

Gute-Kita-Gesetz

Regionale Unterschiede bleiben

Ende 2018 haben Bundestag und Bundesrat das „Gute-Kita-Gesetz“ beschlossen. Erstmals gibt es nun ein explizites Bundesgesetz, das sich dem Thema der Qualität von Kindertageseinrichtungen widmet. Dies war lange überfällig. Angesichts der Bedeutung einer qualitativ guten frühen Bildung und Betreuung für Familien, Gesellschaft und auch die Volkswirtschaft geht das Gesetz jedoch noch nicht weit genug. In Absprache mit den Ländern wurden zehn Handlungsfelder zur Qualitätsverbesserung definiert, von denen die Länder künftig dasjenige bestimmen können, das jeweils am dringendsten bearbeitet werden muss. Das Gesetz sieht jedoch nicht vor, bundeseinheitliche Qualitätsmindeststandards als Zielvorgabe zu schaffen, was für den Abbau von regionalen Unterschieden ein entscheidender Schritt wäre. Der Bund beteiligt sich finanziell an den Qualitätsverbesserungen. 5,5 Mrd. Euro stellt er den Ländern für weitere Verbesserungen in der Kindertagesbetreuung bis 2022 bereit. Eine solche Bundesbeteiligung ist aus einer ökonomischen Perspektive sehr sinnvoll, denn auch der Bund profitiert von einer verbesserten Qualität von Kindertageseinrichtungen.

Allerdings fragt man sich zum einen, warum die Mittel nur bis zum Jahr 2020 zugesagt sind. Zum anderen wird der Bund die Mittel nicht direkt investieren, sondern den Ländern über Veränderungen im Länderfinanzausgleich zukommen lassen. Eine direkte Zweckbindung kann er damit in diesem Bereich nicht garantieren. Vielmehr muss er sich auf die Selbstverpflichtung der Länder verlassen, dass diese geeignete Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung treffen. Die großen Qualitätsunterschiede zwischen den Ländern werden sich also wohl wenig ändern. Denn es ist nicht auszuschließen, dass die einen die zusätzlichen Mittel für eine weitere Befreiung von Kita-Gebühren nutzen, während die anderen in die Qualifizierung der pädagogischen Fachkräfte investieren.

Warum werden nicht auch in diesem Bereich Lösungsansätze diskutiert, die es dem Bund erlauben würden, direkt in Personal und Fortbildung pädagogischer Fachkräfte zu investieren und zwar nachhaltig? Denn eines steht fest: Investitionen im Bereich pädagogischer Fachkräfte sind dringend notwendig. Wenn bedacht wird, dass diese Fachkräfte den Grundstein für erfolgreiche Bildungs- und Lebensbiografien legen, so sollten sie auch entsprechend der Bedeutung der Aufgabe entlohnt werden – vergleichbar der Entlohnung anderer „Fachkräfte“, die für die Bildung in späteren Lebensphasen zuständig sind, und nur dort abweichend, wo es inhaltlich begründet ist. Auch dies will der Bund angehen – man kann nur hoffen, dass

er hier nicht auf halber Strecke stehen bleibt, wie es beim „Gute-Kita-Gesetz“ praktiziert wurde.

Allerdings wird argumentiert, dass der Bund mit diesem Gesetz einheitliche Rahmenrichtlinien geschaffen hat. Dies betrifft z.B. den Bereich der Kita-Gebühren, wo künftig eine bundesweite soziale Staffelung von Elternbeiträgen vorgeschrieben wird. Dies ist sehr sinnvoll, jedoch fragt man sich, warum nicht explizit eine progressive Gebührenordnung verbindlich bundesweit festgehalten wurde, welche die nachgewiesene hohe Zahlungsbereitschaft von höheren Einkommensgruppen für Kita-Gebühren abschöpft und untere Einkommen noch stärker entlastet. Sinnvoll ist auch, dass das Gesetz ein Monitoring der Umsetzung von Maßnahmen aus dem Qualitätskatalog fest schreibt – aber dann doch bitte ein neutrales Monitoring, dafür sollte der Bund Sorge tragen und es nicht selbst durchführen. Hier bleibt das Gesetz bisher vage. Alles in allem enthält das „Gute-Kita-Gesetz“ gute Ansatzpunkte, deren Wirkung aber letztlich wie bisher vom politischen Gestaltungswillen und der Finanzlage der Kommunen und Länder abhängen wird. Damit kündigt sich ab 2019 ein weiterer Ausbau von regionalen Unterschieden in der frühen Bildung und Betreuung an. Das jedoch sollte eigentlich verhindert werden.

