewerbsfähigkeit der energieintensiven Betriebe erhalten und Beschäftigung gesichert. Im Sinne einer verbesserten gesellschaftlichen Akzeptanz der Industrieausnahmen ist es richtig, dass der Gesetzgeber den Betrieben einen Riegel vorschiebt, die durch ausufernde Leiharbeit missbräuchlich von den Ausnahmen profitieren konnten.

Neben der weiteren Fortentwicklung des Rechtsrahmens für den Ausbau der erneuerbaren Energien ist das Thema Strommarktdesign von entscheidender Bedeutung. In diesem Zusammenhang begrüßt der DGB den vom BMWi eingeleiteten Diskussions- und Entscheidungsprozess für das künftige Strommarktdesign. An der hier laufenden Konsultation hat sich der DGB mit einer aktuellen Stellungnahme beteiligt.

Netzausbau

Aus Sicht des DGB ist es zu begrüßen, dass das NRP die Notwendigkeit des Netzausbaus im Übertragungs- und Verteilnetz unterstreicht und die Rolle des Stromnetzes als kostengünstige Ausgleichsoption deutlich macht.

Der Umbau der Energieversorgung stellt veränderte Anforderungen an die Netzinfrastruktur. Dabei geht es einerseits um den Um- und Ausbau der Übertragungsnetze, die den überregionalen Ausgleich von Strommengen übernehmen. Andererseits müssen aber auch die Verteilnetze optimiert werden, an die eine wachsende Anzahl von dezentralen Anlagen angeschlossen ist. Gleichzeitig muss der europäische Verbund der Stromnetze gestärkt werden, um einen Ausgleich von regionalen Erzeugungs- und Speicherkapazitäten zu ermöglichen.

Die Umsetzung der im Übertragungsnetz als energiewirtschaftlich notwendig erachteten und im Bundesbedarfsplangesetz festgelegten Maßnahmen muss unter Berücksichtigung des Natur- und Wohnumfeldschutzes zügig erfolgen.

Die Entwicklung der letzten Jahre hat zudem gezeigt, dass der Ausbau der Übertragungsnetze nicht alleine privatwirtschaftlichen Unternehmen überlassen bleiben darf. Wir fordern deshalb die Gründung einer Deutschen Netz AG, die unter massiver staatlicher Beteiligung den Ausbau und Betrieb dieser Netze bündelt und steuert.

Wir brauchen zudem eine Reform der Anreizregulierungsverordnung, damit Investitionen in die Verteilnetze intelligent und vorausschauend erfolgen können. Dieses Vorhaben wird im Grünbuch bekräftigt und sollte zügig umgesetzt werden. Vor allem der existierende Zeitverzug bei der Anerkennung von Kosten für Investitionen in die Verteilnetze hemmt die notwendige Optimierung in besonderem Maße. In Zukunft müssen erforderliche Investitionen aber auch in der Nieder- und Mittelspannungsebene zeitnah und passgenau in der Erlösobergrenze abgebildet werden können.

Um den Netzbetreibern eine adäquate Personalpolitik zu ermöglichen, müssen künftig alle Personalkosten in vollem Umfang als „nicht beeinflussbare Kosten" von der Verpflichtung zur Kostenreduktion in den Netzen ausgenommen werden. Ansonsten kommt es bei gleichbleibendem und zukünftig tendenziell ansteigendem Personalbedarf bei den Netzbetreibern zwangsläufig zu einer Kollision mit dem grundgesetzlich geschützten Recht der Tarifautonomie. Konnten in der Vergangenheit tariflich

vereinbarte Verbesserungen der Lohn- und Einkommenssituation der Beschäftigten noch durch drastischen Abbau der Beschäftigtenzahl überkompensiert werden, um die Kostensenkungsverpflichtungen zu erfüllen, so ist dieser Weg bei gleichbleibenden oder sogar steigenden Beschäftigtenzahlen versperrt. Tarifliche Verbesserungen schlagen sich somit unmittelbar in einer Erhöhung der Gesamtpersonalkosten des Netzbetriebes nieder, was nur bei einer generellen Herausnahme der Personalkosten aus den Verpflichtungen der Anreizregulierung widerspruchsfrei durchführbar ist.

Im Zuge der Energiewende sind die Netzausbaukosten gerechter im Bundesgebiet zu verteilen, um regionale Mehrbelastungen abzubauen. Bislang hängen die Netzentgelte und damit die Strompreise auch von den regional unterschiedlichen Kosten für den durch die Energiewende bedingten Netzausbaubedarf ab. Der DGB fordert daher einen bundesweiten Mechanismus zum Ausgleich der unterschiedlichen Netzentgelte, um Standortnachteile für die ansässigen Unternehmen und Verbraucher aufgrund höherer Netzentgelte zu vermeiden.

Auf der Nachfrageseite der Netze ist vor dem Hintergrund des Eigenverbrauchs künftig eine veränderte Struktur der Netzentgelte notwendig, um eine verursachergerechte und faire Finanzierung der Netzinfrastruktur zu gewährleisten. Dies wäre beispielsweise durch eine zügige Umstellung der Bemessung der Höhe der Netzentgelte auf die bereitgestellte Leistung zu gewährleisten.

