

Die unsichtbare Staatsquote

Ob wir ein Zuviel oder Zuwenig an Staat haben, ist ein vielschichtiges Problem. Es gibt Aufgaben, deren Berechtigung unbestritten ist; es gibt aber auch Aufgaben, die als fragwürdig empfunden werden müssen, durch deren Wahrnehmung der Freiheitsspielraum des Bürgers unerträglich eingeengt wird. Die Frage nach einem Zuviel oder Zuwenig an Staat wird in der öffentlichen Diskussion in aller Regel dadurch zu beantworten versucht, daß man die sogenannte Staatsquote, den Anteil der Staatsausgaben am Bruttosozialprodukt, zitiert. Eine Fixierung auf diesen Staatsquotenbegriff läßt aber wichtige Gesichtspunkte außer Betracht: Der durch den Staat unmittelbar oder mittelbar beeinflusste Teil des Bruttosozialprodukts liegt um mindestens 62 Mrd. DM höher als die Staatsquote ausweist. Die eigentliche Gefahr liegt jedoch in der hier sog. „unsichtbaren Staatsquote“ — der staatlichen Einflußnahme auf die Privaten nicht durch Geld, sondern durch Gebote und Verbote. Dies sind die Hauptergebnisse einer von der Abteilung Analysen der CDU-Bundesgeschäftsstelle erarbeiteten Pilot-Studie, die von Generalsekretär Dr. Heiner Geißler am 21. Februar 1979 in Bonn vorgelegt worden ist.

Die Staatsquote umfaßt noch nicht einmal alle ausgabewirksamen Leistungen, die durch Gesetze bewirkt sind

Eine Reihe von Sozialleistungen wird von der Staatsquote nicht erfaßt. Und dies, obwohl — von geringfügigen Ausnahmen abgesehen — alle Leistungen des Sozialbudgets auf Gesetz oder zumindest auf Tarifvertrag beruhen. Dies gilt vor allem für Leistungen, die von Unternehmen erbracht und finanziert werden. Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Arbeitgeberleistungen im Rahmen der Vermögensbildung, Familienzuschläge und Beihilfen bei Bahn und Post sind die wichtigsten Beispiele.

Eine überschlägige Berechnung jener Leistungen, die zwar vom Sozialbudget, nicht aber von der Staatsquote erfaßt sind, ergibt für das Jahr 1977 ein Finanzvolumen von rd. 40 Mrd. DM. Das sind immerhin gemessen am Bruttosozialprodukt mehr als 3 Prozentpunkte.

Leistungen, die nicht in der Staatsquote enthalten sind	— Mrd. DM —
	1977
Entgeltfortzahlung durch Unternehmen	15,8
Vertragliche und freiwillige Arbeitgeberleistungen	9,0
Pensionen bei staatlichen Unternehmen (z. B. Bahn und Post)	5,6
Familienzuschläge und Beihilfen in staatlichen Unternehmen (z. B. Bahn und Post)	3,2
Leistungen der Unternehmen i. R. der Vermögensbildung	5,2
Versorgungswerke für Freiberufler	1,2
	40,0

Quelle: Sozialbericht 1978

Ferner sind in der Staatsquote nicht enthalten die Löhne und Gehälter der Bahn- und Postbediensteten. Die Lohn- und Gehaltssumme von Bahn und Post lag im Jahr 1976 bei rd. 22 Mrd. DM. Bezogen auf das entsprechende Sozialprodukt sind dies weitere 2 Prozentpunkte.

Faßt man die im Sozialbudget ausgewiesenen Sozialleistungen, die ganz offensichtlich in der Staatsquote nicht berücksichtigt sind, und die Dienstbezüge der aktiv bei den staatlichen Unternehmen Bahn und Post Beschäftigten zusammen, so ergibt sich für 1977 ein Gesamtvolumen von mindestens 62 Mrd. DM. Eine auch diese Positionen umfassende Staatsquote läge dann bei 52,5 v. H. Das sind 5,2 Prozentpunkte mehr als die offiziell ausgewiesene Quote von 47,3 v. H. für 1977.

Insgesamt, Leistungen, die nicht in der Staatsquote enthalten sind:

	Mrd. DM
— bei Sozialbudget (für 1977)	40
— bei Bahn und Post ¹⁾ (für 1976)	22

¹⁾ ohne Versorgungsbezüge und ohne Sozialausgaben

Ausdruck des hier beschriebenen Tatbestandes z. B:

Die zunehmende Belastung der Unternehmen durch Sozialaufwendungen äußert sich u. a. in dem Zuwachs der Personalnebenkosten.

