

TITEL

FOTO: VISUM/STEFAN BONESS

Zugriff
*Die Kralle des Bundes-
adlers im Plenarsaal
des Bundestags*

Der Scheinriese

WirtschaftsWoche 22/25.5.2018



STAAT

■ **Schlank war gestern. Die große Koalition gönnt sich viele neue Stellen, rüstet die Polizei auf – und drückt sich vor Reformen**



Als Horst Seehofer seine erste Stelle im öffentlichen Dienst antrat, war Markus Söder, sein Nachfolger an der Spitze der bayrischen Landesregierung, noch nicht einmal geboren. Seehofer war 16, er fing als Laufbursche im Landratsamt von Ingolstadt an, weil seine Mutter glaubte, dass ihr Sohn beim Staat ein sicheres Auskommen haben werde. Zu seinen ersten Aufgaben gehörte, Gebührenbescheide auszustellen. „Man schrieb den Bürger damals noch ohne Anrede und Gruß am Ende an“, erinnert er sich: „Der Staat war Obrigkeit, nicht Dienstleister.“

52 Jahre später, am Freitag vergangener Woche, sitzt Seehofer als Bundesinnenminister auf einem Ledersofa im Reichstag in Berlin, kurz vorher hat er im Parlament seinen Haushalt vorgestellt. Vier Fünftel seines Lebens hat er mittlerweile im Staatsdienst zugebracht und als Einziger in Deutschland fast alle Besoldungsstufen des öffentlichen Dienstes durchlaufen. Spätestens seit er Bundesminister für Inneres und Heimat wurde, wirbt Seehofer bei jeder Gelegenheit dafür, den Staat besser auszustatten – mit mehr Geld und vor allem mehr Personal. „Zu lange wurde im Bereich staatlichen Handelns in einem ökonomisierten Denken fast nur auf Effizienz und schmale Verwaltungen geachtet“, schrieb er kürzlich in einem Zeitungsbeitrag. Jetzt müsse dieses „neoliberale Denken ersetzt werden durch einen sichtbaren und spürbaren Staat“.

In seinem Ministerium hat Seehofer den Kulturwandel schon eingeleitet: 100 zusätzliche Beamte sind allein für den neuen Bereich Heimatpolitik vorgesehen. Obwohl das Gebäude erst vor Kurzem bezogen wurde, ist es jetzt schon wieder zu klein für all die Mitarbeiter, die Seehofer zum Regieren braucht.

Auch Björn Böhning kennt solche Platz- und Logistikprobleme. Seit einigen Wochen ist der 39-jährige Politikwissenschaftler Staatssekretär im Bundesarbeitsministerium, der langjährige Juso-Chef hat damit quasi die Herzkammer des Sozialstaats erobert. Und obwohl er selten Seehofers Meinung ist, könnte der Neoliberalismus-Satz auch von ihm stammen: Das Wort „Staat“ habe für die Bürger einen viel positiveren Klang als vor einigen Jahren. Schaut er aus dem Fenster seines Büros in Berlin-Mitte, sieht er eine Baustelle, auch ins Gebäude auf der anderen Straßenseite sollen Ministerialbeamte einziehen.

Seehofer und Böhning, der Älteste und der zweitjüngste im Kabinett, der CSU-Mann

und der linke Sozialdemokrat, sind mit ihrer Haltung typisch für die neue Regierung: Das Land wird von einer Koalition der Staatsfans regiert. Das zeigt sich unter anderem im Personalzuwachs der Bundesregierung (siehe Grafik). Oder auch darin, dass selbst 28 Jahre nach dem Mauerfall noch immer ein paar Tausend Ministerialbeamte in Bonn residieren. 2017 sind die Ausgaben für Dienstreisen zwischen altem und neuem Regierungssitz wieder gestiegen.