Energiepolitische Koordinierung mit den Nachbarländern verbessern

Der DGB begrüßt die Bemühungen der Bundesregierung die Zusammenarbeit mit den europäischen Nachbarländern in Fragen der Stromversorgung zu verbessern und das Thema Versorgungssicherheit europaweit möglichst abgestimmt anzugehen. So ist die gemeinsame Nutzung und dadurch verbesserte Auslastung von Kraftwerken und Infrastruktur wünschenswert, um die Systemkosten zu reduzieren. Dies setzt mit den Nachbarländern abgestimmte politische Rahmenbedingungen voraus, was aus Sicht des DGB jedoch ein längerfristiges Vorhaben darstellt. Dies gilt umso mehr, als dass auch die dafür notwendige grenzüberschreitende Infrastruktur (z. B. Grenzkuppelstellen) ausbaubedürftig ist. Es wäre zu begrüßen, wenn europaweit abgestimmte Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Versorgungssicherheit ergriffen werden, zumindest sollte ein einzuführender Kapazitätsmarkt im Rahmen des pentalateralen Energieforums abgestimmt sein.

Treibhausgasemissionen reduzieren, erneuerbare Energien und Energieeffizienz voranbringen

Der DGB unterstützt die Position der Bundesregierung, wonach zur Erreichung des 40-Prozent-Klimaziels bis 2020 weitergehende Maßnahmen notwendig sind. In diesem Zusammenhang weist der DGB entschieden darauf hin, dass neben der Energiewirtschaft auch die anderen Sektoren (insbesondere Haushalte und Verkehr) einen verstärkten Beitrag leisten müssen. Damit sind in diesen Sektoren erhebliche Investitionen verbunden, die ohne eine massive staatliche Anschubfinanzierung (etwa für die energetische Gebäudesanierung) nicht ausreichend angeschoben werden können. Der DGB fordert zudem schnell Klarheit darüber, in welchem konkreten Umfang der Energiewirtschaft zusätzliche Klimaschutzbeiträge auferlegt werden sollen. Diese sind zudem im Hinblick auf ihre Preis- und Arbeitsplatzwirkungen zu überprüfen.

Insbesondere die Sicherung und der weitere Ausbau der industriellen und öffentlichen Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) sind im Hinblick auf mehr Klimaschutz bei der konventionellen Strom- und Wärmeerzeugung wichtig. Vor diesem Hintergrund sollte eine zügige Reform des Kraft-Wärme-Kopplungs-Gesetzes den notwendigen Rahmen für die Erreichung des 25-Prozent-Ausbauziels schaffen.

Der DGB begrüßt die Initiativen der deutschen Bundesregierung für eine ambitionierte und abgestimmte Energie- und Klimapolitik in Europa. Mit Blick auf die 2030-Ziele der EU bedauert der DGB, dass das Energieeffizienzziel nicht verbindlich für die Mitgliedstaaten gilt. Denn Verbindlichkeit trägt maßgeblich zur Planungs- und Investitionssicherheit bei. Im Rahmen der vom EU-Gipfel im Oktober 2014 beschlossenen Überprüfung der Energie- und Klimaziele sollte deshalb das Effizienzziel für 2030 mindestens auf 30 % angehoben werden und verbindlich für alle Mitgliedstaaten vorgeschrieben werden.

Die Bundesregierung strebt eine Reform des europäischen Emissionshandels in der laufenden Handelsperiode an. Im Detail geht es dabei um die Schaffung einer Marktstabilitätsreserve, die unter Rückgriff auf die 900 Mio. Backloading-Zertifikate, einen wirkungsvollen Beitrag zur Reduzierung der Überschusszertifikate und zur Stabilisierung des CO2-Preises leistet. Der DGB unterstützt diese Vorschläge als sinnvollen Beitrag, die EU-Klimaziele durch Investitionen in klimaschonende Technologien zu erreichen. Dabei ist jedoch im Interesse energieintensiver Produktionsprozesse auf einen angemessenen Nachteilsausgleich zu achten. Zudem müssen die bestehenden Carbon-Leakage-Regelungen für die Zeit nach 2020 fortgeführt werden. Dies umfasst auch eine weiterhin kostenlose Zuteilung für Wirtschaftssektoren, die nachweislich von Abwanderungseffekten bedroht sind.

Der DGB begrüßt den Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz als einen ersten Schritt für eine effektive Energieeffizienzpolitik. Die darin vorgestellten Instrumente müssen nun ambitioniert umgesetzt und weiterentwickelt werden. Zudem begrüßt der DGB die Pläne der Bundesregierung, ein Energieeffizienzgesetz zu schaffen, um bestehende Vorschriften zu bündeln.

Insbesondere für den Bereich der betrieblichen Energieeffizienz gibt es eine Reihe von neuen Maßnahmen, die neue und effektive Effizienzmaßnahmen anreizen können (Ausschreibungen, Ausfallbürgschaften für Contracting, Aufstockung von KfW-Mitteln etc.). Zudem begrüßt der DGB die Umsetzung der Vorgaben aus der Energieeffizienzrichtlinie zur Durchführung periodischer Energieaudits. Langfristig sollte jedoch eine flächendeckende Verbreitung von Energiemanagementsystemen erreicht werden. Betriebe des produzierenden Gewerbes mit einem Stromverbrauch ab 1 GWh sollten deshalb langfristig dazu verpflichtet werden, ein zertifiziertes Energiemanagementsystem einzuführen. Dies sollte durch entsprechende staatliche Information und Unterstützung im Vorfeld sowie durch angemessene Vorlaufzeiten begleitet werden.

