

Strukturhilfen für Braunkohleregionen

Hilft viel auch viel?

Bis 2038 will Deutschland aus der Kohleverstromung aussteigen. Die Bundesregierung befürchtet, dass dies insbesondere in den regional stark konzentrierten Braunkohlerevieren zu erheblichen wirtschaftlichen Verwerfungen führen könnte. Deshalb will sie zur Flankierung des Strukturwandels hier bis 2038 jährlich 2 Mrd. Euro zusätzlich bereitstellen, also insgesamt 40 Mrd. Euro. Selbst wenn dies in heutigen Preisen gerechnet nur wenig mehr als 30 Mrd. Euro sein dürften, ist dies eine stolze Summe. Vor allem die drei betroffenen ostdeutschen Länder, von denen zwei vor wichtigen Landtagswahlen stehen, haben hoch gepokert und gewonnen. Die Frage ist nur: Was macht man mit dem vielen Geld? Und was lässt sich damit wirklich erreichen?

Natürlich kann man heute noch keine konkrete Vorhabensplanung für die nächsten 20 Jahre entwerfen. Die Länder haben stattdessen modern klingende Leitbilder vorgelegt, nach denen sich der Strukturwandel in den betroffenen Regionen vollziehen soll. Regionale wirtschaftliche Entwicklung vollzieht sich allerdings nur selten entlang politisch vorgegebener Leitbilder, zumal heute kaum absehbar ist, welche technologischen Neuerungen und welche Verschiebungen in den Sektorstrukturen in den kommenden 20 Jahren eintreten werden. Deswegen mag die Politik jetzt zwar anfangen, die standörtlichen Rahmenbedingungen in den Braunkohleregionen zu verbessern. Ansatzpunkte hierfür werden auch genannt, so insbesondere die Ansiedlung von Forschungsinstituten und die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur. Eine Garantie für den erfolgreichen Aufbau neuer, auch langfristig tragfähiger Wirtschaftsstrukturen ist das aber keineswegs. Im Gegenteil, alle Erfahrung lehrt, dass die Strukturschwäche von Regionen zumeist eher persistent ist und dass staatliche Hilfen, seien es Verbesserungen der Standortbedingungen oder direkte Unternehmensbeihilfen, hieran nur wenig ändern. Insbesondere für die beiden ostdeutschen Braunkohleregionen gilt überdies, dass das eigentliche Problem der zu erwartende Arbeitskräftemangel ist und dass deshalb ambitionierte Investitions- und Forschungsförderprogramme ins Leere laufen könnten. Insoweit droht hier der Fehler, der bereits beim Aufbau Ost gemacht wurde: Es wird zu viel versprochen, was sich hinterher möglicherweise nicht halten lässt.

Positiv an dem vorgelegten Eckpunktepapier ist insoweit nicht so sehr, dass der Bund sich damit zu einer Verantwortung für den Strukturwandel in den vom Kohleausstieg betroffenen Regionen bekennt. Positiv sind eher die Nebenbedingungen, nämlich dass der Bund sich ein Mit-

spracherecht bei den von ihm zu finanzierenden Maßnahmen vorbehält und darüber hinaus in den meisten Fällen auch einen Finanzierungsbeitrag der Länder einfordert. Der Abschlussbericht der Kohlekommission ließ hier ja Schlimmes erwarten, wollten die Länder die geforderten Bundesmittel doch ohne Auflagen und ohne Eigenbeteiligung verausgaben. Da sich mit fremdem Geld bekanntlich leicht wirtschaften lässt, hätten unkonditionierte Hilfen wohl nur geringe regionalwirtschaftliche Impulse ausgelöst – die von den Ländern dem Abschlussbericht der Kohlekommission beigefügten Vorhabenslisten ließen erahnen, welche ökonomisch unsinnigen Wünsche man sich mit dem Geld des Bundes erfüllen wollte. Jetzt wird man sich auf Seiten der Empfängerländer genauer überlegen müssen, welche Maßnahmen tatsächlich realisiert werden sollen. Die geplanten Evaluierungen der Hilfen können überdies dazu beitragen, Fehlinvestitionen und Mitnahmeeffekte wenn schon nicht zu vermeiden, so doch wenigstens zu minimieren. Schön wäre es, wenn es dann auch noch gelingt, die geplanten Maßnahmen auf die wirklich betroffenen Regionen zu konzentrieren, anstatt, wie bisher vorgesehen, sie breit zu streuen.

Joachim Ragnitz
ifo Dresden
Ragnitz@ifo.de

Gute-Kita-Gesetz

Qualitäts- statt Preiswettbewerb!

