

# Behörden Spiegel

Nr. VI / 39. Jg / 24. Woche

Berlin und Bonn / Juni 2023

www.behoerderspiegel.de

Titelgrafik: BS/Hoffmann unter Verwendung von stock.adobe.com, Sentavio; stock.adobe.com, Robert Filip; stock.adobe.com, ONYXprj; stock.adobe.com, James Thew; stock.adobe.com, topvectors; stock.adobe.com, AK Wu stock.adobe.com, Maryna Vladymyrska; stock.adobe.com, topvectors

## Einer für alle, alle für einen!

Wir sitzen alle im selben Boot – denn das Ziel ist gleich. Bemühungen und Kräfte zu bündeln, hilft nicht nur im Sport, sondern auch in der staatlichen Aufgabenbewältigung. Trotzdem existiert ein Sammelsurium an unterschiedlichen Lösungen. Beim Einer-für-Alle-Prinzip des Onlinezugangsgesetzes teilen die Bundesländer die Digitalisierungsaufgaben auf und stellen die entwickelten Lösungen einander zur Verfügung – auch dieses Prinzip soll sich übertragen lassen können. Mehr zum Schwerpunktthema dieser Ausgabe auf Seite 2.



## Straßenkampf mit Klebstofftuben

Seit Monaten protestieren Aktivisten gegen die Klimapolitik – der Kanzler findet das bekloppt

**(BS/Ralph Kotsch) Am Mittwoch, den 24. Mai 2023, hatten das Bayerische Landeskriminalamt und die Generalstaatsanwaltschaft München genug. In den Morgenstunden starteten sie eine bundesweite Razzia gegen die Klimaprotestgruppe „Letzte Generation“. Die Behörden durchsuchten in sieben Bundesländern Wohnungen von Mitgliedern der Gruppe. Konten wurden beschlagnahmt und Vermögenswerte gesichert. Die Homepage der Gruppe wurde abgeschaltet. Der Tatvorwurf: „Bildung einer kriminellen Vereinigung“. Die Berliner Kriminologin Kirsten Drenkhahn hat eine andere Sicht auf die Dinge. „Razzien kann man machen, lösen aber die Probleme nicht.“**

Bundeskanzler *Olaf Scholz*, eigentlich ein Mann der leisen Töne, sprang den Behörden bei. Er habe null Verständnis für Aktionen der „Letzten Generation“, sagte er. „Ich finde das völlig bekloppt, sich an einem Bild festzukleben oder auf der Straße“, schimpfte der Kanzler ungewohnt derb.

„Die Aktivistinnen und Aktivisten sind in der Bredouille. Die Sperrung der Konten trifft sie schwer. Sie sind darauf angewiesen, dass Menschen weiterhin spenden.“

Bundesverkehrsminister *Volker Wissing* pflichtete seinem Chef bei. Aktionen dieser Art halte er für „unerträglich, nicht tolerabel, kriminell“. Aber es hilft alles nichts: Die Klebeaktionen sind ein einfaches und sehr wirksames Mittel, um auf sich aufmerksam zu machen. Da kann der Minister schimpfen, wie er will. Ein gut trainierter Aktivist hat sich schneller auf die A100 geklebt,

als die Polizei erlaubt. Er muss nur das wütende Gebrüll der Autofahrer ertragen. Anderswo ist es nicht besser. Klimaaktivistinnen und Aktivisten in Italien überraschten mit einer besonderen Aktion. Sie stiegen in den Trevi-Brunnen in Rom und färbten das Wasser mit Holzkohle schwarz. Andere beschmierten die Fassade des Palazzo Vecchio in Florenz mit orangener Farbe. Angesichts dieser Aktionen kündigte Italiens Regierung eine härtere Gangart gegenüber den Klimaaktivisten an. Sie will Vandalismus an Kulturgütern mit der Zahlung von Schadenersatz in Höhe von 10.000 bis 60.000 Euro bestrafen. Mit Dolce Vita könnte es dann erst mal vorbei sein.