C. Katharina Spieß
DIW Berlin und FU Berlin
kspiess@diw.de

Altersvorsorge

Richtiges Ziel, falsches Instrument

Im Wahlkampf um den CDU-Vorsitz erregte Friedrich Merz Aufsehen mit der Forderung, Investitionen in Aktien staatlich zu fördern. Konkret schlug er vor, privaten Haushalten den Aktienkauf durch einen Steuerfreibetrag schmackhaft zu machen. Einzige Bedingung: Das Vermögen dient allein der Altersvorsorge. Die so gesetzten Anreize sollen Haushalten eine größere Teilhabe an den Kapitalmarktentwicklungen ermöglichen und zu einer stärkeren Vermögensdiversifikation beitragen. Laut aktuellen Umfragen hat die Angst der Deutschen vor Altersarmut zuletzt erheblich zugenommen, trotz (oder wegen?) der von der Bundesregierung beschlossenen Maßnahmen. Auch der Sachverständigenrat für Wirtschaft mahnt im jüngsten Gutachten Reformen zugunsten einer „demografiefesten Alterssicherung“ an. Darüber hinaus ist bekannt, dass die Deutschen Aktien bei der Geldanlage meiden. Gerade einmal 10% ihres Finanzvermögens entfallen auf diese Anlageform, Fonds eingeschlossen. Die Aktienhaltung ist vor allem unter einkommensstarken und

Frankreich

Gelbe Westen: Krisen-Symptome

vermögenden Haushalten populär; mit ca. 90% besitzt das Gros der Haushalte dagegen derzeit keinerlei Anteilspapiere. Weder die Niedrigzinsen noch der Börsenboom der vergangenen Jahre haben daran viel geändert. Gleichzeitig zeigen Berechnungen der Bundesbank und eigene Studien, dass Haushalte mit Aktienengagement in der Regel relativ hohe reale Renditen erwirtschaften.

Die Diagnose ist also richtig. Entsprechend fiel auch das Echo auf den Vorschlag grundsätzlich positiv aus. Kritik entzündete sich unter anderem an der dadurch weiter zunehmenden Komplexität der privaten Altersvorsorge sowie der gezielten Förderung ausgewählter Anlageformen. Dennoch: Gegen eine stärkere Streuung des Finanzvermögens ist aus ökonomischer Sicht nichts einzuwenden, im Gegenteil. Aber stimmt die Therapie? Die Erfahrungen der Vergangenheit sprechen dagegen. Staatliche Anreize zur privaten Sparförderung sind zwar seit jeher fester Bestandteil der deutschen Steuer- und Sozialpolitik, darunter die Arbeitnehmersparzulage, die Riester-Rente oder die Wohnungsbauprämie. Die Förderung erfolgt sowohl durch Steuervorteile als auch durch direkte Prämien. Doch ganz unabhängig von der konkreten Ausgestaltung erwiesen sich diese Maßnahmen für das private Spar- und Anlageverhalten (mit aller gebotenen Vorsicht bei der Interpretation) bestenfalls als begrenzt effektiv. Deutlich wird dies etwa bei der Riester-Rente. Rund 16,5 Mio. abgeschlossene Verträge sprechen zwar für einen Erfolg. Diese Zahl verbirgt jedoch, dass vor allem einkommensstarke und vermögende Haushalte die Förderung in Anspruch nehmen, also eben jene, die aktuell auch schon in Aktien investieren. Unter Geringverdienern ist die Verbreitung dagegen niedrig, obwohl diese Gruppe am ehesten von Altersarmut bedroht ist. Verantwortlich dafür sind neben dem komplexen Antragsverfahren, der Ausgestaltung sowie der hohen, teils intransparenten Produktvielfalt auch fehlende Kenntnisse darüber, wann man überhaupt förderberechtigt ist.

Eine weitere Fördermaßnahme über das ohnehin bereits komplexe Steuersystem erscheint daher nicht zielführend. Besser wäre es, die Mittel in die finanzielle Bildung der Menschen zu investieren, etwa im Rahmen der schulischen oder beruflichen Ausbildung. Die Vergangenheit lehrt, dass schon grundlegende Kenntnisse zu erkennbaren Verhaltensänderungen bei der Geldanlage führen – mit den (politisch) gewünschten Effekten bei der Vermögensrendite und -diversifikation. Die skizzierte Kritik wäre dann irrelevant. Ganz nebenbei würde man zu einem besseren Verständnis der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung beitragen, was in politisch turbulenten Zeiten nicht schaden kann.

