

Behörden Spiegel

Nr. VIII / 39. Jg / 32. Woche

Berlin und Bonn / August 2023

www.behoerdenspiegel.de



Vom Sparen zum Haben

Angesichts des Sparkurses der Bundesregierung muss der Gürtel nun deutlich enger geschnallt werden. Beiträge zum Schwerpunktthema finden Sie auf den Seiten 8, 15, 24 und 36.

Titelbild: BS/Hoffmann unter Verwendung von bluedesign, stock.adobe.com; Arlenta Apostrophe, stock.adobe.com

Was soll der Staat?

Stark oder schlank, effizient oder effektiv, de- oder regulierend

(BS/Uwe Proll) Strafgefangene müssen entlassen werden, weil kein Platz in deutschen Gefängnissen ist und die Justizbeamten überfordert sind. Ganze Regionen werden in wirtschaftliche Krisen gestürzt, weil Brücken gesperrt werden müssen. Immer mehr Beamte und Beamtinnen dienen bei der Bundespolizei, einst Grenzschutz, dort schieben sie auch Dienst, doch immer mehr Menschen mit Migrationshintergrund kommen ins Land.

Die drei Jahrzehnte der Friedensdividende – nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion und dem Fall der Mauer – sind vorbei und es gilt, vieles neu, zumindest anders zu regulieren, erneut anzupacken, zu restrukturieren oder umzuorganisieren. In dieser „Zeitenwende“, die ja alle gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Bereiche erfasst, muss über die Aufgaben des Staates und deren Erledigung wie aber auch über die Gestaltung des kommunalen Lebensumfeldes neu nachgedacht werden. Eine Bestandsaufnahme wäre zu kurz gegriffen, denn es sollte mit Blick auf die Zukunftsgestaltung darum gehen, im gesamtgesellschaftlichen Konsens

Adressfeld

das Öffentliche so zu formulieren, dass es auf das größtmögliche Maß an Akzeptanz trifft. Doch was mehr und mehr fehlt, ist Akzeptanz gegenüber politischen Vorgaben, die dann in staatlichem Handeln oder auch kommunalen Entscheidungen münden. Es gibt nicht wenige in der öffentlichen Verwaltung, die besonders bei Zulassungs- und Genehmigungsverfahren sagen: Wir handeln gesetzlich, damit brauchen wir nicht um Zustimmung zu werben, weil die getroffenen Entscheidungen verbindlich sind. Hier ist der Denkansatz – ob aus Naivität oder Bequemlichkeit – für den Obrigkeitsstaat gelegt, den mehr und mehr Bürgerinnen und Bürger subjektiv empfinden. Immerhin liegt die AfD in Umfragen bundesweit bei über 20 Prozent und in Thüringen weit über 30 Prozent. Darunter etliche Angehörige des Öffentlichen Dienstes selbst.

Noch nie war es so notwendig, für den Staat und den Öffentlichen Dienst zu werben, ihn in seiner Notwendigkeit und Vielfalt darzustellen, um hierüber auch zu mehr Gemeinsinn insgesamt zurückzufinden.

Während der Corona-Welle blitzte sie auf, die Dankbarkeit gegenüber den Helden in Krankenhäusern, bei der Polizei und Feuerwehr. „Die Beschäftigten sind wahre Alltagshelden“, sagte die Bundesinnenminis-

terin *Nancy Faeser* pflichtgemäß im Januar beim Deutschen Beamtenbund in Köln. Doch eine sinnstiftende Kampagne für die Berufung, die ein deutscher Beamter mitbringen sollte, um dem Gemeinwesen, dem Steuerzahler, der Sicherheit aller Bürger und dem Land zu dienen, passt eben nicht allen ins Weltbild.

„Die Beschäftigten sind wahre Alltagshelden.“

Nancy Faeser, Bundesinnenministerin

Vor dreißig Jahren wurde das Ziel „Schlanker Staat“ postuliert und in Folge mächtig dereguliert, aber auch rasant Personal abgebaut. Es folgte der „Starke Staat“ mit einem gigantischen Stellenaufbau, der im Ergebnis den Öffentlichen Dienst an die Mitarbeitersumme nach der „Zusammenlegung“ der Staats- und Kommunalbeschäftigten der Bundesrepublik alt und der DDR brachte: 5,2 Millionen. Zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung waren es 6,7 Millionen, allerdings mit Bundespost und Bundesbahn. Zieht man diese ab, weil die staatlichen Betriebe Post und Bahn herausgelöst

wurden, kommt der heutige Stand annähernd an den zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung.