### Konten sind gesperrt

Die Aktivistinnen und Aktivisten sind in der Bredouille. Die Sperrung der Konten trifft sie schwer. Sie sind darauf angewiesen, dass Menschen weiterhin spenden. Niemand bereichere sich, behauptet eine Aktivistin. Aber die Behörden haben ein anderes Bild. Die Konten seien überwiegend für die Begehung von Straftaten eingesetzt worden, heißt es. Polizei und Justiz würden Straftaten nicht hinnehmen, sagt Bundesinnenministerin *Nancy Feser*. „Der Rechtsstaat lässt sich nicht auf der Nase herumtanzen.“

Die „Letzte Generation“ hat nach eigenen Angaben im letzten Jahr 901.832,61 Euro Spenden erhalten.

Ausgegeben wurden 534.519,73 Euro, zum Beispiel für Plakate, Sekundenkleber, Sitzkissen, Handwärmer – das gängige Equipment für die Aktivistenszene. Aufgeführt sind aber auch Trainings für den Umgang mit der Presse, Anti-Burnout-Seminare, emotionale Aufarbeitungsräume, Mediation und Beratung runden die Liste ab. Aber schwierig wird es für die „Letzte Generation“, wenn sie nicht mehr an ihre Konten kommt.

*Kirsten Drenkhahn* hat einen entspannteren Blick auf die Dinge. Sie ist Professorin für Strafrecht und Kriminologie an der Freien Universität in Berlin. „Die Aktionen erregen viel Aufsehen. Aber Festkleben auf Straßen ist nur eine Nötigung – strafrechtlich kein besonders schwerer Straftatbestand“, gibt sie zu bedenken. Die Aktivistinnen und Aktivisten eskalierten nicht. Eher erführen sie Gewalt. Die Aktionen seien von der Kriminologie her „lächerlich banal“. Die Straßenblockaden würden enorm aufgebauscht in den Medien. Die Gruppe nutze die Zeitungen für ihre Ziele, über die selbstverständlich in den Medien berichtet werde.

### Razzien lösen die Probleme nicht

„Das Thema runterzukochen wäre besser“, sagt *Kirsten Drenkhahn*. „Razzien kann man machen, sie lösen aber die Probleme nicht. Der Klimaschutz gerät so ins Hintertreffen. Das ist das eigentliche Problem.“ Einige Städte

in Deutschland hätten schon Vereinbarungen mit Klimaaktivistinnen und Aktivisten darüber getroffen, welche Protestformen es geben solle und welche nicht, sagt *Kirsten Drenkhahn*. Eine Radikalisierung der Bevölkerung hält sie für möglich.

„Die Klebeaktionen sind ein einfaches und sehr wirksames Mittel, um auf sich aufmerksam zu machen. Da kann der Verkehrsminister schimpfen wie er will.“

Dass die Aktivistinnen und Aktivisten zur Aufgabe zu bewegen sind, glauben die wenigsten. Dafür sind die Fronten zu verhärtet. Laut einer Spiegel-Umfrage von Ende Mai ist die Hälfte der deutschen Bevölkerung der Meinung, dass es viel zu schnell geht mit dem Klimaschutz. Nur ein Drittel möchte mehr Tempo. Die Klimaschützer indes wollen eine Sommerpause bis 6. August einlegen. Danach geht es weiter. Der Ausgang ist offen.



### Digitale Kompetenzen

Durch konsequenten Auf- und kontinuierlichen Ausbau entsprechender Fähigkeiten können die Bediensteten zum Motor des digitalen Wandels der öffentlichen Verwaltung werden. mehr auf Seite 21



### Zunahme multipler Krisen

Corona, Ukraine-Krieg und Klimawandel – Um diesen Herausforderungen zu begegnen muss der Katastrophenschutz neu gedacht werden. mehr auf Seite 35



### „Wir sind auf einem guten Weg“

Nach der Ausrichtung auf den Einsatz steht nun erneut die Landes- und Bündnisverteidigung im Fokus. Im Interview berichtet der Inspekteur Heer, Generalleutnant Alfons Mais, über die Planungen für das Heer. mehr auf Seite 36