Für den Gebäudebereich begrüßt der DGB die Aufstockung der KfW-Programme, die Verstetigung des Marktanreizprogramms sowie die geplante steuerliche Förderung von energetischer Gebäudesanierung. Ziel muss es allerdings aus Sicht des DGB sein, dass jährlich 5 Mrd. Euro Förderung für die Gebäudesanierung sicher und langfristig planbar zur Verfügung steht. Zudem sollte die steuerliche Förderung sozial ausgestaltet werden und nicht höher liegen als klassische Förderoptionen. Ziel sollte es sein, dass dem Investor drei finanziell gleichwertige Optionen zur Verfügung stehen: Direktzuschuss, günstiger Kredit und steuerliche Förderung. So werden nicht diejenigen Zielgruppen benachteiligt, die über wenig oder kein Einkommen verfügen.

Begleitend zur finanziellen Förderung sollten auch ordnungsrechtliche Vorgaben schrittweise angepasst werden. Dies sollte jedoch mit zeitlichen Übergängen und Informationen für Betroffene einhergehen. Das geplante verpflichtende Heizungslabel für Altanlagen kann hierfür ein erster Schritt sein.

Aus Sicht des DGB ist eine solche Effizienzpolitik aber nur dann erfolgreich, wenn auch die Beschäftigten mitgenommen werden. Nur wenn in den entsprechenden Branchen Arbeits- und Sozialstandards eingehalten werden, wird die Akzeptanz der Energiewende erhalten bleiben. Neue Arbeitsplätze, beispielsweise bei der Produktion von Dämmstoffen und Heizungen, im Handwerk, bei

Energiedienstleistungen und in weiteren Branchen, müssen auch gute Arbeitsplätze sein. Als Fördervoraussetzung für Programme im Bereich Energieeffizienz sollten deshalb für die Empfänger entsprechende Kriterien aufgestellt werden. Es muss sichergestellt werden, dass die notwendigen Produkte und Technologien unter guten Arbeitsbedingungen hergestellt und installiert werden.

Der DGB begrüßt zudem die geplante Energieeffizienzstrategie Gebäude, die in diesem Jahr erarbeitet werden soll. Ein solches Konzept, welches in Zusammenarbeit mit relevanten Stakeholdern erarbeitet werden sollte, kann zur Planungssicherheit in den betroffenen Branchen und bei den Beschäftigten beitragen. Der Aspekt des notwendigen Fachkräftebedarfs sollte hier verstärkte Aufmerksamkeit bekommen.

Um die geplante Verdoppelung der Sanierungsrate zu erreichen und die notwendigen Sanierungen qualitativ hochwertig umzusetzen, müssen Rahmenbedingungen gesetzt werden, um einen möglichen Fachkräftemangel zu verhindern. Denn werden Maßnahmen zur Gebäudesanierung nicht ordnungsgemäß ausgeführt, kann dies zu höheren Kosten, schlechterer Lebensqualität und geringer Energieeinsparung führen.

Die geplante Energieeffizienzstrategie Gebäude sollte deshalb Abschätzungen und Berechnungen beinhalten, wie hoch der Fachkräftebedarf in dem geplanten Szenario ist und welche Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen notwendig werden. Es kann dabei auf bereits bestehende Projekte (Build-up Skills) aufgebaut und in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern und Fachverbänden weiter daran gearbeitet werden.

Der DGB begrüßt die Maßnahmen zur engen Zusammenarbeit mit der Wirtschaft wie der Mittelstandsinitiative Energieeffizienz und den geplanten Energieeffizienznetzwerken. Der DGB regt an, hier insbesondere auch ergänzend eine Komponente zur Weiterbildung von Beschäftigten und Betriebsräten in diesen Initiativen zu berücksichtigen. Beschäftigte verfügen über detaillierte Kenntnisse der Abläufe in den Betrieben und kennen daher oft auch die Effizienzpotentiale. Hier können bislang noch ungenutzte Potentiale gehoben und neue Ideen zur Energieeinsparung entwickelt werden. Im Rahmen eines solchen Projekts können Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Betrieben für das Thema sensibilisiert und aktiviert werden und einen wichtigen Beitrag leisten.

12. Wirtschaftsförderung, Strukturfonds, Forschung & Entwicklung

Der DGB begrüßt die Einstellung der Bundesregierung, dass die Strukturfonds an den Europa-2020-Zielen ausgerichtet werden und die damit verbundene Fokussierung auf wachstums- und beschäftigungsrelevante Bereiche. Die Verankerung von sozialen (Gute Arbeit!) und ökologischen Kriterien für alle Strukturfonds ist rechtlich möglich und nötig. Um den Konsequenzen aus der Wirtschafts- und Finanzkrise Rechnung zu tragen und eine nachhaltige und gesunde Wachstumspolitik zu verfolgen, ist eine auf dieses Ziel ausgerichtete Wirtschaftsförderung unabdingbar. Einige Bundesländer sind hier bereits in ihren GRW-Verordnungen mit gutem Beispiel vorangegangen. Der DGB fordert daher dies auf den ESF und den EFRE zu übertragen.

Mit einem Anteil der Forschungs- und Entwicklungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt von 2,9 % liegt Deutschland zwar über dem EU-Durchschnitt, aber immer noch knapp unter dem in der Europa-2020-Strategie gesetzten Ziel von 3 %. Dies ist für eine hoch innovative und industriell geprägte Volkswirtschaft wie Deutschland eher bescheiden. Notwendig sind aktive Schritte des Staates zur Steigerung der FuE-Ausgaben, um die innovative Grundlage für Industrie und moderne Dienstleis-

tungen zu erhalten und auszubauen. Für eine Volkswirtschaft, die ihre Kraft aus dem Angebot hochwertiger Güter und Dienstleistungen und nicht aus Billigproduktion zieht, ist dies von essenzieller Bedeutung.