Im Jahre 1975 beliefen sich im produzierenden Gewerbe die gesamten Personalkosten je Arbeitnehmer im Durchschnitt aller Unternehmen mit 50 und mehr Beschäftigten auf 30 243,— DM. Auf das Entgelt für geleistete Arbeit entfielen davon 61,4 v. H. (18 582,— DM) und auf die Personalnebenkosten 38,6 v. H. (11 661,— DM).

Bezogen auf das Entgelt für geleistete Arbeit — auch Direktlohn bzw. Direktverdienst genannt — betrugen die Personalnebenkosten 1975 durchschnittlich 62,75 DM. Je

100,— DM Direktverdienst hatten somit die Unternehmen im produzierenden Gewerbe 62,75 DM zusätzlich aufzuwenden.

Die Personalnebenkosten sind relativ wesentlich stärker gestiegen als das Entgelt für geleistete Arbeit.

Entgelte für geleistete Arbeit und Personalnebenkosten je Arbeitnehmer im produzierenden Gewerbe

	1975 gegenüber 1969 — Zunahme in v. H. —
1. Entgelt für geleistete Arbeit je Arbeitnehmer	+ 65,8
2. Personalnebenkosten je Arbeitnehmer	+ 125,1

Von den 11 661 DM, die im Jahre 1975 je Arbeitnehmer für Personalnebenkosten aufgewendet wurden, entfielen 48,9 v. H. auf gesetzliche und 51,1 v. H. auf tarifliche und zusätzliche Personalnebenkosten.

Unter den **gesetzlichen Personalnebenkosten** haben zu dem Anstieg in den vergangenen Jahren vor allem beigetragen:

- erhöhte Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung (Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung),
- die Verdienstfortzahlung im Krankheitsfall (eingeführt 1970);
- erhöhte Beiträge zur gesetzlichen Unfallversicherung;
- gesetzliche Winterbau-Umlage, vor allem im Baugewerbe.

Von den **tariflichen und zusätzlichen Personalnebenkosten** haben relativ am stärksten zugenommen die Aufwendungen

- zur Förderung der Vermögensbildung,
- für Urlaub,
- für Gratifikationen
- für die Berufsausbildung.

Das eigentliche Problem liegt jedoch bei der „unsichtbaren Staatsquote“

Die Einengung des Spielraums selbstverantwortlicher Entscheidungen durch staatliche Paragraphenflut findet häufig keinen sichtbaren Niederschlag in der offiziellen Staatsquote. Gleichwohl haben viele Gebote und Verbote für Bürger und Wirtschaft einschneidende Eingriffe, oft mit gravierenden materiellen Konsequenzen, zur Folge. Alle Beurteilung staatlicher Tätigkeit muß unvollständig bleiben, wenn nicht auch die Entwicklung dieser „unsichtbaren Staatsquote“ mit berücksichtigt wird.

Aus der Fülle der Beispiele der Dokumentation zur „unsichtbaren Staatsquote“ seien hier einige hervorgehoben, die die Dimension des Problems erläutern und schlaglichtartig ein Bild geben:

Die durch staatliche Gebote/Verbote (Ausfüllen von Formularen und Statistiken, praktische Durchführung von Gesetzen, Mitwirkung bei Prüfungen durch Ämter usw.) verursachten Kosten für die Unternehmen erreichen mittlerweile schon eine Größenordnung, die dem Jahresüberschuß aller Unternehmen der deutschen Wirtschaft gleichkommt.

So beträgt nach einer Umfrage der IHK Koblenz der Anteil der Bürokratisierungskosten bei Unternehmen im Durchschnitt rd. 2 v. H. des Umsatzes. Bei kleinen und mittleren Unternehmen wird danach sogar die Marke von 3 v. H. überschritten. Demgegenüber betrug der Jahresüberschuß aller Unternehmen — nach Abzug von Steuern — im Jahr 1977 rd. 2,2 v. H. des Umsatzes.

Die Verwaltungsbürokratie zwingt die Privatwirtschaft inzwischen, Meldebogen für über 130 Statistiken zu bearbeiten: Die Wirtschaft wird dadurch in Milliardenhöhe belastet.