Die hohen Steuereinnahmen verleiten zu einer „Kamelle-Politik“, moniert FDP-Chef Christian Lindner. Und weil die Wirtschaft wächst, schlagen sich die Mehrausgaben nicht einmal nennenswert in der Staatsquote nieder, die den Anteil des öffentlichen Sektors in Relation zum Bruttoinlandsprodukt abbildet (siehe Seite 23). Dabei gäbe es gerade in diesen Wochen viele Anlässe, skeptisch auf staatliches Handeln zu schauen. Die katastrophale Arbeit der Beschaffungsbehörde der Bundeswehr etwa sorgt

„Zu lange wurde beim Staat nur auf Effizienz und auf schlanke Verwaltungen geachtet“

Horst Seehofer, Bundesinnenminister

dafür, dass die Streitkräfte Spott, Mitleid und Häme auf sich ziehen. In einem Digitalisierungs-Ranking der EU landete Deutschland auf Platz 21 von 28 – trotz vieler Vorsätze der alten und neuen Regierung, das E-Government auszuweiten. Und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Bamf) war offenbar komplett überfordert mit dem Management der Flüchtlingskrise. Im Streit um zu Unrecht ausgestellte Asylbescheide zeigte sich, dass die Behörde über keine guten Frühwarnsysteme und interne Kontrollinstanzen verfügt.

Die Berliner Mängelliste

Die Berliner Parlamentarier müssten nur einen Spaziergang in den Stadtteil nördlich des Regierungsviertels unternehmen, um zu merken, dass was faul ist im Staate Deutschland. Dort, in Berlin-Moabit, fiel fast ein halbes Jahr lang an mehreren Straßenecken die Beleuchtung aus – ein kleines, aber höchst symbolisches Problem, gemessen am Flughafen BER, der vor fast 2200 Tagen eröffnet werden sollte, mittlerweile fast acht Milliarden Euro gekostet hat und immer noch nicht

fertig gebaut ist. Oder gemessen an der 2017 wiedereröffneten Staatsoper, deren Umbaukosten sich auf mehr als 400 Millionen Euro verdoppelt haben. In Berlin können Schüler nicht schwimmen gehen, weil die Bäder nicht saniert sind – und Paare nicht heiraten, weil sie monatelang auf einen Termin beim Standesamt warten.

Anderswo in Deutschland ist es kaum besser. Der kaum genutzte, aber mit vielen Millionen Staatsgeldern geförderte Flughafen Kassel-Calden zum Beispiel zeigt: Regierungen investieren schlecht und gerne, aber sie kommen ihren Elementaraufgaben nicht gut nach: Sicherheit, regulatorische Aufsicht und Bildung. Dennoch gibt es von Staatskepsis keine Spur. Im Gegenteil. Weil vor allem China massiv in Technologien wie die Elektromobilität investiert, wünschen sich europäische Politiker mehr Industriepolitik, also gezielte Subventionen für vermeintliche Zukunftsbranchen. Zuletzt forderte das Exaußenminister Sigmar Gabriel (SPD) im Interview mit der WirtschaftsWoche.

Im Wahlkampf machte das Schlagwort „Staatsversagen“ die Runde, gemeint waren Schwächen bei der Grenzsicherung, schlecht ausgestattete Ausländerbehörden, eine unterbesetzte Polizei. Später führten dann die guten Wahlergebnisse der AfD im Osten dazu, dass viele Politiker sich in der Pflicht sahen, mehr in die Infrastruktur auf dem Land zu investieren. Das habe man vernachlässigt.

Dabei könnte die gute Konjunktur auch andere Fragen provozieren: Warum wird in Zeiten von extrem niedriger Arbeitslosigkeit eigentlich nicht weniger Personal in den Jobcentern gebraucht? Warum sollen sich Personalengpässe in der Verwaltung nur durch neue Stellen auflösen lassen – obwohl man weiß, dass die Digitalisierung schon bald viele Behördenarbeiten überflüssig machen wird? Kann der Staat nicht schlanker werden – und zugleich besser?