Manuel Rupprecht
 Fachhochschule Münster
Manuel.Rupprecht@fh-muenster.de

Die Proteste der „gelben Westen“, die Frankreich seit dem 17. November 2018 überziehen, haben die erste politische Krise der Ära Macron hervorgerufen. Bislang hatte der Präsident ziemlich unangefochten „durchregieren“ können: Die Oppositionsparteien sind noch immer aktionsunfähig, und die Gewerkschaften sind mit ihren Mobilisierungsversuchen gegen die Reformpolitik gleich zweimal kläglich gescheitert. Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, dass ausgerechnet eine spontan entstandene, unorganisierte Bewegung ohne Führer und Strukturen es geschafft hat, den Präsidenten in die Defensive zu zwingen.

Dabei ist der Anspruch der Gelbwesten, den man sinngemäß mit „Wir sind das Volk“ umschreiben kann, maßlos überzogen – die 280 000 Menschen, die sie auf dem Höhepunkt der Protestwelle mobilisieren konnten, sind für französische Verhältnisse nicht besonders viel. Sie vertreten ein Sammelsurium teilweise unausgeglichener, widersprüchlicher Forderungen: Rücktritt Macrons, mehr Volksabstimmungen, mehr Geld, weniger Steuern und Abgaben. Die Bereitschaft zur Gewalt gegen Personen und Sachen ist ebenso erschreckend wie die pauschale Aggression gegen „die Politiker“ und „die Medien“ sowie manche rassistischen Entgleisungen. Der radikale Populismus der Bewegung, ihre Verachtung der repräsentativen Demokratie, ihre Missachtung des Rechtsstaats sind Wasser auf die Mühlen der extremistischen politischen Kräfte. So ist nicht verwunderlich, dass der Linksextreme Jean-Luc Mélenchon und die Rechtsextremen um Marine Le Pen versuchen, auf der Protestwelle der Gelbwesten zu surfen.

Dennoch hat die Bewegung auf ihre radikale Weise den Finger in die Wunde der französischen Politik gelegt, auf Defizite, die nicht erst seit Macron die Funktionsweise der Demokratie beeinträchtigen: Da ist die extreme Zentralisierung der Macht auf den Präsidenten und die Zentralregierung in Paris. Da ist die Arroganz der Macht und die bürgerferne Politik: Diese wird im Mikrokosmos Paris überwiegend von Technokraten erdacht, die nur wenig von den Sorgen und Problemen der Bürger im Lande verstehen. Da sind die ideologisch verkrusteten, zersplitterten und weitgehend mit sich selbst beschäftigten Parteien und Verbände, die unfähig sind, diese Sorgen aufzugreifen und die gesellschaftlichen Interessen wirksam zu vertreten. Da ist, schließlich, der Regierungsstil Macrons: Er hat seine Politik als wahre One-Man-Show inszeniert und Reformen lieber von oben durchgesetzt, statt Koalitionen mit durchaus bereitwilligen Partnern wie der Gewerkschaft *Confédération française démocratique du travail* zu schmieden. Er hat es an der sozialen Balance seiner

Politik fehlen lassen, auch durch manche unbedachten Äußerungen, die als Provokation empfunden werden und der Kritik am „Präsidenten der Reichen“ immer neue Nahrung geben. All dies fällt ihm jetzt auf die Füße. Auch deshalb ist die Gelbwesten-Bewegung durchaus populär: Für viele Menschen ist sie ein Ventil, um ihrem Unmut über den Präsidenten freien Lauf zu lassen. Darüber hinaus hat sie denjenigen Franzosen – vor allem den abwärtsbedrohten unteren Mittelklassen in ländlichen Krisenregionen – eine Stimme gegeben, deren Anliegen bei den Pariser Politikern jahrelang kein Gehör gefunden hatten. Was tun? Macron hat ein 11 Mrd. Euro schweres Sozialpaket verkündet, um die Kaufkraft vor allem der unteren Mittelschichten zu stärken, eines der Hauptforderungen der Gelbwesten. Er hat ferner einen breiten nationalen Bürgerdialog angekündigt: zur Steuer- und Abgabenpolitik, zur Ökologiewende, zur Funktionsweise der Demokratie und zur Staatsreform. Aber kosmetische Maßnahmen allein werden nicht ausreichen. Zu tief ist der Vertrauensverlust, zu schwerwiegend sind die Defizite des Politikbetriebs. Emmanuel Macron, soviel steht fest, ist fortan ein Getriebener.

Henrik Uterwedde
Deutsch-Französisches Institut
uterwedde@dfi.de

Neues Verpackungsgesetz

Fairer Wettbewerb erreichbar?

