

Behörden Spiegel

Nr. XII / 39. Jg / 50. Woche

Berlin und Bonn / Dezember 2023

www.behoerdenspiegel.de

Jeder Neuanfang basiert

auf einem Wertefundament

Das Jahresende und insbesondere das Weihnachtsfest stehen immer unter dem Zeichen der Hoffnung und der Zuversicht auf das Neue. In der Weihnachtsgeschichte wird das Jesuskind in eine dunkle Zeit hineingeboren. Alle Hoffnung auf eine bessere Zukunft wird auf dieses Kind projiziert. Doch das Kind wächst nicht ohne ein Fundament, welches seine Eltern schaffen. Auch nachhaltige Veränderungen, die Hoffnung verbreiten, wachsen auf einem gemeinsamen Wertefundament. Egal ob KI-Anwendungen, Gesetzesreformen oder die Art und Weise, wie wir unsere Umwelt gestalten, Veränderung braucht einen Boden, auf dem sie gedeihen kann. Mehr dazu auf Seite 2.



Grafik: BS/ Marvin Hoffmann unter Verwendung von Baobabay/mast3r/Mykola Syvak/Grgroup/inspiring.team/Amahce/nadia_snopek/elenabsl, stock.adobe.de

Schluss und Anfang gehören zusammen

Die Schuldenbremse ist wie ein guter Vorsatz, im neuen Jahr mehr Gemüse zu essen

(BS/Dr. Eva-Charlotte Proll) Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat mit seinem Urteil Mitte November die Bundesregierung nicht nur vor eine finanziell kaum lösbare Aufgabe gestellt, sondern sie damit auch aufgefordert, die große Frage nach dem Staatsverständnis zu beantworten: Wie soll der Staat steuern und auf der Basis welcher Leitlinien bietet er seinen Bürgerinnen und Bürgern eine Zukunftsperspektive?

Die Entscheidung aus Karlsruhe hat die Umwidmung von Corona-Hilfen in Höhe von 60 Milliarden Euro in den Klima- und Transformationsfonds (KTF) als verfassungswidrig und den Nachtragshaushalt 2021 für ungültig erklärt.

Einerseits setzt sie so einen Schlussstrich unter die wesentlichen Differenzen der drei regierenden Ampelparteien. Diese haben versucht, mit Sonderfonds, Subventionen, Beihilfen und Förderpöpfen Fiskalpolitik zu machen. Natürlich hatte die Politik dabei unter Bewältigung alter Krisen wie Corona und Berücksichtigung neuer Hauptschauplätze wie der Ukraine keine leichte Aufgabe. Aber

Adressfeld

die teils gegenteiligen Maßnahmen ohne klaren Steuerungsauftrag an den Staat führen nun zu einer Orientierungslosigkeit: Woher soll der Staat zukünftig sein Geld und sein Personal nehmen? Woher soll die Infrastruktur kommen und wer bildet künftige Generationen aus?

Viele Köche, kein Brei

Wirtschaftsminister Robert Habeck möchte mit einer „transformativen Angebotspolitik“ die Wirtschaft klimaneutral gestalten und ausgleichende Sozialpolitik machen. Kredite und Subventionen sind dafür erforderlich. Finanzminister Christian Lindner proklamiert den schlanken Staat: auf keinen Fall Steuern erhöhen und Schuldenbremse einhalten. Bundeskanzler Olaf Scholz steht dazwischen und strebt erst Schäubles „schwarze Null“ an, bevor er krisenbedingt „Bazooka“ und „Doppelwumms“ verkündete. Kreative Buchführung war angesagt, um auf Krisen zu regieren und Notsituationen zu managen. Trotz eines schmalen Grats an Einigkeit hat Letzteres – so viel Zuversicht darf man am Jahresende äußern – funktioniert. Nach der politischen und medialen Erregung kurz vor Jahresende braucht es jetzt aber Klarheit. Andererseits ist die Schuldenbremse von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsproduktes ein willkürlich fest-

gelegter Wert von vor zwölf Jahren, einer Zeit, in der man aus einer politischen und wirtschaftlichen Großwetterlage imstande war, eine Zwei-Drittel-Mehrheit mit Verfassungsrang zu organisieren. Das BVerfG hat die Schuldenbremse als

„Der Staat braucht Regeln für die Zukunftsgestaltung.“

Regel „gehärtet“. Sie klang damals wie ein guter Vorsatz, im neuen Jahr mehr Sport zu machen, weniger zu trinken und mehr Gemüse zu essen. Wie aus einer Wunderfülle reihte sich dann doch zur Aufnahme neuer Kredite Ausnahme an Ausnahme in Form von Sondervermögen oder anderer Schulden.

Money makes the world...