Bilanz der Kanzlerin: mehr Geld, mehr Staat

Es ist verrückt: Nie stand so viel Geld für den öffentlichen Dienst zur Verfügung, nie hat eine Regierung so selbstverständlich die Staatsausgaben und das Personal aufgestockt – zulasten der Steuerzahler. Gleichzeitig versagt der Staat an vielen Stellen. Weil Steuerfahnder von Steuerhinterziehern abgehängt werden. Weil Politiker Steuergesetze erlassen, die vor allem Betrugern zugute kommen (siehe Seite 24). Weil Genehmigungsverfahren zu lange dauern. Und weil Unternehmer wie der Mittelständler Norman Schmitt aus dem sächsischen Taubenheim auf eigene Faust erledigt





Nichts los
*Das Millionengrab
 Regionalflughafen
 Kassel*



Nichts passiert
*Kontrolle der
 Bundespolizei im ICE
 Basel-Freiburg*



Nichts gelernt
*Berliner Sanierungsfall:
 das Shadow-Gymnasium
 in Zehlendorf*

gen, was eigentlich Aufgabe des Staates wäre. Der Weg zu Schmitt führt vorbei an Rapsfeldern und üppigen Wäldern an den Rand der sächsischen Oberlausitz. Die deutsch-tschechische Grenze ist nicht mal anderthalb Kilometer entfernt, man merkt das auch an den niedrigen Preisen in den Gasthöfen, ein Hackbraten mit Salzkartoffeln kommt hier für 3,80 Euro auf den Tisch. Schmitt hat ein globales Unternehmen aufgebaut, seine 43 Mitarbeiter biegen und schweißen Edelstahl zu Haltestangen für Eisenbahnen, Treppengeländer oder Befestigungen. Züge und Straßenbahnen mit Teilen aus Taubenheim fahren in Europa und Australien. Schmitt, ein nüchterner Typ in Jeans, macht nicht viel Aufhebens davon, dass das Betriebsgelände an einen Hochsicherheitsstrakt erinnert. Aus dem schweren, grünen Metalltor, das er an diesem Frühsommertag aufschiebt, ragen spitze Metalldreiecke hervor. Über den Zäunen, die das Gelände umringen, spannt Stacheldraht, daneben stehen unauffällige schwarze Säulen. „Laserzäune“, sagt Schmitt, „die lösen Alarm aus, wenn jemand die Lichtschranke durchquert.“ Der Grund für die Aufrüstung liegt ein paar Jahre zurück. Diebe stiegen damals innerhalb von drei Monaten fünf Mal hintereinander in Schmitts Unternehmen ein. Sie stahlen Reststücke, Metallverschnitt, Rohre. Der Schaden betrug zwischen 15 000 und 20 000 Euro. Schmitt rief die Polizei, doch als die kam, waren die Diebe längst verschwunden. Ein paar Monate später hatte er dann ein Schreiben im Briefkasten: Verfahren eingestellt. Und so kaufte Schmitt Laser und Lichtanla-

„Was die Bürger bei Zalando oder Amazon erleben, werden sie vom Staat erwarten“

Heinrich Alt, Exvorstand Arbeitsagentur

gen für knapp 70 000 Euro. Ihm war klar, dass die Einbrüche keine Ausnahme, sondern die Regel sind in seiner Region. Das belegt eine Studie der Handwerkskammern Cottbus und Dresden: Neun von zehn Unternehmen empfinden die Sicherheitslage als mittelmäßig oder schlecht und die Polizeipräsenz als zu gering. Der Polizei will Schmitt die Schuld nicht geben. Die Beamten hätten das Mögliche getan. Nur gebe es halt zu wenige von ihnen. Was Schmitt erzürnt, ist der Staat, genauer: seine Abwesenheit. „Wir zahlen und zahlen. Aber der Staat liefert nur ungenügend, es wird einfach an zu vielen Stellen gekürzt.“ Seine Investition habe sich gelohnt, er schlafe jetzt wieder besser. Aber dass er selbst dafür sorgen müsse, sein Sicherheitsgefühl zu verbessern, kann Schmitt nicht verstehen.