Allein unter der bisherigen Koalition sind 1.710 Beamtenstellen bei der Bundesregierung hinzugekommen. Seit Beginn der Regierung haben die Personalausgaben des Bundes mit knapp 40 Milliarden Euro ein neues Höchstmaß erreicht. So stieg beispielhaft im BMWK die Zahl der Planstellen um 249 auf 1.978,5. Natürlich stehen dahinter auch neue Aufgaben wie der Klimaschutz, dennoch entfallen mitunter andere Aufgaben.

Von den 1.710 neuen Beamtenstellen entsprechen 168 der Besoldungsstufe B3 bis B11, was – so Schätzungen des Bundes der Steuerzahler (BdSt) – zu Mehrkosten von 50 Millionen Euro im Jahr führt. Heute kann man also von „Big Government“ sprechen.

Alle Modernisierungsprogramme und Strukturreformen, ja selbst die Digitalisierung haben eins in den letzten 15 Jahren nicht verhindert: die kontinuierliche Zunahme der Beschäftigtenzahlen, und das trotz Abbau bei der Bundeswehr.

Also ist die Zeit von Effizienz und Effektivität gekommen, die Aufgabenledigung zu prüfen, die Tätigkeiten einer Aufgabenkritik zu unterziehen und Umgruppierungen innerhalb des Dienstes vorzunehmen.



Doping für unsere Demokratie

Die Bereitschaft zum Mitwirken in Parteien hat deutlich abgenommen, die Gründe dafür sind vielseitig.

Seite 12



Open Source für Paris

Auch eine Vielzahl von Online-Dienstleistungen läuft über Lutèce.

Seite 28



Materialschlacht des Krieges

Der Landkampf und die ihn führenden Kampfpanzer als System

Seite 38

Schuldenspirale beschleunigt sich

Unklare Lage durch Schattenhaushalte

(BS/Hans-Jürgen Leersch) Ein halber Jahresverdienst von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern bleibt inzwischen bei Staat und Sozialversicherungen hängen. Die Staatsquote, also der Anteil von Steuern und Abgaben an allen Einnahmen von Unternehmen und Privaten, lag 2021 bei 51,3 Prozent (1990: 43,6 Prozent). Daran wird sich auch mit dem nächsten Bundeshaushalt nichts ändern. Gespart wird minimal, die Schulden steigen sogar schneller als offiziell angegeben.



Die Gesamtausgaben im Bundeshaushalt 2024 steigen ebenso wie die Schulden weiter an.

Foto: BS/DREIDESIGN.com, stock.adobe.com

Finanzminister *Christian Lindner* (FDP) wies bei der Vorstellung seines Etatentwurfs für 2024 auf Einsparungen hin: Man habe alle Ausgaben auf den Prüfstand gestellt. Die Ministerien mit Ausnahme des Verteidigungsressorts erbrächten „in den Jahren 2024 und 2025 einen Einsparbeitrag von rund 3,5 Milliarden Euro pro Jahr“. Doch muss auch *Lindner* zugeben: „Gleichwohl liegen die Gesamtausgaben im Bundeshaushalt im Jahr 2024 mit rund 445,7 Milliarden Euro 25 Prozent über dem Vorkrisenniveau von 2019.“ Die Steuereinnahmen kommen da nicht mit. Die Differenz holt sich *Lindner* auf dem Kapitalmarkt: 16,6 Milliarden Euro neue Kredite sind vorgesehen – in etwa so viel, wie die Schuldenbremse erlaubt, die der Finanzminister nach den Corona-Ausnahmeh Jahren jetzt und auch im Zeitraum des Finanzplans (bis 2027) wieder einhalten will: „Wir sind nicht mehr in einer außergewöhnlichen Not-situation.“