Jüngstes Beispiel: Das Statistische Bundesamt führt im Jahr 1979 für 1978 eine umfassende „Material- und Wareneingangerhebung“ durch. Berichtspflichtig sind 20 000 Unternehmen des Bergbaus und des verarbeitenden Gewerbes sowie 10 000 Unternehmen der Bauwirtschaft. Unter Hinweis auf zwei Bundesgesetze und eine dazu ergangene Verordnung werden die Unternehmen aufgefordert, den „Wert aller im Geschäftsjahr 1978 von Dritten bezogenen Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe, die im Unternehmen be- oder verarbeitet werden“ zu melden.

Die Angaben sind von den Unternehmen an Hand einer Warenliste zu machen, die allein für die chemische Industrie 39 Positionen enthält. In dieser Liste nicht enthaltene Waren und Materialien sind an Hand eines Warenverzeichnisses zu verschlüsseln, das schon in einer sog. „Kurzfassung“

40 Warengruppen (zweistellige Code-Nummer)

154 Warenzweige (dreistellige Code-Nummer)

346 Warenklassen (vierstellige Code-Nummer)

584 Warenarten (fünfstellige Code-Nummer)

enthält.

In welchem Ausmaß die Verwaltung durch die ständige Expansion der legislatorischen Aktivitäten belastet wird, zeigen zwei Flußdiagramme, die vom Bundesministerium der Justiz in Zusammenarbeit mit der IABG (Industrieanlagen-Betriebsgesellschaft) entwickelt wurden. Das erste 15 Seiten umfassende Flußdiagramm erfaßt und strukturiert sämtliche Arbeitsschritte des für die Erstellung des Gesetzentwurfs zuständigen Referenten. Es umfaßt auch die entsprechenden Entscheidungsverzweigungen sowie Hinweise auf die Vielzahl zu beachtender Vorschriften. Es endet mit einer Aktivität „Pressekonferenz“ nach Zustimmung des Bundeskabinetts und im Einvernehmen mit dem Bundespresseamt über die Teilnahme des Ministers an der Pressekonferenz.

Das zweite, 14 Seiten umfassende Flußdiagramm behandelt die Gesetzesverabschiedung nach der abschließenden Behandlung im Bundeskabinett. Es beginnt mit der Gesetzesvorlage der Bundesregierung und endet nach Überprüfung des verkündeten Gesetzes durch den zuständigen Referenten wiederum mit einer Pressekonferenz. Wir nennen dies das „Bürokratie-Syndrom“.

Die beiden Flußdiagramme illustrieren ausschließlich den Vorgang der Gesetzesvorbereitung. Dies ist aber nur der eine Aspekt der Überforderung der Verwaltung durch den Gesetzgeber. Der zweite Aspekt ist die Belastung der Verwaltung durch die Gesetzesausführung. Wenn man diesen zweiten Aspekt noch mit berücksichtigt, wird das auch in der Verwaltungspraxis geäußerte Unbehagen an der Gesetzesflut verständlich.

Sichtbare und „unsichtbare“ Staatsquoten stehen oft in einem interdependenten Zusammenhang

Sichtbare und „unsichtbare“ Staatsquoten dürfen nicht isoliert voneinander betrachtet werden, sondern stehen oft in einem interdependenten Zusammenhang. So kann eine Verringerung der offiziellen Staatsquote zu einer Steigerung der unsichtbaren Staatsquote führen: Weniger Geld für den Bürger kann erhöhten staatlichen Regelungsbedarf auslösen. Mangelnde Voraussicht und langjährige Versäumnisse des Staates bei der sekundären Einkommensverteilung können gravierende Fehlentwicklungen in der Familie und im Erziehungsbereich bewirken. Die z. T. zu Recht beklagte partielle Erziehungsunfähigkeit der Familien hat in erster Linie soziale Ursachen und muß durch die Beseitigung dieser Ursachen und nicht durch zusätzliche staatliche Eingriffsregelungen im elterlichen Sorgerecht oder im Jugendhilferecht beseitigt werden.

Fazit

Die Frage nach der Qualität der Bürokratien schließt die Frage nach ihrem quantitativen Umfang ein. Ob eine Verwaltung, gleich welcher Art, überflüssig und schädlich ist, muß im Einzelfall geprüft und entschieden werden. Es gibt dafür jedoch einen grundsätzlichen Maßstab, das Subsidiaritätsprinzip. Auf die Bürokratisierung angewandt, besagt das Subsidiaritätsprinzip:

Wo es andere Organisationsformen und Verfahren gibt, die ebenso leistungsfähig sind, dort ist zuviel Bürokratie.