Aufgrund technisch überholter Rahmenbedingungen im gewerblichen Automatenmarkt ab den frühen 1990er-Jahren wurde das Angebot im Marktumfeld zunehmend unattraktiv, sodass der illegale Betrieb von Automaten und der Schwarzmarktanteil anstiegen. Mit der fünften Novelle der Spielverordnung von 2006 kam es zu einem Paradigmenwechsel mit dem Ziel, das legale gewerbliche Automatenmarkt konkurrenzfähig zu machen und den illegalen Markt auszutrocknen. Mit der Einführung des Glücksspielstaatsvertrages 2012 (GlüStV 2012) sowie der sechsten bzw. siebten Novellierung der SpielV 2014 fanden allerdings erneut erhebliche restriktive Verschärfungen der Regulierungsmaßnahmen statt. Mit dem im Jahr 2012 in Kraft getretenen Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV 2012) der Bundesländer wurde die Automatenwirtschaft zudem erstmals in die glücksspielrechtliche Regulierung der Länder miteinbezogen (§ 2 Abs. 3, 4 GlüStV 2012). Damit unterlag ab 2012 auch das gewerbliche Automatenmarkt in Spielhallen und Gaststätten den in § 1 GlüStV normierten Zielen des Staatsvertrages, insbesondere dem Kanalisierungsziel.

Allerdings deuten die letzten Untersuchungen von Jürgen Trümper (vgl. *Einblicke in den illegalen Glücksspielmarkt 2020 und 2021*) darauf hin, dass die derzeitigen komplexen und restriktiven Regulierungsmaßnahmen nicht wirklich geeignet sind, den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in legale, geordnete und überwachte Bahnen zu lenken. Sie stehen dadurch in einem Konflikt zum staatsvertraglich formulierten Kanalisierungsziel. So zeigte Trümper in seinen Feldstudien, dass es in den letzten Jahren wieder zu einer starken Zunahme der Anzahl

## Der Schwarzmarktanteil nimmt zu

Entwicklung der Kanalisierungsquote des gewerblichen Automatenmarkts

**(BS/Daniel Fritz/Prof. Dr. Justus Haucap/Dr. Susanne Thorwarth\*) Das gewerbliche Automatenmarkt in Deutschland ist ein auf mehreren Ebenen stark regulierter Bereich des Glücksspielwesens. Im Laufe der vergangenen 30 Jahre kam es immer wieder zu Anpassungen der regulatorischen Rahmenbedingungen, letztmalig durch eine restriktiv geprägte Novellierung der Spielverordnung (SpielV) im Jahr 2014.**



Mit einem starken Schwarzmarkt bleiben kontrollierte und sichere Spielumgebungen eher leer.  
Foto: BS/Tomasz Zajda, stock.adobe.com

von illegalen Glücksspielautomaten in weiten Teilen Deutschlands kam. Dies bestätigt auch die von Düsseldorf Competition Economics (ehemals DICE Consult) im Auftrag des Verbandes der Deutschen Automatenindustrie durchgeführte Studie, welche die Angebotsstruktur von Geldspielgeräten im Zeitraum von 1997 bis 2022 in Deutschland untersucht und die Größe des Schwarzmarktes ermittelt hat.

Die Ergebnisse dieser Studie zeigen, dass der Schwarzmarktanteil des gewerblichen Automatenmarkts im Jahr 2012, also bevor neue restriktive Regulierungsmaßnahmen des GlüStV 2012 und der sechsten/siebten Novellierungen der Spielverordnung 2014 ihre Wirkung zeigten, auf einem Tiefststand von etwa vier

Prozent lag. Die Regulierung war damals erfolgreich, ein Schwarzmarkt zu diesem Zeitpunkt kaum mehr vorhanden. Anschließend bewirkten die Regelverschärfungen 2012 und 2014 jedoch eine Trendumkehr. Die neuen rechtlichen Rahmenbedingungen machten das legale regulierte Angebot an Geldspielgeräten aus Verbrauchersicht unattraktiver, verhinderten die weitere natürliche Ausdehnung des legalen Marktes zur Deckung der bestehenden konstanten Verbrauchernachfrage (vgl. *Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, Studien zum Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland 2007 bis 2019*) und schufen hingegen Raum für ein Wachstum des illegalen und unregulierten Marktes. Bis zum Jahr