Der DGB unterstützt die Weiterentwicklung der Hightech-Strategie der Bundesregierung zu einer umfassenden Innovationsstrategie, die sich an einem breiten Innovationsverständnis orientiert und auch soziale Innovationen einschließt. Wir begrüßen deshalb die Einbeziehung der Arbeitswelt in die Strategie und das neue Forschungsprogramm „Innovationen für die Produktion, Dienstleistung und Arbeit von morgen". Eine weitere Aufstockung der Mittel für diesen Forschungsbereich ist zur Nutzung neuer technischer Möglichkeiten für die Wohlfahrt der Gesellschaft wichtig.

Mit ihrer digitalen Agenda hat die Bundesregierung die Förderung der Digitalisierung zu einem Kerngebiet deutscher Politik gemacht. Der DGB unterstützt den damit angestrebten Ausbau der digitalen Infrastruktur, insbesondere der Breitbandnetze. Zugleich ist es notwendig, die digitale Agenda deutlich stärker auf die Förderung guter Arbeit auszurichten. So müssen bei der Entwicklung der Industrie 4.0 und der Smart Services die Steuerung der Maschinen durch die Menschen (und nicht umgekehrt), die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, der Beschäftigten-Datenschutz und die Verhinderung neuer Formen prekärer Soloselbstständigkeit eine wichtige Rolle spielen. Dafür ist die Beteiligung der Beschäftigten und ihrer Vertretungen an der Gestaltung der digitalen Arbeitswelt von Anfang an sicherzustellen. Nur so werden die Potenziale der Digitalisierung im Interesse der Menschen genutzt. Auch die Forschungsförderung der Bundesregierung sollte dies berücksichtigen und sich daran orientieren.

13. Bildungspolitik

Bund und Länder haben beim Dresdner Bildungsgipfel vor mehr als sechs Jahren konkrete Zielvorgaben vereinbart. Die hohen Quoten der jungen Menschen ohne Schul- und Berufsabschluss sollten halbiert werden. Für 35 % der Kinder, die jünger als drei Jahre sind, müsse zum 1. August 2013 ein Krippenplatz bereit stehen. Mehr Menschen sollten sich weiterbilden oder ein Studium aufnehmen. Die Ausgaben für Bildung und Forschung sollten auf 10 % des Bruttoinlandsprodukts steigen. Das waren anspruchsvolle Ziele.

Als DGB haben wir stets betont, dass wir Bund und Länder am Erreichen ihrer eigenen Ziele messen wollen. Schon im kommenden Herbst sollten nach der Vereinbarung von Bund und Ländern sämtliche Ziele erreicht sein. Wir haben deshalb den Essener Bildungsforscher Prof. Dr. Klaus Klemm zum fünften Mal gebeten, eine Bilanz zu ziehen: Was ist aus den Dresdner Versprechen geworden? Diese Expertise kommt einer Abschlussbilanz des Bildungsgipfel-Prozesses sehr nahe.

Eine Bilanz – sechs Jahre nach dem Bildungsgipfel in Dresden zeigt folgendes Bild:

- Die angestrebte Halbierung der Quote der Schulabgänger/innen ohne Schulabschluss auf 4,0 % ist nicht absehbar. In den Jahren von 2008 bis 2013 ist diese Quote – von 8,0 auf 5,7 % gesunken. Ein Maßnahmenbündel, das in diesem Handlungsfeld Erfolge versprechen würde, ist nicht erkennbar – schon gar nicht ein solches, das die Förderschulen, aus denen mehr als die Hälfte der Absolvent/innen ohne Hauptschulabschluss stammen, einbezöge.
- Die angestrebte Halbierung der Quote junger Erwachsener ohne eine abgeschlossene Berufsausbildung von 17 auf 8,5 % ist nicht in Sicht: Von 2008 bis 2013 hat sich die ent-

sprechende Quote von 17,2 % auf 13,8 % nur sehr geringfügig verringert. Da die Integrierte Ausbildungsberichterstattung auch für 2013 noch eine Zahl von fast 258.000 jungen Erwachsenen im Übergangssystem vermeldet (jenem System, das keinen Berufsabschluss vermittelt), besteht kein Anlass, optimistisch in die nähere Zukunft zu blicken.