Das Subsidiaritätsprinzip bliebe jedoch eine stumpfe Waffe gegen überflüssige Bürokratisierung, wenn es in seiner zeitlosen Gültigkeit belassen würde. Damit es wirksam wird, muß es für die Anwendung geschärft werden, indem die Bürokratie dem Zwang zur Begründung ihrer eigenen Notwendigkeit unterworfen wird. Nicht die private Initiative muß sich beweisen, sondern die Bürokratie. Staatsfreiheit ist die Regel, Bürokratie muß die Ausnahme sein. Der Begründungszwang liefe leer, wenn er nur bei Einrichtung neuer Bürokratien gelten würde. Oft liegt das Problem gerade darin, daß die Schaffung einer Bürokratie zweckmäßig war, sie sich aber überlebt hat, ihre Aufgaben weggefal-

len sind. Deshalb muß gelten: Nicht alles was früher berechtigterweise bürokratisch geordnet wurde, ist auch heute noch richtig.

Das Subsidiaritätsprinzip muß nicht nur für das Ausmaß an Behördenorganisation gelten, sondern auch für das Ausmaß und die Qualität der Regelungen, die durch die Bürokratie angewandt werden. Vorschriften müssen klar, zahlenmäßig begrenzt, verstehbar und überschaubar sein, damit der Bürger über seine Lage keine Zweifel haben muß. Sonst droht die Überlegenheit der freiheitlichen Demokratie gegenüber totalitären Systemen verlorenzugehen.

In totalitären Systemen gilt, daß alles verboten ist, was nicht ausdrücklich erlaubt wurde. Die freiheitliche Demokratie zeichnet dagegen aus, daß alles erlaubt ist, was nicht ausdrücklich verboten wurde (Verfassungsgrundsatz des Gesetzesvorbehalts). In immer umfassender Bürokratisierung liegt die Gefahr einer ungewollten Konvergenz der Systeme. Wir dürfen nicht in den allgemeinen Fatalismus gegenüber der Bürokratisierung verfallen. Wir dürfen den Trend zu immer größerer Bürokratisierung nicht als verhängnisvolle Sachgesetzlichkeit ansehen. Hierzu gehört auch eine verstärkte Forschung über die unsichtbare Staatsquote.

Die CDU hatte am 19. und 20. April 1978 zu einer wissenschaftlichen Fachtagung zu dem Thema „Verwaltete Bürger — Gesellschaft in Fesseln“ Experten aus den verschiedenen Disziplinen und Betroffene aus wichtigen Bereichen eingeladen. Der Generalsekretär der CDU, Dr. Geißler hat eine Kommission berufen, die die Ergebnisse der wissenschaftlichen Fachtagung der CDU auswerten und Vorschläge für eine Entbürokratisierung von Staat und Gesellschaft und für eine Vereinfachung des Gesetzgebungs- und Verwaltungsprozesses erarbeiten soll. Die Ergebnisse dieser Kommission sollen im Frühsommer 1979 vorgelegt werden.

Vielbeachtetes Echo

Die am 21. Februar 1979 von Generalsekretär Dr. Geißler vorgestellte Dokumentation „Unsichtbare Staatsquote“ hat in der Öffentlichkeit ein viel beachtetes Echo gefunden. Dies zeigt die Vielzahl der Presseartikel in den Tageszeitungen, aus der eine Reihe von Überschriften hier wiedergegeben werden soll.