Aber der Staat braucht weder alte Regeln für neue Herausforderungen noch deren Aufweichung ohne neue Konzepte. Er braucht erstens

eine solide Staatsfinanzierung. Laufende Ausgaben dürfen nicht über Schulden finanziert werden, sondern brauchen verlässliche Einnahmen. Zukunftsinvestitionen heißen so, weil sie für die Zukunft sind – ihre Wirkung entfaltet sich nicht im Vierjahresrhythmus.

Zukunft braucht Ideen

Der Staat braucht zweitens eine Idee von dem, was Zukunft ist. Es bringt nichts, über Begriffe wie Wohlstand oder Lebensqualität zu streiten. Auch wenn der Begriff Wohlstand altmodisch ist und aus den 50er- bzw. 60er-Jahren stammt, Lebensqualität lässt

sich nicht vom Schattenhaushalt finanzieren. Die Zukunft basiert auf leistungsfähigen Strukturen. Die Zukunft basiert auf einer funktionierenden Infrastruktur und auf der Bildung künftiger Generationen. All das muss sich er- und wirtschaften lassen. Sparen ist kein kreativer Akt, Staatspessimismus genauso wenig. In dieser Hinsicht muss der Staat Weit- und Zuversicht ausstrahlen. Das kann er schlank oder stark, aber die Politik steht für seine Leistungsfähigkeit ein.

Mehr dazu auf S. 11



Safety first!

Sicherer im Straßenverkehr mit Kurvenmarkierungen für Motorradfahrer
Seite 10



Toleranz statt Konflikte

Kommunen müssen nicht nur Konflikte mit Externen bewältigen. Auch intern kann es zu Reibereien kommen. Wie man diese lösen kann, zeigt das K3B.
Seite 20



Ein tolles Team formen

Fregattenkapitänin Inka Puttkamer ist eine der ersten weiblichen Kommandanten der Marine und dreifache Mutter.
Seite 54

Der Staat steht damit vor der gewaltigen Aufgabe, die offenkundig außer Kontrolle geratene Nachfrage in geeignete legale Bahnen zurückzuführen. Umso überraschender ist der jüngste Vorstoß des Saarländischen Landtags zur Reform des Saarländischen Spielhallengesetzes (SSpielhG): In geordnete und überwachte Bahnen gelenkt werden soll nämlich fortan nicht mehr der Spieltrieb der Bevölkerung, sondern das Angebot an Geldspielgeräten in Spielhallen. Das gewerbliche Automatenenspiel stelle, so die Entwurfsbegründung, ein „potenziell schädigendes Gut“ dar. Bestritten wird dagegen die Existenz eines Spieltriebs der Bevölkerung. Der hierin liegende Paradigmenwechsel, der in der Prohibition das primäre Regulierungsinstrument sieht und legalen Unternehmen, nicht den Spielern, inzident eine Tendenz zur Abwanderung in die Illegalität unterstellt, wirft vielfältige Fragen auf.

Gegen den GlüStV?

Immerhin hatten sich die 16 Länder mit dem Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) 2021 darauf verständigt, der ausufernden Illegalität durch die breitere Öffnung kontrollierter legaler Spielmöglichkeiten entgegenzuwirken. Das zentrale Ziel des GlüStV liegt darin, „durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken“. Soll dieser Regulierungsansatz künftig (im Saarland) nicht mehr gelten? Natürlich kann man darüber nachdenken, die eher bildhafte Formulierung vom „natürlichen Spieltrieb“ anders zu fassen. Doch die hinter dieser Formulierung stehende empirisch gesicherte Erkenntnis, dass sich die Nachfrage nach Glücksspielen nicht durch eine bloße Verbotspolitik abschalten lässt, sondern sich stets ihren Weg bahnen wird, notfalls hin zu illegalen Angeboten ohne Jugend- und Spielerschutz, ist von zeitloser Gültigkeit. Genau deshalb bindet der GlüStV auch das gewerbliche Automatenenspiel in Spielhallen und Gaststätten in den glücksspielrechtlichen

Ohne Kanalisierung keine Prävention

Reform des SSpielhG gefährdet Kanalisierungskonzept des GlüStV

(BS/ Prof. Dr. iur. Johannes Dietlein) Erst vor einem halben Jahr stellten Prof. Dr. Justus Haucap Dr. Susanne Thorwarth und Daniel Fritz ihre Studie vor, die auf die rasante Ausbreitung illegaler Glücksspielangebote im gewerblichen Automatenenspiel hinwies. Doch damit nicht genug: Für die nächsten drei Jahre befürchtet das Expertenteam um den renommierten Ökonomen Haucap einen weiteren dramatischen Anstieg des Schwarzmarktanteils auf bis zu 62 Prozent.