- Beim Ausbau der Krippenplätze für unter Dreijährige liegt Deutschland im Betreuungsjahr 2013/14 mit einem Platzangebot von 32,3 % unterhalb der 35-Prozent-Marke, die bis zum 01.08.2013 erreicht werden sollte. Hier liegen vor allem die Länder des früheren Bundesgebietes mit 27,4 % deutlich unterhalb der anvisierten Zielmarke.
- Mit der Weiterbildungsquote von 49 % ist die Zielquote von 50 % bereits 2012 nahezu erreicht worden. Bemerkenswert ist allerdings, dass sich hinter dieser Zahl eine enorme soziale Schieflage verbirgt. Vor allem Arbeitslose, Menschen ohne abgeschlossene Berufsausbildung und Menschen mit Migrationshintergrund sind bei der Weiterbildungsbeteiligung „abgehängt".
- Das Ziel der Erhöhung der Quote der Studienanfänger/innen auf 40 % eines Jahrgangs wurde inzwischen mit 57,5 % (2013) weit übertroffen. Auch wenn die Bildungsausländer/innen nicht einbezogen werden, liegt diese Quote mit 46,2 % deutlich oberhalb der Zielquote von 40 %. Allerdings ist auch dies verbunden mit einem hohen Maß sozialer Chancenungleichheit: 50 % der Studierenden kommen aus Akademikerfamilien, aber nur 27 % aus Facharbeiterfamilien. Die Steigerung der Studienanfängerquote macht zudem auf die Schwierigkeiten der Hochschulen, den jungen Studierenden angemessene Studienbedingungen zu bieten, aufmerksam.
- Dem für 2015 gesetzten Ziel der Steigerung der öffentlich und privat getragenen Bildungsausgaben auf 10 % des Bruttoinlandsprodukts ist Deutschland im Jahr 2012 mit einem Wert von 9,0 % bisher noch nicht nahe gekommen. Die Tatsache, dass dieser Wert von 2011 nach 2012 nach einem zwischenzeitlichen Anstieg wieder leicht gesunken ist, stimmt wenig optimistisch.

Die Bilanz fällt gemischt aus: Die Zahl der Krippenplätze ist gestiegen und mehr Menschen beginnen ein Studium oder bilden sich weiter. Doch ein genauerer Blick auf die Zahlen zeigt: Die soziale Schieflage bleibt die Achillesferse unseres Bildungssystems. Die Zahl der jungen Menschen ohne Schul- und Berufsabschluss bleibt bedrückend hoch. Auch bei der Weiterbildung und im Studium öffnet sich die Schere zwischen Gewinnern und Verlierern. Die vermeintliche „Bildungsrepublik Deutschland" bleibt ein sozial gespaltenes Land. Mehr noch: Der Anteil der Bildungsinvestitionen am Bruttoinlandsprodukt ist wieder gesunken.

Dabei steht unsere Gesellschaft vor großen Herausforderungen: Der demographische Wandel führt zu einer sinkenden Zahl der arbeitenden Menschen. Arbeiten, die nur geringe Qualifikationen erfordern, verschwinden zunehmend aus den Betrieben oder finden in prekärer Beschäftigung statt. Der wirtschaftliche Strukturwandel und die technologische Entwicklung führen zu steigenden Anforderungen an die Kompetenzen aller Beschäftigten.

Fast sämtliche Bildungsstudien sagen uns, was zu tun ist: Wir müssen in die Qualität der frühkindlichen Bildung investieren – durch mehr und gut ausgebildete Erzieher/innen. Wir benötigen mehr gute Ganztagsschulen mit multiprofessionellen Teams. Die Hochschulen brauchen eine verlässliche finanzielle Grundausstattung und die BAföG-Sätze müssen spürbar steigen. Wir müssen die zahllosen Warteschleifen im Übergang von der Schule in die Ausbildung abbauen und das Nachholen von Schul- und Berufsabschlüssen fördern. Wir wollen ein inklusives Bildungssystem. Die enge Kopplung

von sozialer Herkunft und Bildungserfolg sowie die strikte Trennung von beruflicher und hochschulischer Bildung bleiben die zentralen Herausforderungen der Bildungspolitik.

Mit dem Jahr 2015 dürfen die gemeinsamen Anstrengungen von Bund und Ländern nicht stehen bleiben. Wir brauchen einen neuerlichen Bildungsgipfel. Bund, Länder und Kommunen müssen zusammen mit den Sozialpartnern eine „gemeinsame Bildungsstrategie" entwickeln.

Allianz für Aus- und Weiterbildung

Der Ausbildungsmarkt steht vor ernsten Herausforderungen: Die Zahl der abgeschlossenen Ausbildungsverträge ist 2014 mit 521.943 auf den mit Abstand niedrigsten Wert seit der Deutschen Einheit gefallen. Auch in diesem Jahr gehen zehntausende Jugendliche bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz leer aus. Die Quote der Ausbildungsbetriebe liegt mit 20,7 % auf dem tiefsten Stand seit 1999. Nur noch 7 % aller Betriebe bilden Hauptschüler/innen aus.

Gleichzeitig können vor allem Betriebe in den Branchen mit schlechter Ausbildungsqualität – wie etwa Gaststätten und Hotels – ihre Ausbildungsplätze oft nicht besetzen. Junge Menschen mit Hauptschul- und mittlerem Schulabschluss schaffen allzu oft noch immer nicht den Sprung von der Schule in die Ausbildung. Noch immer befinden sich rund 258.000 Jugendliche in den Warteschleifen des Übergangsbereichs. Diese Zahlen zeigen: Bund, Länder und Sozialpartner müssen gemeinsam die duale Berufsausbildung wieder stärken.

Unser System der beruflichen Bildung ist kein rein staatliches System, sondern fußt auf einer funktionierenden Sozialpartnerschaft. Gewerkschaften und Arbeitgeber sorgen gemeinsam für einen fairen Ausgleich zwischen den Interessen der einzelnen Betriebe, den Bedürfnissen ganzer Branchen und den Perspektiven der Jugendlichen.

Deshalb ist es gut, dass die Bundesregierung die Sozialpartnerschaft in der dualen Ausbildung wieder stärkt: Indem sie das Konsensprinzip bei der Neuordnung von Ausbildungsberufen beachtet. Und indem sie eine Allianz für Aus- und Weiterbildung ins Leben ruft – an der Arbeitgeber *und* Gewerkschaften beteiligt sind.