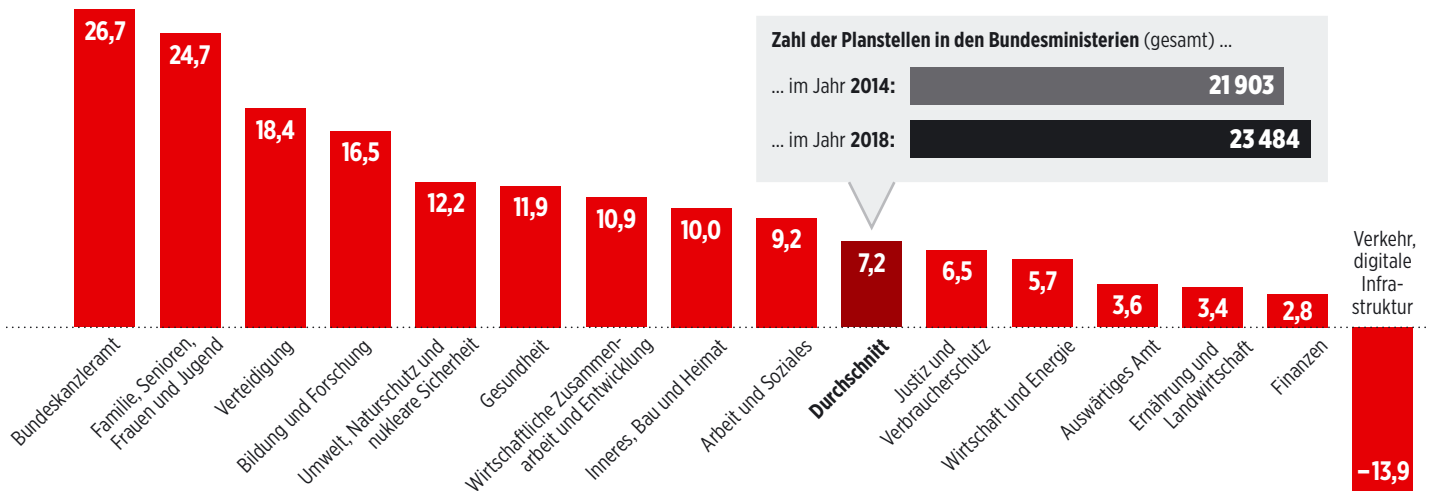
Polizistenmangel und Lehrerfahndung

Rund 20 000 Polizisten fehlen bundesweit, Tendenz steigend. Und in anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes sieht es nicht besser aus. Die für Einkäufe der Bundeswehr zuständige Behörde etwa sucht 1500 Mitarbeiter. Gerade beim Wettbewerb um Fachkräfte mit technischem Know-how ist

der Staat im Vergleich zu öffentlichen Arbeitgebern oft nicht wettbewerbsfähig. Aber auch Erzieher und Pfleger sind rar. Und der Lehrermangel führt zu einem teilweise absurden Abwerbe-Wettbewerb zwischen den Bundesländern. Silvia Behrend, Leiterin einer Grundschule in Berlin, sucht händeringend Personal: „Fast niemand will hier Lehrer sein. Die Verbeamtung wurde abgeschafft, die Bezahlung ist schlechter als in den meisten anderen Ländern, und die Probleme mit den Kindern werden auch nicht kleiner.“ Und der Berliner Senat? Hat nicht mehr Geld in die Hand genommen, um Lehrer anzuwerben. Sondern die Einstellung von neuen Lehrern den Schulen übertragen. Also muss Behrend, die ihren echten Namen nicht preisgeben will, selbst aktiv werden, wenn zu viel Unterricht ausfällt, und in Castings Kollegen anwerben. Noch desolater ist die Situation in der Berliner Justiz. Da müssen Staatsanwälte, so berichtet es ein Mitarbeiter, teilweise stundenlang durch die Stadt fahren, um Akten von einem Ort zum anderen zu bringen. Im Prozess blättern sie dann in Leitz-Ordern – während die Anwälte der Angeklagten das eingescannte Material auf schicken Tablets abrufen. Gerade im Bereich der Wirtschaftskriminalität bleibe „wirklich viel liegen“, sagt Ralph Knispel, der Vorsitzende der Vereinigung Berliner Staatsanwälte: „In Berlin liegt die Einstellungsquote von Ermittlungsverfahren bei 70 Prozent – weil die Behörden und Gerichte aufgrund mangelnder Ressourcen nicht ihre Arbeit machen können.“

Maßlose Minister

Beim Personal rüstet die Bundesregierung immer weiter auf (Veränderung in den Ministerien 2014 zu 2018, in Prozent)



Die Ministerien haben unterschiedliche Stichtage für die vorhandenen Planstellen gewählt, die meisten jedoch den 1. Februar oder den 1. April 2018. Neue Stellen, die sich aus dem Koalitionsvertrag ergeben und bereits genehmigt sind, wurden berücksichtigt. Manche Änderungen ergeben sich durch neue Ressortzuschnitte. **Quelle:** Bundesministerien, eigene Recherchen

UMSTRITTENER INDIKATOR

Wie viel Staat darf's denn sein?