Das sieht die Opposition anders: „Es wird nicht gespart, es wird vor allem getrickst, um die Schuldenbremse einzuhalten“, kritisiert CSU-Finanzsprecher *Sebastian Brehm*. Schon nach den offiziellen Zahlen würden die Schulden des Bundes in den nächsten Jahren um gut 60 Milliarden Euro steigen. Die Schuldenbremse habe nur aufgrund „etlicher Buchungstricks“ eingehalten werden können. In der Tat geht aus *Lindners* Dokumenten nicht hervor, welche Schulden über die 29 Sondervermögen des Bundes neu aufgenommen werden. In diesen Schattenhaushalten werden Milliardenlasten fällig: Für die Strompreisbremse sind 2024 rund 4,4 Milliarden Euro vorgesehen, für die Gaspreisbremse 1,95 Milliarden. Von der Einhaltung so bedeutender

Grundsätze wie Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit ist der Finanzminister ebenso weit entfernt wie sein Vorgänger, der heutige Bundeskanzler *Olaf Scholz* (SPD).

Ausgabenkürzungen

Es gibt zwei Möglichkeiten, die Lücke zwischen Ausgaben und Einnahmen zu schließen: entweder durch höhere Steuern oder durch Senkung von Ausgaben. Höhere Steuern schloss *Lindner* bei der Vorstellung seiner Etatpläne aus. Bei den Ausgaben wird von FDP-Seite

gerne darauf hingewiesen, dass der Finanzminister Ausgabenwünsche überwiegend von den grünen Ministern in Höhe von 70 Milliarden Euro abgewehrt habe und zusammen mit der Ausgabenkürzung von 3,5 Milliarden erfolgreich gewesen sei. Sogar von einem Sieg *Lindners* im Haushaltsstreit war in einigen Medien zu lesen. Allerdings hätten die Ausgaben für einen soliden Etat um 20 Milliarden Euro reduziert werden müssen.

Und kommende Großprojekte wie die ab 2025 geplante Kindergrund-

sicherung sind nur ansatzweise berücksichtigt. *Lindner* stellte für 2025 zwei Milliarden Euro in die Planung, obwohl über zehn Milliarden Euro notwendig wären. Er nennt die zwei Milliarden auch nur einen „Merkposten“. Doch sobald die Kindergrundsicherung kommt, geht die Rechnung an ihn. Auch ein von *Lindner* geplantes Entlastungspaket für Unternehmen ist zwar angesichts der im internationalen Vergleich viel zu hohen Steuerbelastung angebracht, aber in keiner Weise gegenfinanziert. Insgesamt

befindet sich der Haushalt in einer Schiefelage: 2027 werden 52 Prozent der Ausgaben Sozialausgaben sein. Zudem explodieren die Zinskosten für die aufgenommenen Kredite: von 3,9 Milliarden Euro im Jahr 2021 auf voraussichtlich 37 Milliarden Euro 2024.

Und ab 2028 wird es richtig dramatisch: Dann müssen die in der Corona-Ausnahmesituation gemachten zusätzlichen Schulden oberhalb der ursprünglichen Schulden-grenze getilgt werden – was etwa zwölf Milliarden Euro pro Jahr kostet. Das Sondervermögen „Wirtschaftsstabilisierungsfonds – Energie“ muss ab 2031 getilgt werden, weil es sich in Wahrheit um einen Schuldentopf und kein Vermögen handelt. Das ist auch beim Sondervermögen Bundeswehr so. Viel zu gering ist auch der Verteidigungsetat angesetzt. Der Aufwuchs von 1,682 Milliarden Euro deckt in etwa die steigenden Personalkosten. Und das nach Beginn des Ukraine-Krieges eingerichtete 100-Milliarden-Euro-Sondervermögen reicht maximal bis 2027, „sodass es erheblicher Mittel im Kernhaushalt bedarf, um weiterhin die angestrebten zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Verteidigungsausgaben einsetzen zu können“, wie das Finanzministerium selbst einräumt.

So steigen die Schulden immer weiter. Allein im ersten Quartal 2023 gingen sie im Vergleich zum Vorjahresquartal um 39,3 Milliarden Euro rauf. Insgesamt hat der Bund rund 1,66 Billionen Euro Schulden, was fast vier Jahreshaushalten entspricht.