Wir brauchen einen Paradigmenwechsel in Deutschland: Weg von den zahllosen Maßnahmen im Parallelsystem hin zu betrieblicher Ausbildung; bei Bedarf eben mit professioneller Ausbildungsbegleitung. Und hier werden mit der Allianz für Aus- und Weiterbildung entscheidende Weichen gestellt:

- Die Wirtschaft hat sich das Ziel gesetzt, allein 2015 insgesamt 20.000 zusätzliche betriebliche Ausbildungsplätze zu schaffen. Mehr noch: Jeder vermittlungsbereite Jugendliche, der zum 30. September eines Jahres noch keinen Ausbildungsplatz hat, soll drei Angebote auf eine betriebliche Ausbildung bekommen.
- Die Allianz-Partner wollen es nicht bei bloßen Appellen an die Betriebe belassen, sondern ihnen konkrete Unterstützung bei der Ausbildung anbieten. Deshalb soll die assistierte Ausbildung im Gesetz verankert werden. Die assistierte Ausbildung setzt an der Achillesferse des dualen Systems an: Der sinkenden Ausbildungsbeteiligung vor allem kleinerer Unternehmen und den schlechten Chancen vieler Jugendlicher.

  Sie ist das einzige Instrument, das Jugendliche *und* Betriebe unterstützt. Sie hilft den Betrieben bei der Auswahl der Jugendlichen und beim Erstellen des betrieblichen Ausbildungsplans. Sie unterstützt die Jugendlichen, wenn sie zusätzliche Förderung – wie etwa Sprachunterricht – brauchen. Sie ist eine rein betriebliche Ausbildung, bei der der Jugendliche vom ersten Ausbildungstag an einen Ausbildungsvertrag hat und der Betrieb

die reguläre Ausbildungsvergütung zahlt. Deshalb wird es einen starken Impuls für die assistierte Ausbildung geben – beginnend mit 10.000 Plätzen im Jahr 2015.

- Die Allianz-Partner wollen zudem auch den Jugendlichen helfen, wenn sie neben der Ausbildung weitere Förderung brauchen. Deshalb wollen wir die so genannten ausbildungsbegleitenden Hilfen per Gesetz ausbauen. Diese Hilfen sollen nicht erst greifen, wenn schlechte Noten in den Berufsschulzeugnissen oder Probleme im Betrieb auftauchen. Sie sollen zu Beginn einer Ausbildung greifen und ohne großen Aufwand abrufbar sein, dort wo dies nötig erscheint.

14. Wettbewerbspolitik

Der DGB begrüßt, dass die Liberalisierungsforderungen der EU-Kommission bei der Bundesregierung nicht auf uneingeschränkte Zustimmung stoßen. Eine nachhaltige Wettbewerbspolitik, die auch sozialen Zusammenhalt und Gemeinwohl im Blick hat, und deshalb die Abwälzung von Kosten auf Beschäftigte, die öffentliche Hand, auf Zulieferer oder die Umwelt regulatorisch unterbindet, ist im NRP-Entwurf trotzdem nur in Ansätzen erkennbar.

Wettbewerb im Dienstleistungssektor

Die Empfehlungen der Kommission und des Rates im Feld der Wettbewerbspolitik bewegen sich wie zu erwarten im Rahmen der Liberalisierungs- und Deregulierungspolitik. Dabei spielen die Auswirkungen der Wettbewerbspolitik auf die Arbeits- und Lebensbedingungen der Beschäftigten bestenfalls eine untergeordnete Rolle. Vielmehr wird davon ausgegangen, dass eine Intensivierung des Wettbewerbs vor allem im Dienstleistungssektor „inländische Wachstumsquellen" erschließen würde. Es ist daher zu begrüßen, dass im NRP-Entwurf der Bundesregierung zu einzelnen Maßnahmen Skepsis durchscheint.

Der DGB begrüßt es in diesem Zusammenhang, dass die Bundesregierung sich ausdrücklich dazu bekennt, gerechtfertigte und verhältnismäßige Regulierungen, z. B. zur Sicherung der Ausbildungsleistung und für den aktiven Verbraucherschutz erhalten zu wollen.

Markteintritte im Einzelhandel

Auch die abschlägige Antwort der Bundesregierung auf vermeintlich unangemessene Einschränkungen des Marktzugangs im Einzelhandel wird zu Recht mit Allgemeinwohlinteressen begründet. Aus Sicht des DGB sind faire Wettbewerbsbedingungen gewährleistet, wenn neben florierenden Unternehmen auch die Beschäftigten der jeweiligen Branchen gute Arbeitsbedingungen vorfinden und angemessen bezahlt werden. Deshalb darf es beim Kampf gegen Missbrauch und Übermacht einzelner Unternehmen nicht darum gehen, allein dem Kriterium des günstigsten Preises Geltung zu verschaffen. Wettbewerb muss dazu beitragen, die Qualität der Dienstleistungen und Produkte zu erhöhen – unter Einbeziehung der Erstellungsphase, wozu u. a. Arbeitsbedingungen und Umweltverträglichkeit gehören. Der Markt ist oft blind für die sozialen und ökologischen Folgen des Wirtschaftens. Aus Sicht des DGB sind das Verbot des Verkaufs unter Einstandspreis und das Verbot des Forderns ungerechtfertigter Vorzugsbedingungen Bausteine für eine nachhaltige Wirtschaftsordnung. Die Eindämmung der Nachfragemacht z. B. des Lebensmitteleinzelhandels ist eine zentrale flankierende Maßnahme, um fairen Wettbewerb zu realisieren.