„Die ‚unsichtbare‘ Staatsquote ist um Milliarden zu hoch“

„Unsichtbare Staatsquote drückt die Wirtschaft“

„Kosten durch Verordnungen“

„Bürokratie erhöht die Staatsquote“

„Unternehmen stöhnen über Bürokratisierung“

„Bürokratie-Kosten zehren Überschuß auf“

„Bürokratisierung wird immer größer“

„CDU entdeckt unsichtbare Staatsquote“

„Paragrafenflut engt Freiheit ein“

Die Welt

Generalanzeiger

Frankfurter Neue Presse

Handelsblatt

Kölnische Rundschau

Süddeutsche Zeitung

Rheinische Post

Süddeutsche Zeitung

Westfälische Nachrichten

„Bürokratie soll weniger kosten“	Kölner Stadt-Anzeiger
„Geißler will Lenin auf den Kopf stellen“	Stuttgarter Nachrichten
„Im Würgegriff der Bürokraten“	Schwäbische Zeitung
„CDU beklagt zusätzliche Kosten durch neue Gesetze“	Südwestpresse
„CDU sieht Gefahr durch unsichtbare Staatsquote“	Fuldaer Zeitung
„CDU will Entbehrlichkeit von Gesetzen überprüfen“	Münchner Merkur
„Bürokratie belastet die Wirtschaft“	Wiesbadener Kurier
„CDU beklagt Bürokratisierung“	Weser-Kurier
„Gesetzesflut durchforsten“	Oldenburgische Volkszeitung
„Verordnungen durchforsten“	Bremer Nachrichten
„CDU sieht Freiheit durch staatlichen Einfluß bedroht“	Hannoversche Allgemeine Zeitung
„Durch Bürokratie belastet“	Die Glocke

Den Dschungel lichten

Die CDU will einen Dschungel lichten. Er überwuchert den Freiheitsraum des Bürgers, hemmt Eigeninitiativen und Risikobereitschaft, drückt auf die Finanzen und lähmt die selbstverantwortliche Entscheidung. Es ist der Dschungel einer überflüssigen Paragraphenflut aus Geboten und Verboten. Gesteuert vom Mechanismus einer krebsartig wuchernden Superverwaltung, mosert der Bürger immer mehr vor sich hin: Die „Bürokratisierungskosten“ fressen uns langsam auf.

So kann das nicht weitergehen, sagt die CDU — und sie hat mehr als recht. Endlich hat eine Partei in einer umfassenden Dokumentation beim Namen genannt, was not tut: Eine Durchforstung von Gesetzen und Verwaltungsvorgängen und eine gestrenge Überprüfung auf bürokratische Entbehrlichkeiten. Was inzwischen durch (oft mehr als überflüssige) staatliche Einflußnahme auf den privatwirtschaftlichen Bereich an Mehrarbeit und Mehrkosten entsteht, hat alarmierende Ausmaße angenommen: Milliardengelder werden jährlich verbuttert. Im Grunde genommen völlig sinnlos.

Denn die Verwaltungsbürokratie — geeint in der Eintracht der Pflichterfüllung — hat bis heute nicht den Beweis dafür erbringen können, wofür der ganze Kram eigentlich notwendig ist: Daß die Privatwirtschaft beispielsweise gezwungen wird, permanent Meldebogen für 130 Statistiken zu bearbeiten und daß mehr als 30 000 Unternehmen sich mit dem Ausfüllen sogenannter Warenlisten herumquälen, die lediglich für das Statistische Bundesamt von begrenztem Aussagewert sind. Was hier mit der Sturheit einer auf

Hochturen laufenden Bürokratie praktiziert wird, ist nicht stur, sondern unsinnig: Die staatlichen Kosten der durch Gesetze hervorgerufenen Leistungen steigen überdurchschnittlich — und genauso die „Bürgerkosten“. Die Folge: Der Anteil der Staatsausgaben am Bruttosozialprodukt („Staatsquote“) steigt, Privatinitiativen schwinden, und die allgemeine Staatsverdrossenheit wächst. Ein gefährlicher Kreislauf.

Ihn möchte die CDU wieder kurieren. Ihre jetzt der Öffentlichkeit vorgestellte Dokumentation weist in die Richtung der notwendigen Therapie: Gesetzesinitiativen sollen künftig ordnungspolitisch begründbar sein, sich an den Folgekosten für Bürger und Wirtschaft orientieren und die Entscheidungsfreiheit des einzelnen nicht unnötig einengen. In Umkehrung der Lenin-Devise: „Vertrauen ist gut, Kontrolle besser“, sagt CDU-Generalsekretär Geißler: „Wir teilen nicht das im Sozialismus weitverbreitete Mißtrauen gegenüber dem einzelnen.“

Es ist gut, daß dieses laut und deutlich festgestellt wird. Damit liegt der schlagkräftigste Fehdehandschuh der freien Marktwirtschaft im Ring. Noch besser wäre es, wenn er sofort aufgegriffen würde. Denn nicht nur viele Gesetze, Vorlagen und Verordnungen mitsamt ihrem verwirrenden Paragraphengestrüpp sind entbehrlich — vor allem die daraus resultierende und ständig wachsende Allmacht des Staates ist absolut unnötig. Weder der Bürger noch der Staat profitieren davon. Es war höchste Zeit, daß dieses Thema an die Öffentlichkeit kam.

HELMUT MÜLLER