Am 25. April 2019 war es soweit. Das erste Bundesland hat mit dem Bund den Vertrag zum Gute-Kita-Gesetz abgeschlossen: Bremen erhält vom Bund bis 2022 insgesamt etwa 45 Mio. Euro. Wie das Gesetz es festlegt, können die Bundesländer entsprechend ihren Bedarfen aus einem „Baukasten“ auswählen, für welche Bereiche sie die Bundesgelder ausgeben. Bremen wird die zusätzlichen Mittel zum einen in Qualitätsverbesserungen stecken. Insbesondere sollen Einrichtungen in sozial benachteiligten Stadtteilen besonders gefördert werden. Eine gezielte Förderung ist wichtig und richtig, denn auch bildungsökonomische Studien zeigen, dass vor allem Kinder aus sozioökonomisch benachteiligten Umgebungen von einer guten Kita-Qualität profitieren. Bremen ist also gut beraten, wenn es die Investitionen in die frühe Bildung und Betreuung von benachteiligten Kindern intensiviert. Es bleibt allerdings abzuwarten, wie die zusätzlichen Mittel für die Qualität tatsächlich wirken. Bereits heute sollte deshalb darüber entschieden werden, wie die Wirkung gemessen wird. Dabei geht es konkret darum, wie sich die kognitive und nicht-kognitive Entwicklung von Kindern verbessern wird und vieles mehr.

Handelsbarrieren

Platzverweis für Huawei?

Zum anderen wird Bremen die zusätzlichen Mittel auch zur Finanzierung der Beitragsfreiheit einsetzen. Diese wird das Land pro Jahr etwa 25 Mio. Euro kosten. Beitragsbefreit wird der Besuch einer Ganztagsbetreuung von Kindern im Alter von drei Jahren bis zum Schuleintritt. Bremen will damit Familien entlasten und auch ihre Abwanderung nach Niedersachsen verhindern, das die Beitragsbefreiung bereits umgesetzt hat. Auch dies ist eine Option, die das Gute-Kita-Gesetz vorsieht. So heißt es darin, dass auch Maßnahmen zur Entlastung der Eltern, die über bundesweite Regelungen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes hinausgehen, förderfähig sind, um die Teilhabe an Kinderbetreuungsangeboten zu verbessern. Fakt ist, dass Bremen das Bundesland mit der niedrigsten Quote der Nutzung von Betreuungsangeboten bei Kindern im Alter von drei bis fünf Jahren ist: Im Frühjahr 2018 waren 88 % der Kinder dieser Altersgruppe in der Kindertagesbetreuung. Im bundesweiten und auch im westdeutschen Mittel waren es 93 %.

Die Gründe für die niedrigere Nutzungsquote mögen sehr unterschiedlich sein. Fest steht allerdings, dass eine mangelnde Qualität des Angebots oder auch fehlende Informationen bei den Familien nicht die Ursache dafür sein sollten. Im bundesweiten Durchschnitt geben nahezu 37 % der befragten Eltern, deren Kinder in dieser Altersgruppe keine Einrichtung besuchen, an, keinen Platz erhalten zu haben. Immerhin 23 % berichten, dass die Kosten zu hoch waren. Ein sehr großer Anteil (55 %) sagt aber auch, dass sie ihr Kind allein erziehen möchten. Fest steht auch, dass allen Familien, die eine Kita suchen, Plätze zur Verfügung stehen und Kostengründe für die Nichtnutzung keine Rolle spielen sollten – dahinein sollte Bremen in jedem Fall investieren! Dafür ist eine Gebührenordnung nötig, die im gesamten Stadtstaat festschreibt, dass Familien im unteren Einkommensbereich und in Einrichtungen aller Träger von den Gebühren zu befreien sind. Bisher sind entsprechende Regelungen nicht verbindlich. Eine Gebührenbefreiung für *alle* Familien schießt allerdings übers Ziel hinaus. Und dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass bundesweite Umfragen zeigen, dass Familien im oberen Einkommensbereich durchaus bereit sind, mehr für Kindertageseinrichtungen zu bezahlen, als sie es bisher tun. Solche Familien gibt es auch in Bremen! Diese Familien würden vermutlich nicht nach Niedersachsen abwandern, wenn die zusätzliche Finanzierungsquelle des Bundes in Bremen eine so gute Qualität erzeugt, dass man die Kosten einer „Abwanderung“ nicht in Kauf nimmt. Denn ein Qualitätswettbewerb ist für die frühe Bildung und Betreuung allemal besser als ein Preiswettbewerb!