Wie die Staatsquote berechnet wird – und warum ihre Aussagekraft nur begrenzt ist.

Das Interesse von Altkanzler Helmut Kohl an Wirtschaftsfragen war nicht sehr ausgeprägt, doch eines glaubte er zu wissen: „Ab einer Staatsquote von 50 Prozent beginnt der Sozialismus.“ Dieses Schicksal ist uns zwar erspart geblieben. Doch wenn Experten die Frage diskutieren, wie viel Staat es denn sein darf, hantieren sie gern mit dem Begriff der Staatsquote.

Wie kommt diese Zahl zustande – und ist sie überhaupt aussagekräftig? Die Staatsquote setzt die Gesamtausgaben der öffentlichen Hand ins Verhältnis zur Wirtschaftsleistung, meist dem nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP). Zu den Ausgaben zählen Personal-, Sach- und Verwaltungskosten, Investitionen sowie die Zinszahlungen des Staates. Zudem fließen Subventionen und Sozialleistungen mit ein. Die Staatsquote misst also, welcher Anteil der volkswirtschaftlichen Leistung durch die Kassen des Staates fließt und umverteilt wird. „Wenn keine Politikmaßnahme die Ausgabenstruktur nennenswert geändert hat, lässt sich aus der Entwicklung gut ablesen, ob sich der Staat in einem Land eher ausbreitet oder eher auf dem Rückzug ist“, sagt Martin Zagler, Ökonomie-Professor an der Wirtschaftsuniversität Wien.

Trotzdem ist bei der Analyse Vorsicht geboten. „Wer Staatsquoten interpretiert, muss sich einiger Grenzen ihrer Aussagekraft bewusst sein“, schreibt die Ökonomin Margit Schratzenstaller in der Fachzeitschrift „Wirtschaftsdienst“. Die Quote kann ein Anhaltspunkt sein, wie stark der Staat die Wirtschaft und Gesellschaft durchdringt. Sie lässt aber keinen uneingeschränkten Rückschluss auf Umfang und Qualität der Staatsaktivität zu.

Denn die Staatsquote erfasst nur die Ausgaben, nicht aber den daraus resultierenden Nutzen. Sie kann steigen oder fallen, ohne dass sich an der Tätigkeit der öffentlichen Hand etwas verändert. So kann eine steigende Quote das Ergebnis höherer Einkaufspreise und Löhne sein. Auch konjunkturelle Schwankungen verzerren die

Analyse: Sinkt das BIP, steigt nach der mathematischen Quotenlogik die Staatstätigkeit – selbst bei unveränderten Ausgaben. Wichtiger noch: Die Staatsquote erfasst die reinen Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden – nicht aber, was diese tatsächlich „produzieren“ und erst recht nicht, welche Folgen politisches Handeln und Gesetze auf die Volkswirtschaft haben. Verbietet die Politik etwa bestimmte Investitionen, hat das keinen Einfluss auf die Staatsquote, erhöht aber gleichwohl den Staatseinfluss auf die Wirtschaft. Umgekehrt führt eine Besoldungserhöhung für Beamte zu einer höheren Quote, ohne dass dem zwangsläufig mehr Leistungen gegenüberstehen. Auch gibt es Sachverhalte, die die Quote unterzeichnen, wenn etwa öffentliche Aufgaben kostenlos von Privaten getragen werden (etwa Datenlieferungen der Betriebe an die Statistikämter) oder das Entgelt unter dem Marktpreis liegt (etwa beim Bundesfreiwilligendienst). „Die eigentliche Quote ist weniger entscheidend“, sagt Wolfgang Eggert, Professor für Finanzwissenschaft an der Universität Freiburg. Es gehe darum, „was mit dem Geld gemacht wird“.