Am 1. Januar 2019 ist das neue Verpackungsgesetz (VerpackG – Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und hochwertige Verwertung von Verpackungen vom 5. Juli 2017) in Kraft getreten. Es löst die vielfach diskutierte und etwas in die Jahre gekommene Verpackungsverordnung ab. Der verfolgte Ansatz bleibt dabei derselbe, indem für in den Verkehr gebrachte Verkaufsverpackungen die Produktverantwortung der Hersteller für den gesamten Lebenszyklus kodifiziert wird. Auch die wesentlichen Ziele des Gesetzes besagen weiterhin, dass gemäß gängiger Abfallhierarchie Abfälle vorrangig vermieden und ansonsten zur Wiederverwendung vorbereitet oder dem Recycling zur Verfügung gestellt werden sollen. Zwei Neuerungen im VerpackG sind hervorzuheben. So werden die zu erfüllenden Recyclingquoten in zwei Schritten (ab 2019 und ab 2022) angehoben. Während dabei zum Beispiel Fraktionen wie Glas (von 75 % auf 90 %), Papier, Pappe, Kartonagen sowie Eisenmetalle (jeweils von 70 % auf 90 %) technologisch weniger problematisch sein dürften, sind die neuen Zielvorgaben bei Verbunden (von 60 % auf 85 %) und Kunststoffen (werkstoffliche Verwertung von 36 % auf 63 %) durchaus am-

bitioniert. Ein neuer Aspekt im Gesetz ist das Ziel, die Marktteilnehmer vor unlauterem Wettbewerb zu schützen. Dazu wurde die Zentrale Stelle Verpackungsregister geschaffen. Sie ist eine Stiftung privaten Rechts, auf die einige hoheitliche Aufgaben übertragen wurden, die zuvor entweder von staatlichen Abfallbehörden oder den Industrie- und Handelskammern wahrgenommen wurden. Zu den Aufgaben gehören unter anderem das Führen eines Verpackungsregisters, die Prüfung von Mengenstromnachweisen und die Entscheidung über die Systembeteiligungspflicht von Verpackungen. Dies soll vornehmlich der Schaffung eines transparenten und fairen Wettbewerbs der Marktteilnehmer dienen.

Inwieweit die Ziele des Verpackungsgesetzes tatsächlich erreicht werden können, wird die Realität in den kommenden Jahren zeigen. Allerdings sprechen einige Gesichtspunkte dafür, dass es eine Diskrepanz zwischen Wunsch und Wirklichkeit geben wird. Die Abfallmengen pro Kopf in Deutschland sind immer noch überdurchschnittlich hoch: Im Jahr 2016 hatten nur drei europäische Länder höhere Mengen vorzuweisen. Das Verpackungsgesetz setzt keine erkennbaren Anreize, das Abfallaufkommen zu verringern, sondern beschränkt sich auf (noch nicht spezifizierte) Anreize zu besserer Recyclingfähigkeit. Gerade für den technologisch anspruchsvollen Bereich der Kunststoffe bedarf es aber konkreter Anreize, damit nicht nur statistische Kreativität genutzt wird, um den gesteckten Zielen gerecht zu werden. Dieser werden in absehbarer Zeit aber Grenzen gesetzt, da die Recyclingquoten nicht mehr anhand der Mengen ermittelt werden, die als Input in abfallwirtschaftliche Anlagen gelangen. Vielmehr steht hier im Zuge von Harmonisierungsbestrebungen der EU eine Umstellung auf den Output an, also auf die tatsächlich wiederverwendeten und recycelten Mengen. Dies erhöht entsprechend den Anspruchsgrad der Recyclingziele, zumal Deutschland im Verpackungsbereich zwar schon seit Längerem ein recht hohes Recyclingniveau vorweist, dieses in den letzten Jahren aber kaum verbessern konnte. Interessant dürfte schließlich sein, inwieweit die Einrichtung der Zentralen Stelle in der Lage sein wird, den erhofften fairen Wettbewerb herzustellen. Im günstigsten Fall werden die Transaktionskosten des dualen Abfallsystems reduziert und die Effizienz des gesamten Systems erhöht. Im ungünstigen Fall wird der seit Langem anhaltende Wettbewerb um Einfluss auf die Marktregulierung nur auf ein anderes Spielfeld verlagert. Dies dürfte zum entscheidenden Kriterium dafür werden, ob das Verpackungsgesetz ein Erfolg wird oder nicht.

Sven Schulze
Economic Trends Research & FOM Hochschule Hamburg
schulze@mb-etr.de