Wettbewerb im Schienenverkehr

Zu Punkt 70 letzter Punkt im NRP-Entwurf muss angemerkt werden, dass die Bereitstellung von Regionalisierungsmitteln des Bundes für die Nahverkehrsangebote schon seit Jahren nicht mehr hinreichend für die Bestellung bedarfsgerechter Nahverkehrsangebote sind. Die für 2014 vorgesehene Neufestsetzung der Regionalisierungsmittel hat der Bund auf 2015 vertagt. Stattdessen sollen die Länder im laufenden Jahr 7,4 Mrd. Euro erhalten, was lediglich einer Erhöhung des Vorjahresansatzes um 1,5 % gleichkommt. Tatsächlich sind beispielsweise die Trassenpreise erheblich stärker gestiegen. Die Länder hatten dagegen einen Bedarf von 8,5 Mrd. Euro gutachterlich feststellen lassen und den Bund im Sinne langfristiger Planungssicherheit aufgefordert, die stetig steigenden Betriebs-, Energie- und Personalkosten aufzufangen und den Nahverkehr weiter auszubauen. Die bereits seit 2009 zu knapp bemessenen Steigerungsraten haben jetzt zu spürbaren Engpässen im Nahverkehr auf der Schiene geführt. Noch steigen die Fahrgastzahlen der Eisenbahn im Nahverkehr weiter an, zuletzt in 2014 nach Angaben des Statistischen Bundesamtes um 2,1 %. Dieser Erfolg darf nicht durch die Verzögerungstaktik des Bundes gefährdet werden. Der DGB unterstützt die Forderung der Länder nach 8,5 Mrd. Euro sowie eine jährliche Dynamisierung um mindestens 2 %.

Zum unter Punkt 71 des NRP-Entwurfes formulierten Ziel, den Wettbewerb auf den Eisenbahnmärkten zu stärken, unterstreicht der DGB, dass er die Richtlinie 2012/34/EU („Recast") seinerzeit in Teilen kritisch betrachtet und in Teilen auch abgelehnt hat. Bei der Umsetzung in nationales Recht ist darauf zu achten, dass lediglich das unbedingt erforderliche Mindestmaß an Umsetzung erfolgt und keinesfalls über die Richtlinie hinausgegangen wird. Wir machen uns für eine Regulierung mit Augenmaß stark, die vorrangig dem Ziel der Fairness und Diskriminierungsfreiheit im Wettbewerb dient. Insbesondere darf Regulierung nicht als Kostensenkungsinstrumentarium verstanden werden, sondern muss im Gegenteil auch überzogene Kosteneinsparungsabsichten, welche die Funktionsfähigkeit des Systems Schiene bedrohen, frühzeitig erkennen und aufzeigen.

Konsolidierung im Landesbankensektor

Es zeigt sich, dass der überwiegende Teil der Banken in den letzten Jahren ihre Widerstandsfähigkeit und Verlustabsorptionsfähigkeit durch die stetige Erhöhung der Eigenkapitalquote gestärkt haben. Dies gilt gleichermaßen für Landesbanken. Der Bankensektor erweist sich somit gegenüber möglichen Schocks resistenter als noch unmittelbar vor und während der Finanz- und Wirtschaftskrise. Dies ist begrüßenswert. Allerdings sollten aus Sicht des DGB weitere regulatorische Anstrengungen unternommen werden, diesen Prozess weiterzuführen. Deshalb befürwortet der DGB das auf supranationaler Ebene in die Wege geleitete Vorhaben sogenanntes „Total Loss Absorbing Capacity" Kapital (TLAC) für systemisch relevante Banken neben den unter Basel III bereits vorgesehenen Basiskapitalanforderungen, den Kapitalerhaltungspuffern, den antizyklischen Puffern und der systemischen Eigenkapitalkomponente zu implementieren, wenngleich dies nicht auf die Landesbanken Anwendung finden wird. Dieses TLAC-Kapital konvertiert im Abwicklungsfall von Fremdkapital in Eigenkapitalmittel. Damit werden auch die Gläubiger einer Bank (die der hybriden Kapitalmittel) zukünftig in die Haftung genommen. Es erscheint allerdings fraglich, ob die im Raum stehende Höhe von 16 -20 % der risikogewichteten Aktiven (inklusive der Basel III-Anforderungen) ausreicht, um im Ernstfall bestehende Verpflichtungen zu erfüllen und die Kosten einer Abwicklung zu stemmen.

Darüber hinaus ist aus Sicht des DGB fraglich, inwiefern der Bilanz- und Stresstest der EZB, welcher in erster Linie ein makroökonomisches Stressszenario unterstellt, tatsächliche Missstände im Bankensektor adäquat darstellt. Vielmehr, und das zeigte sich in den vergangenen Wirtschaftskrisen, waren Bankenkrisen, also Probleme, die unmittelbar aus dem Finanzsektor entstehen, Vorläufer von

realwirtschaftlichen Krisen. Zudem werden Ansteckungseffekte im Stressszenario nur statisch und nicht dynamisch über mehrere Runden untersucht. Um die Krisenfestigkeit der Banken exakter zu ermitteln, sollten alternative Simulationen durchgeführt werden, die insbesondere finanzmarktinduzierte Verwerfungen berücksichtigen.