Dialogreihe

Zukunft der öffentlichen Haushalte

(BS/Tankred Schipanski*) Wie gestaltet sich die Zukunft der öffentlichen Haushalte? Wo liegen die Potenziale, welche Prioritäten braucht es? Kann eine Zukunftsquote dabei helfen, zielgerichtete Investitionen einzuplanen?

Mit diesen Fragen beschäftigten sich Vertreterinnen und Vertreter aus verschiedenen Bundes- und Landesministerien im Rahmen des 1. Dialogs zur Zukunft der öffentlichen Haushalte, der von Deloitte ausgerichtet wurde. Angesichts der aktuellen Entwicklungen rund um den Bundeshaushalt 2024 erhält die Fragestellung, auf welcher Basis Investitionen und Kürzungen vorgenommen werden können, neue Relevanz. Die Dialogreihe bietet den Verantwortlichen auf Landes- und Bundesebene eine Möglichkeit, sich direkt auszutauschen. Den Auftakt am 28. Juni in Berlin gestaltete *Dr. Albrecht Bohne* vom ZEW-Leibniz-Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung. Sein Vortrag widmete sich der Praktikabilität einer Zukunftsquote, anhand derer die Höhe des Investitionsanteils in die Zukunft eines Haushalts bemessen werden kann. Fortgesetzt wird die Reihe mit Themen wie der Messbarkeit der Wirkungsorientierung von Haushalten oder Möglichkeiten zur evidenzbasierten Priorisierung.

**Tankred Schipanski* ist Director Digital Policy bei der Deloitte Consulting GmbH.

Bei Interesse an einer Teilnahme melden Sie sich gerne unter: GPSConsulting@deloitte.de.

Zwanzig Cent zu zwei Euro

Die Automatenwirtschaft zwischen Gesetzgebung und illegaler Konkurrenz

(BS/Maximilian Priem/ Janik Evert/ Anne-Christin Winkler) Vergleicht man ein Geldspielgerät aus 2023 mit einem Gerät aus dem Jahr 1993, fallen zunächst deutliche technische Unterschiede auf. Sämtliche mechanisch anmutenden Elemente, wie Walzen oder Drehscheiben, sind modernen Touchbildschirmen gewichen. Aber nicht nur die Automaten selbst haben sich geändert, auch der lebensweltliche Kontext der Geldspielgeräte hat sich in den letzten Jahrzehnten entwickelt. Ebenso ist die Konkurrenzsituation im Wandel. Im Gegensatz zu den 1990-er Jahren hat jedermann heutzutage den Zugang zu Glücksspielmöglichkeiten in Form seines Smartphones in der Hosentasche.

Dieser kurze Einblick illustriert, wie dynamisch sich die Welt der Geldspielautomaten in den letzten Jahrzehnten verändert hat. Umso erstaunlicher ist daher, dass einzelne Aspekte der rechtlichen Regulierung der Geräte seitdem unverändert gültig sind. Der Einsatz je Spiel ist bspw. seit 1993 auf höchstens 40 Pfennig/20 Cent begrenzt, ebenso wie der Gewinn auf vier DM/zwei Euro. Weiterhin gelten Obergrenzen für die Dauer eines Spiels, den maximalen Stundenverlust und Regelungen zur maximalen Anzahl an Geldspielgeräten in Spielhallen und Gaststätten sowie das Verbot von Mehrfachkonzessionen und Mindestabstandsregelungen zwischen Spielhallen.

Wie der so beschränkte Handlungsspielraum der Automatenwirtschaft von volkswirtschaftlichen Dynamiken beeinflusst wird, hat die DIW Econ GmbH im Auftrag der Automatenindustrie für die VDAI Verlags- und Veranstaltungsgesellschaft mbH in der kürzlich veröffentlichten Studie „40 Pfennig Höchststeinsatz – Die Automatenwirtschaft zwischen Regulierung und ökonomischen Trends seit 1993 – Update 2023“ untersucht.