C. Katharina Spieß
DIW Berlin und Freie Universität Berlin
kspiess@diw.de

Seit Anfang 2018 schlägt die US-Regierung mit zunehmendem Nachdruck anderen Staaten vor, Huawei nicht als Lieferanten von Technik für Mobilfunknetze der fünften Generation (5G) zuzulassen. Zur Begründung wird angeführt, dass Huawei über diese Netze sensible Kundendaten an staatliche Instanzen in China weitergeben oder sie bei nationalen Streitigkeiten einfach abschalten könne. Seit Mai 2019 versucht die US-Regierung zusätzlich Huawei vom internationalen Markt für Smartphones abzukoppeln, indem sie in den USA produzierende Unternehmen verpflichtet, sich vor einer Lieferung von Hard- und Software (z. B. Prozessor, Betriebssystem) an die Chinesen eine Lizenz zu beschaffen. Diese kann verweigert werden, wenn nationale Sicherheitsinteressen beeinträchtigt sind.

Angesichts des im Oktober 2013 aufgekommenen begründeten Verdachts, dass der Auslandsgeheimdienst der USA über Jahre hinweg das Handy der deutschen Bundeskanzlerin ausspioniert hat, erzeugen diese Initiativen einen faden Beigeschmack. Er wird dadurch verstärkt, dass US-Konzernen wie Cisco oder Qualcomm ein staatlich verordneter Ausschluss des chinesischen Konkurrenten nicht schaden dürfte. Schwer wiegt schließlich, dass es bislang keine handfesten Beweise dafür gibt, dass Huawei bei der Konstruktion und beim Betrieb von 5G-Netzen IT-Sicherheitsvorschriften verletzt hat.

Zwar ist nicht zu bestreiten, dass auch Netzausrüster mit Sitz in China Gesetzen ihres Heimatlandes unterworfen sind, aus denen sich Verpflichtungen zur Zusammenarbeit mit Nachrichtendiensten ihres Stammlandes ergeben. Die deutsche Politik kann dennoch zu einem differenzierten Umgang mit dem latenten Angriffspotenzial des chinesischen Ausrüsters beitragen. Derzeit verpflichtet das Gesetz über das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (§ 8a BSIG) und das Telekommunikationsgesetz (§ 109 (TKG) nur Betreiber kritischer Infrastrukturen bzw. öffentlicher Telekommunikationsnetze, Maßnahmen zur Beherrschung der Risiken solcher Systeme zu treffen und „durch Sicherheitsaudits, Prüfungen oder Zertifizierungen“ (§ 8a, Abs. 3, S. 2 BSIG) nachzuweisen, dass staatliche Sicherheitsanforderungen erfüllt sind. Hier ist zu empfehlen, die Gesetze rasch zu ändern, um Netzausrüster *generell* so in relevante Prozesse einzubeziehen, dass auch sie direkt von qualifizierten unabhängigen Stellen auf die Einhaltung von Sicherheitsstandards getestet werden. Dem BSI obliegt es, die Anforderungen solcher Prüfungen so zu gestalten, dass sie sich *nicht* auf isolierte Tests einzelner fertig konstruierter Netzkomponenten beschränken. Vielmehr sollten sie auch Netz(-sicherheits-)architekturen,

Vorkehrungen zum Risikomanagement und den Quellcode der relevanten Software umfassen. Auf einer branchenübergreifenden Ebene muss die Huawei-Debatte von der Bundesregierung zum Anlass genommen werden, als Gegenleistung für einen Vertrauensvorschuss konsequenter als zuvor die reziproke Öffnung des Ausrüstungsgeschäfts in China für europäische Wettbewerber wie Ericsson oder Nokia durchzusetzen. Aber auch die Mobilfunknetzbetreiber in Deutschland sind selbst gefordert, 5G-Sicherheitsrisiken dadurch zu verringern, dass sie bei der Wahl ihrer Ausrüster nicht nur eine kurzfristige Kostenminimierung anstreben. Stattdessen sollten sie versteckte Sicherheitskosten einbeziehen, indem sie für ihr 5G-Funknetz jeweils mehr als einen Lieferanten nutzen. Bei Restzweifeln an der Vertrauenswürdigkeit chinesischer Anbieter ist es besser, auf deren Komponenten im 5G-Kernnetz zu verzichten.

In der Tat gibt es Beispiele für das illegale Kopieren geschützter Technologien von Anbietern in Deutschland durch chinesische Konkurrenten. Sie sollten aber *nicht* zu einem *pauschalen* Ausschluss von Huawei als Lieferanten von 5G-Netztechnik und Smartphones führen. Angezeigt ist ein Vorgehen, das sich an allgemeinen und fachlich gut begründeten IT-Sicherheitsstandards und nicht an Ursprungsländern orientiert. In ihm spiegelt sich nicht zuletzt auch der Vorteil von durch dezentrale Entscheidungen geprägten, marktbasieren gegenüber zentral gesteuerten, staatlich dominierten Wirtschaftsordnungen klar wider.