Die Landesbanken nehmen innerhalb des deutschen Bankensektors eine wichtige Rolle ein. So weisen sie im hohen Maße Kreditforderungen gegenüber Nichtbanken als auch gegenüber Banken auf. Auf der anderen Seite erwiesen sie sich in jüngerer Vergangenheit oftmals als systemgefährdend. In der Finanz- und Wirtschaftskrise zeigten sich bei einer Vielzahl der Landesbanken Instabilitäten. Gründe hierfür sind zum einen in einer verfehlten Geschäftsausrichtung nach Wegfall der Gewährträgerhaftung und zum anderen in einer inadäquaten Risikoneigung zu sehen.

Sofern unter Konsolidierung der Abbau von Risikoaktiva verstanden wird, begrüßt der DGB grundsätzlich diese Entwicklung. Die Landesbanken müssen die notwendige funktionale Neuausrichtung fortsetzen, ohne die Verbundvorteile des öffentlich-rechtlichen Bankensystems aufzugeben. Landesbanken müssen demnach wieder als Partner der Sparkassen zur Erfüllung des öffentlichen Auftrags auftreten sowie zur Mittelstandsfinanzierung und Finanzierung öffentlicher Infrastrukturprojekte.

Sollte allerdings mit dem Konsolidierungsprozess ein fortwährender Konzentrationsprozess einhergehen, sieht der DGB darin erhebliche Gefahren. Dies könnte die Finanzmarktstabilität insgesamt beeinträchtigen. Ursprünglich bestand ein breiter gesellschaftlicher und politischer Konsens darüber, dass Banken nicht zu groß werden sollten, um sie nicht in die Insolvenz gehen lassen zu können („too big to fail"). Mittlerweile ist dieses anzugehende Problem fast vollständig von der Agenda verschwunden. Somit sollte der Konsolidierungsprozess nicht als Plädoyer für weitere Bankenzusammenschlüsse verstanden werden.

15. Öffentliches Auftragswesen

Der Forderung der Kommission und des Rates, den Wert der im öffentlichen Auftragswesen vergebenen Aufträge zu steigern, hält die Bundesregierung zu Recht entgegen, dass es erstens keine verlässlichen Zahlen über das Auftragsvolumen gibt, zweitens die öffentliche Auftragsvergabe im deutschen Föderalismus dezentralisiert sei und drittens eine Zentralisierung nur bei Effizienzgewinnen durchgeführt werde. Abgesehen davon sollte die Qualität der Auftragsvergabe im Mittelpunkt stehen: gute Arbeit, wirksame Tariftreueregelungen und verbindliche soziale und ökologische Kriterien sind unverzichtbar.

Aus Europa kommt diesbezüglich das Signal, dass soziale und ökologische Ziele in Zukunft Grundsätze der öffentlichen Auftragsvergabe in Europa werden sollen: Die am 18. April 2014 in Kraft getretene europäische Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe stärkt ausdrücklich die Verankerung umweltbezogener und sozialer Kriterien in öffentlichen Ausschreibungen und Vergabeverfahren. Denn in Artikel 18 Absatz 2 der Richtlinie verpflichtet Europa die Mitgliedstaaten zu Regelungen, die die Einhaltung der jeweiligen nationalen umwelt-, sozial- und arbeitsrechtlicher Verpflichtungen in allen Phasen der öffentlichen Auftragsvergabe sicherstellen.

Auch Deutschland muss die Richtlinie bis April 2016 in nationales Recht umsetzen und den Grundsatz umwelt-, sozial- und arbeitsrechtskonformer öffentlicher Auftragsvergabe in diesem Sinne gesetzlich verankern. Damit wird die Berücksichtigung sozialer Kriterien wie der ILO-Kernarbeitsnormen, allgemeinverbindlich erklärter Tarifverträge, dem gesetzlichen Mindestlohn oder der Kriterien des Fairen Handels bei der öffentlichen Beschaffung erheblich aufgewertet.

Seit Anfang Januar liegt ein Eckpunktepapier der Bundesregierung vor, in dem grundlegende Leitlinien für die Umsetzung in deutsches Recht formuliert sind. Bei der anstehenden Umsetzung der Richtlinien erwarten wir von der Bundesregierung, die vom europäischen Gesetzgeber eingeräumten Spielräume bei der Umsetzung in nationales Recht offensiv für eine Stärkung sozialer und ökologischer Aspekte zu nutzen. Die ILO-Kernarbeitsnormen müssen verbindlich im Gesetz verankert werden. Die anstehenden GWB-Reformen dürfen die Ländervergabegesetze mit ihren teilweise über die Bundesrechtslage hinausgehenden Regelungen nicht angreifen. Für die Bundesländer muss auch in Zukunft die Möglichkeit erhalten bleiben, ergänzende länderspezifische Regelungen zur Stärkung sozialer und ökologischer Vergabekriterien zu schaffen. Bei der Subunternehmervergabe sollte die Pflicht zur Offenlegung von Informationen bei Subunternehmervergabe durch Auftragnehmer festgeschrieben werden. Diese Informationspflicht wird aber nur effektiv sein, wenn ein Verstoß dagegen sanktioniert wird, z. B. durch einen zwingenden Ausschluss von der Auftragsvergabe oder Regelungen zu Vertragsstrafen. Schließlich sollten die Anforderungen an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit für kleine und mittlere Unternehmen nicht erleichtert werden. Ansonsten kommen insbesondere im Subunternehmerbereich unseriöse Unternehmen stärker zum Einsatz und der Dumpingprozess verstärkt sich zulasten seriöser Bieter und ihrer Beschäftigten weiter.