Besonders der jüngste sprunghafte Anstieg des allgemeinen Preisniveaus und die Konsequenzen der COVID-19-Pandemie standen dabei im Fokus. Sie erhöhten einerseits den Kostendruck der Anbietenden

und verschärfen andererseits die schleichende reale Entwertung der regulativ unveränderten Eckwerte und somit des im Glücksspielstaatsvertrag normierten Auftrags einer kanalisierenden Wirkung des legalen Angebots des gewerblichen Automatenspiels.

Mussten Spielende 1993 für eine Spielstunde im Durchschnitt noch etwa drei Stunden arbeiten, war es 2022 weniger als eine Stunde.

Die gestiegene Inflation führte zum Anstieg der Betriebskosten. So lagen die Industriestrompreise im vergangenen Jahr mehr als 100 Prozent über denen des Jahres 2021. Auch die Kosten für Heizöl und Erdgas haben sich überdurchschnittlich stark erhöht. Gleichzeitig beeinflusst die hohe Teuerungsrate die Personalkosten in der Automatenwirtschaft. Angestellte stellten höhere Lohnforderungen, um ihre gestiegenen Lebenshaltungskosten auszugleichen. In anderen Bran-

chen besteht die Möglichkeit, den Kostendruck teilweise an die Konsumierenden weiterzureichen. Die bestehende Regulierung im Markt für Geldspielgeräte verhindert dies und sieht auch keine regelmäßige Anpassung der vorgegebenen Grenzwerte im Zuge sich verändernder Rahmenbedingungen vor.

Legales verliert gegenüber illegalem Angebot seine Wettbewerbsfähigkeit Neben den Betriebskosten beeinflusst die nominale wirtschaftliche Entwicklung auch die an Vorgaben gebundenen Produkteigenschaften von Geldspielgeräten. Mussten Spielende 1993 für eine Spielstunde im Durchschnitt noch etwa drei Stunden arbeiten, war es 2022 weniger als eine Stunde, wie eine Datenauswertung auf Grundlage des Statistischen Bundesamtes zeigt. Dadurch ändert sich das Spielrisiko und der damit zusammenhängende Nervenkitzel, der für viele Spielende einen entscheidenden Faktor zur Nutzung der Geräte darstellt. Ein anderer Ausdruck des (Verlust-) Risikos ist der Preis eines Spiels. Stellt man den seit 1993 geltenden Preis pro Spiel von maximal 40 Pfennig/20 Cent der Entwicklung des Preises für einen Lotto-Tipp-schein gegenüber, wird deutlich, wie die Automatenwirtschaft von der allgemeinen Preisentwicklung sowie den erfolgten Anpassungen in anderen Glücksspielbereichen abgehängt wurde. Der Preis pro

Lotto-Tipp wuchs zwischen 1993 und 2022 um ca. 87,5 Prozent von 1,25 DM, d. h. etwa 64 Cent, auf 1,20 Euro. Kaufkraftbereinigt kostete ein Lotto-Tipp 2022 elf Prozent mehr als 1993. Für das Spiel an Geldspielgeräten lag der reale Preis 2022 hingegen 40 Prozent unterhalb des Werts von 1993.

Die Kanalisierung des natürlichen Spieltriebs der Bevölkerung in geordnete Bahnen gemäß Glücksspielstaatsvertrag wird langfristig mit fallender Produktattraktivität durch nicht angepasste Regulierungsgrenzen immer unwahrscheinlicher. In der aktuellen Bestandsaufnahme „Erweiterte Einblicke in den illegalen Glücksspielmarkt“ von *Jürgen Trümper* finden sich Hinweise darauf, dass ein Teil der Spielenden in den unkontrollierten Markt ausgewichen ist und illegale Fun-Games eine Renaissance erleben. Dieser Trend spiegelt sich auch in der Statistik des Bundeskriminalamts wider, die in den vergangenen Jahren einen drastischen Zuwachs der Delikte des illegalen Glücksspiels verzeichnete.

Überlegungen zur Modernisierung der Regulierung von Geldspielgeräten sollten daher auch Lösungsansätze zur Anpassung an sich permanent dynamisch entwickelnde ökonomische Rahmenbedingungen beinhalten, damit die Kanalisierungswirkung des legalen Angebots gestärkt wird.