Ein unattraktives legales Angebot kann Spieler ins unsicherere illegale Angebot treiben.

Foto: BS/djvstock, stock.adobe.com

Präventionsauftrag ein und misst ihm eine wichtige Kanalisierungsfunktion zur Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes bei. Wesentliches Element des konsistenten Grundkonzepts der Prävention durch Kanalisierung ist die Erkenntnis, dass kontrollierte und legale Glücksspielangebote „eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel“, also hinreichend attraktiv sein müssen, um die in die Illegalität abgedrifteten, natürlichen Spielaktivitäten in legale Bahnen zu lenken. Kann und darf sich ein einzelnes Land aus dem mühsam errungenen Regulierungskonsens des GlüStV verabschieden? Juristisch ist die Sache klar: Auch für die Länder gilt der Grundsatz „pacta sunt servanda“. Neben

dem Prinzip der Vertragstreue gilt, dass intraföderale Verträge wie der GlüStV ihre Geltungsgrundlage im Bundesverfassungsrecht finden. Damit aber entfaltet der GlüStV bundesrechtliche Bindungen, über die sich ein einzelnes Land nicht eigenmächtig hinwegsetzen kann. Nach wie vor bestimmt daher der GlüStV die Zielvorgaben für die auf die genannten Standorte bezogene Regulierung des gewerblichen Automatenspiels. Die Änderungen des SSpielhG sind in seinem Lichte auszulegen.

Wohl aus diesem Grunde ist der zuständige Ausschuss des Saarländischen Landtags denn auch vor Beschluss des Gesetzes zur Änderung des SSpielhG zurückgerudert und hat die Gesetzesbegründung

„zur Vermeidung von Fehlauselegungen“ dahingehend abgeändert, dass eine materielle Änderung des Kanalisierungsauftrags nicht beabsichtigt sei (LT-Drs. 17/630-NEU (17/447)). Wie wenig durchdacht die bis dahin propagierte Abkehr vom tradierten Kanalisierungskonzept war, zeigt sich nicht zuletzt mit Blick auf die in vielen Ländern (auch im Saarland) nach wie vor staatlich getragenen Spielbanken. Denn wie das Bundesverfassungsgericht in einer Grundsatzentscheidung (Beschl. v. 19.07.2000, 1 BvR 539/96) festgestellt hat, handelt es sich beim Betrieb der Spielbanken um eine an sich unerwünschte Tätigkeit, die den Ländern nur deshalb gestattet ist, „um das illegale Glücksspiel einzudämmen,

dem nicht zu unterdrückenden Spieltrieb des Menschen staatlich überwachte Betätigungsmöglichkeiten zu verschaffen und dadurch die natürliche Spieleidenschaft vor strafbarer Ausbeutung zu schützen“. Wollte man sich von diesem Begründungsmodell verabschieden, entfele die verfassungsrechtliche Rechtfertigung für die staatlichen Vorbehaltsrechte vollständig. Selbst die verfassungsrechtliche Legitimation des staatlichen Veranstaltungsmonopols für große Lotterien geriete hierdurch ins Wanken. Vor allem aber gilt es hervorzuheben, dass der im SSpielhG durchschimmernde prohibitive Grundansatz in einem deutlichen Kontrast zu den realen Verhältnissen in den Städten und Gemeinden unseres Landes steht.

„Prohibitionsdilemma“

Die Realität ist geprägt durch ein massives Anwachsen illegaler Spielorte und illegaler Spielangebote. Diese sichtbaren Regulierungsdefizite würden durch eine weitere einseitige Minimalisierung legaler Angebote noch forciert. Längst sprechen Experten von einem „Prohibitionsdilemma“ und schätzen die monatlichen Geldabflüsse in der „Schattenwirtschaft“ bundesweit auf 250 bis 500 Mio. Euro (Der Spiegel, Nr. 35 vom 26.8.2023, S. 72). Mit diesem Kanalisierungsversagen gehen sämtliche Bemühungen um einen zeitgemäßen Spielerschutz ins Leere. Denn ganz gleich, ob man von einem natürlichen Spieltrieb oder einer nicht unterdrückbaren Nachfrage in der Bevölkerung spricht: Spielerschutz lässt sich nur im Rahmen legaler und staatlich kontrollierter Glücksspielangebote realisieren. Oder einfacher formuliert: Ohne Kanalisierung keine Prävention.