2022 führte dies zu einem Anstieg des Schwarzmarktanteils auf bis zu 46 Prozent. Allerdings gilt zu berücksichtigen, dass die Änderungen der sechsten bzw. siebten Novelle der Spielverordnung in der Praxis größtenteils erst ab Ende 2018 und 2019 wirkten.

Weiterhin bestehen bis heute noch Übergangsregelungen bezüglich der Mehrfachkonzessionen und Mindestabstandsregeln für Bestandsspielhallen. Die negativen Auswirkungen dieser noch nicht vollständig umgesetzten Restriktionen sind in der berechneten, bereits sehr hohen Schwarzmarktquote von 2022 demnach noch gar nicht vollumfänglich berücksichtigt. Unter den bestehenden Regulierungsmaßnahmen muss daher davon ausgegangen werden, dass der Schwarzmarktanteil zukünftig noch weiter steigen wird.

### Düstere Prognose

Laut einer im Rahmen der Studie entwickelten Prognose könnte der Schwarzmarktanteil bei unveränderter Regulierung im Jahr 2026 bei gar bis zu 62 Prozent liegen. Im Jahr 2026 könnte, falls die Politik nicht tätig wird, demnach bereits über die Hälfte der Gesamtnachfrage nach Automatenmarkts durch illegale Schwarzmarktangebote bedient werden.

Gleichwohl steht das Erreichen des staatsvertraglich festgeschriebenen

Kanalisierungsziels im Mittelpunkt der Regulierungsmaßnahmen. Daher sollte das aktuelle, insbesondere von der Spielverordnung geprägte Regulierungsregime überprüft und im Sinne einer Verbesserung der Kanalisierungschancen überarbeitet werden. Eine hohe Kanalisierungsquote ist die Grundvoraussetzung dafür, dass die anderen Ziele des Glücksspielstaatsvertrags erreicht werden können.

Ein in ausreichender Menge und für den Wettbewerb mit illegalen Angeboten in angemessener Attraktivität vorhandenes legales gewerbliches Automatenmarkt verhindert wirkungsvoll Verdrängungseffekte zu illegalem Glücksspiel. Dies sollte im Rahmen einer zielorientierten Regulierung berücksichtigt werden, wie es auch Trümper in seinen Feldstudien ausführte: „Pragmatisch muss akzeptiert werden: Das legale Spielangebot muss so attraktiv sein, dass es von den Spielgästen auch genutzt wird. Illegale Glücksspielangebote überschreiten grundsätzlich die Grenzen der Gesetzgebung und des Spielerschutzes, um ihre Attraktivität gegenüber legalen Glücksspielangeboten zu erhöhen. Der Gesetzgeber ist bei der Glücksspielregulierung somit gefordert, Ausweichbewegungen zu illegalen Spielorten bzw. illegalen Glücksspielmedien mitzudenken und Maßnahmen zu ergreifen, diese zu verhindern.“

*\*Professor Justus Haucap ist Direktor des Düsseldorfer Instituts für Wettbewerbsökonomie (DICE) an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf und Partner bei Düsseldorf Competition Economics. Dr. Susanne Thorwarth ist Managing Director bei Düsseldorf Competition Economics. Daniel Fritz ist Senior Economist bei Düsseldorf Competition Economics.*

**EIN TREFFEN IM ZENTRUM.  
DIE SONNE IST SCHON DA.  
UV-STRAHLUNG GEFÄHRDET.**



**MACHEN SIE IHRE ORTE**

**UV-SICHER**



Bundesamt  
für Strahlenschutz



Schützen Sie Ihre Bürger\*innen.  
Wir unterstützen Sie dabei:  
[www.bfs.de/uv-sicher](http://www.bfs.de/uv-sicher)