Gibt es im Spannungsverhältnis zwischen notwendigen Ausgaben des Staates und ausreichendem Spielraum für die Wirtschaft eine optimale Staatsquote? Darüber streiten die Experten. In Deutschland hat sich die Quote bei rund 44 Prozent eingependelt. Das ist weniger als der EU-Durchschnitt, aber der dritthöchste Wert der G20-Staaten. Spitzenreiter Frankreich bringt es auf gut 56 Prozent, Südkorea nur auf knapp 21 Prozent.

Ökonom Zagler rät jedoch von pauschalen Vergleichen ab. Es sei „eine große Gefahr zu sagen, in diesem Land ist es gut und einem anderen schlecht, weil hier die Staatsquote niedrig und da besonders hoch ist“. Entscheidend sei, was sich dahinter verberge. Denn die Länder haben unterschiedliche Ausgabenstrukturen. So gibt es in der Schweiz eine private Rentenversicherungspflicht. Die Gelder werden also nicht vom Staat umverteilt, was die niedrigere Staatsquote im Vergleich zu Deutschland mit erklären kann.

bert.losse@wiwo.de, fabian ritters

2017 sei in der Berliner Staatsanwaltschaft das Microsoft-Programm „Word 2010“ eingeführt worden. Immerhin. In der gesamten Behörde ist nur ein einziger Laptop mit Zugang zum internen Ermittlungssystem vorhanden. Von unterwegs einen Verdächtigen im System überprüfen – das sei für Staatsanwälte unmöglich. „In den letzten Monaten mussten immer wieder Haftbefehle von Angeklagten aufgehoben werden, weil die Verfahren nicht schnell genug bearbeitet werden konnten“, warnt Knispel. Sein Fazit: „Der Rechtsstaat funktioniert hier nicht.“

Schlanker Staat – das war gestern

Berliner Verhältnisse? Nicht nur. In allen Ballungsräumen fällt es dem Staat schwer, Personal zu finden und zu binden, die hohen Mieten erschweren die Suche nach Erziehern oder Krankenschwestern. Auf dem Land finden kommunale Krankenhäuser keine Ärzte mehr. Und das Problem wird sich noch verschärfen: Allein bis 2021 werden 44 000 Polizisten in Rente gehen.

Dem Staat werde gar nichts übrig bleiben, als seine Behörden stark zu reformieren, sagt Heinrich Alt. Der ehemalige Arbeitsvermittler gehörte 13 Jahre lang zum Vorstand der Bundesagentur für Arbeit. Als er im Jahr 2002 einstieg, setzte die rot-grüne Bundesregierung ihre Hartz-Reformen durch, Kommissionen forderten „schlanke Verwaltungen“ und „modernes Regieren“.

Inzwischen leitet Alt eine Kommission für die Modernisierung der Berliner Verwaltung, die demnächst ihre Vorschläge präsentiert. Er glaubt, dass der Arbeitskräftemangel und die Digitalisierung eine Reform erzwingen werden. Und dass der entscheidende Druck dabei von den Bürgern komme: Die erlebten, dass Bestellungen bei Amazon oder Zalando in Sekunden bearbeitet würden, „und das werden sie auch erwarten, wenn sie einen Ausweis brauchen“.

Horst Seehofer wird die Empfehlungen lesen. Er schätzt Alt und hält den Umbau der Arbeitsverwaltung für gelungen. Und weil er als Bundesinnenminister die für Migration zuständigen Behörden bald nicht mehr nur kritisieren kann, sondern sie verändern muss, ist er auf der Suche nach Ideen. Der Mann, der gegen Merkmals Flüchtlingspolitik vor das Verfassungsgericht ziehen wollte, muss sie jetzt praxistauglich machen, im Namen der Kanzlerin.

Aus dem Angreifer ist ein Verteidiger geworden. Vielleicht kann aus Seehofer auch noch ein passabler Sanierer werden. ■

tim kummert, elisabeth niejahr, thomas schmelzer | wirtschaft@wiwo.de