Univ.-Prof. Dr. iur. Johannes Dietlein ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre und Direktor des Zentrums für

Informationsrecht, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf. Foto: BS/privat

Trotz des Urteils des Bundesverfassungsgerichts aus Karlsruhe muss der Bund auch für den Wohnungsbau in Deutschland noch einiges tun. Ein Umstand, der auch auf der Bauministerkonferenz in Baden-Baden deutlich wurde. Die Bauministerinnen und Bauminister der Länder Bayern, Baden-Württemberg, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Schleswig-Holstein sind sich sicher: Ohne entsprechende Schritte wird mit dem Wohnungsbau in Deutschland auch der wirtschaftliche Bausektor zusammenbrechen. Grund für den Notstand des Sektors seien die hohen Kosten, die es den meisten Menschen unmöglich machten ein Eigenheim zu bauen oder zu renovieren. Baden-Württembergs Bauministerin Nicole Razavi sagte vor der Konferenz, dass das Bauen, aber auch das Sanieren von Wohnungen und Häusern rechte nicht mehr.

Daher mahnen die Bauministerinnen und Bauminister den Bausektor, den Wohnungsbau und auch die Städtebauförderung zu stabilisieren und auch finanziell zu unterstützen. Auch Bundesbauministerin Klara Geywitz betonte, dass es an der Zeit sei, der dramatischen Lage mit wirksamen Maßnahmen entgegenzutreten. Ohne den Wohnungsbau würden aber nicht nur

Wohnungsbau stärken

Bauministerkonferenz mit Forderungen an den Bund

(BS/sr) Auf der Bauministerkonferenz fordern die Länder vom Bund mehr Einsatz bei der Förderung des Wohnungsbaus in Deutschland. Es gilt, denselben wieder wirtschaftlich zu machen. Für sie ist klar: „Wohnungsbau stärken, der Bund muss liefern.“

wirtschaftliche Probleme auftreten. Denn ein Zusammenbruch des Wohnungsbaus werde auch soziale Probleme mit sich bringen.

CO₂-neutral

Um diesem steigenden Bedarf gerecht zu werden, müssen neue Wohnräume erschlossen und gebaut werden. In Anbetracht des Klimawandels ist auch darauf zu achten, den geschaffenen CO₂-Abdruck neuer Gebäude möglichst klein zu halten. Eine gute Alternative findet sich daher in der Renovierung von Bestandsgebäuden. Denn Renovieren ist fast immer klimafreundlicher als Neubau. Um Renovierungen auch finanziell attraktiver zu machen, fordern die Minister den Bund auf, diese Möglichkeit mit Förderinitiativen oder Steuererleichterungen zu unterstützen.

Um die Planbarkeit beim Umbau von Bestandsobjekten zu verbessern, will sich auch die Bauministerkonferenz für bessere Kenntnisse über einfaches und nachhaltiges Umbauen einsetzen.



Die Bauministerkonferenz warnt vor Einsparungen beim Wohnungsbau.

Foto: BS/Martin Stollberg

Investitionen und Vorschriften

Mit der Haushaltssperre werden aber vor allem die Förderung und Finanzierung von Bau- und Umbauprojekten durch den Bund gefährdet. Das Bundesbauministerium hat bereits bekannt gegeben, dass die Ausstattung der sozialen Wohnungsbauförderung und der Städtebauförderung für 2023 gesi-

chert werden soll. Die Länder mahnen indes, dass die Förderungen auch für das Jahr 2024 mindestens auf demselben Level bleiben und fordern eine baldige Offenlegung der Pläne für das kommende Jahr. Gleichzeitig würde der Wohnungsbau auch von einem vereinfachten Zugang zu den Normen und Vorgaben so wie von einer vereinfach-

ten Antragsstruktur profitieren. Zu diesem Zweck hat die Bauministerkonferenz einen Vertrag mit dem Deutschen Institut für Normung (DIN) geschlossen. Der Vertrag hält fest, dass Leitlinien für die künftige Erarbeitung von bauaufsichtlichen Normen durch das DIN konkretisiert werden sollen. Damit das gelingt, soll eine Trennung bauaufsichtlicher Vorgaben von weitergehenden Anforderungen in den Normen vorgenommen werden. Die Normen, die in der Bauleitplanung sowie in der Bauaufsicht zur Anwendung kommen, werden der Bevölkerung dann online zur Verfügung gestellt.

Auch das Gebäudeenergiege- und Wärmeplanungsgesetz die im kommenden Jahr in Kraft treten, werden einen großen Einfluss auf den Wohnungsbau und die Renovierung von Bestandsobjekten haben. Folglich ist die nahtlose Integration der neuen Vorgaben wichtig für den Wohnungsbau. Eine unkomplizierte Verknüpfung der beiden Gesetze in ihrer Ausführung würde sowohl die zusätzlichen Anforderungen für private Bauherren als auch die Planbarkeit für Kommunen noch einmal verbessern. Schließlich würden sich dann Informationen zu beidem am selben Ort befinden und von einer Behörde verwaltet werden.