Torsten J. Gerpott
Universität Duisburg-Essen
torsten.gerpott@uni-due.de

Arbeitszeiterfassung

Eine pure Selbstverständlichkeit

Der Aufschrei bei den Arbeitgeberverbänden war groß, als der Europäische Gerichtshof (EuGH) Mitte Mai 2019 sein Urteil zur Arbeitszeiterfassung (Rechtssache C-55/18) verkündete, in dem er den EU-Mitgliedstaaten die Verpflichtung auferlegt, Regelungen für eine verbindliche Messung der täglich geleisteten Arbeitszeit zu schaffen. Die Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) spricht von einer „aus der Zeit gefallen“ Entscheidung und befürchtet eine „generelle Wiedereinführung der Stechuhr“, die nicht zu den Anforderungen einer modernen Arbeitswelt passe. Diese aufgeregte politische Debatte ist insofern erstaunlich, als dass es im Kern bei dem EuGH-Urteil um nichts anderes geht, als um eine pure Selbstverständlichkeit. Wenn die Begrenzung der Höchstarbeitszeit und die Einhaltung von Ruhezeiten ein Grundrecht eines jeden Arbeitnehmers darstellen, dann muss es auch mög-

lich sein, die Einhaltung dieses Grundrechts zu überprüfen. Genau in diesem Punkt hat jedoch gerade Deutschland ein großes Defizit. Hiervon zeugen z. B. etwa 1 Milliarde unbezahlter Überstunden, die 2018 getätigt wurden und mit denen nach jüngsten Untersuchungen Deutschland den europäischen Spitzenplatz einnimmt.

Besonders deutlich wird das Problem derzeit bei zahlreichen Verstößen gegen das Mindestlohngesetz, die in der Regel durch verordnete unbezahlte Überstunden entstehen. Es kommt deshalb nicht von ungefähr, dass der Gesetzgeber mit dem Mindestlohngesetz für besonders gefährdete Branchen und Beschäftigtengruppen auch eine Verpflichtung zur Arbeitszeiterfassung eingeführt hat, ohne die sich die Einhaltung des Mindestlohns gar nicht kontrollieren lässt. Es ist deshalb gut, dass der EuGH in seinem aktuellen Urteil noch einmal unmissverständlich klarstellt, dass zum Schutz der Beschäftigten die Arbeitszeit erfasst wird und dieser Grundsatz auch in den nationalen Arbeitszeitgesetzen seinen Niederschlag finden muss.

Die Realität ist trotz der Defizite auch in Deutschland bereits viel weiter als es bei den Kommentaren mancher Verbandsvertreter den Anschein hat. Nach den Ergebnissen der Arbeitszeitbefragung der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) arbeitet bereits heute etwa die Hälfte der Beschäftigten in Unternehmen mit einer betrieblichen Arbeitszeiterfassung. Dies hängt mit der relativ hohen Verbreitung von Arbeitszeitkonten zusammen, die wesentlich für die hohe Flexibilität der Unternehmen bei der Arbeitszeitgestaltung verantwortlich sind. Hinzu kommen laut BAuA-Umfrage etwa ein Drittel der Beschäftigten, die ihre Arbeitszeiten selbst erfassen. Dies gilt insbesondere für jene Beschäftigtengruppen, die auch in örtlicher Hinsicht besonders flexibel arbeiten und z. B. Homeoffice nutzen. Übrig bleibt schließlich etwa ein Fünftel der Beschäftigten, die bislang keinerlei Arbeitszeiterfassung unterliegen und für die im Kern das EuGH-Urteil eine Veränderung bringen wird. Wichtig ist, dass der EuGH keinerlei Vorgaben darüber macht, wie die Arbeitszeiterfassung zu erfolgen hat. In dieser Hinsicht hat der nationale Gesetzgeber freie Hand und insbesondere auch die Möglichkeit, die Tarifvertragsparteien für möglichst passgenaue Lösungen miteinzubeziehen. Dies ist auch deshalb sinnvoll, um zu verhindern, dass die modernen digitalen Möglichkeiten der Arbeitszeiterfassung zu einer umfassenden Überwachung der Beschäftigten missbraucht werden. Die moderne und flexible Arbeitswelt braucht mehr denn je Regelungen, um Arbeitnehmer zu schützen. Mit seinem Urteil zur Arbeitszeiterfassung hat der EuGH diesen Grundsatz einmal mehr bekräftigt.

Thorsten Schulten
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)
thorsten-schulten@boeckler.de