

06/2014

DIE GEMEINDE

Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein



C 3168 E

ISSN 0340-3653

66. JAHRGANG

- Norbert Portz, *Schöne Städte und Gemeinden: Mehrwert für alle*
- Timm Fuchs, Carsten Hansen, *Radfahren – Kommunen können den Trend unterstützen und nutzen!*
- Prof. Dr. Robin Kähler, *Kommunale Bäder: Nicht schließen – sondern wirtschaftlicher betreiben*
- Dr. Birgit Braun, *Schulmensa – ein Fass ohne Boden? Zwischenbilanz der Vernetzungsstelle Schulverpflegung Schleswig-Holstein*
- Dr. Klaus Nutzenberger, *Zukunftsperspektiven der Städtepartnerschaften*
- Norbert Portz, Leonard Wessel, *Interneteinkauf: Herausforderung für Einzelhandel und Kommunen*
- Ulrich Mohn, *Neuregelung der Abgeordnetenbestechung im Eilverfahren*

SHGT
Schleswig-Holsteinischer
Gemeindetag

Deutscher
Gemeindeverlag
GmbH Kiel

DIE GEMEINDE

Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung
in Schleswig-Holstein

Herausgeber Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag

66. Jahrgang · Juni 2014

Impressum

Schriftleitung:

Jörg Bülow
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

Redaktion:

Ute Bebensee-Biederer
Stellv. Geschäftsführerin

Anschrift Schriftleitung und Redaktion:

Reventlouallee 6, 24105 Kiel
Telefon (0431) 57 00 50 50
Telefax (0431) 57 00 50 54
E-Mail: info@shgt.de
Internet: www.shgt.de

Verlag:

Deutscher Gemeindeverlag GmbH
Jägersberg 17, 24103 Kiel
Postfach 1865, 24017 Kiel
Telefon (0431) 55 48 57
Telefax (0431) 55 49 44

Anzeigen:

W. Kohlhammer GmbH
Anzeigenmarketing
70549 Stuttgart
Telefon (0711) 78 63 - 72 23
Telefax (0711) 78 63 - 83 93
Preisliste Nr. 36, gültig ab 1. Januar 2014.

Bezugsbedingungen:

Die Zeitschrift „Die Gemeinde“ erscheint monatlich; einmal jährlich können zwei Hefte zu einem Doppelheft zusammengefasst werden. Bezugspreis ab Verlag jährlich 84,90 € zzgl. Versandkosten. Einzelheft 10,55 € (Doppelheft 21,10 €) zzgl. Versandkosten. Abbestellungen: 6 Wochen vor Jahresende beim Verlag. Die angegebenen Preise enthalten die gesetzl. Mehrwertsteuer.

Druck: dfn! Druckerei Fotosatz Nord, Kiel

Satz & Gestaltung:

Agentur für Druck und Werbung, Laboe
Für unverlangt eingesandte Manuskripte und Bildmaterial übernehmen Verlag und Redaktion keine Verantwortung. Die Redaktion behält sich Kürzungen und Überarbeitungen vor. Rücksendung erfolgt nur, wenn Rückporto beiliegt.

ISSN 0340-3653

Titelbild: Bauerngarten in Nordfriesland
Foto: Martin Rosenthal, Kiel

Inhaltsverzeichnis

Aufsätze

Norbert Portz
Schöne Städte und Gemeinden:
Mehrwert für alle146

Timm Fuchs, Carsten Hansen
Radfahren – Kommunen können den
Trend unterstützen und nutzen!147

Prof. Dr. Robin Kähler
Kommunale Bäder: Nicht schließen -
sondern wirtschaftlicher betreiben149

Dr. Birgit Braun
Schulmensa – ein Fass ohne Boden?
Zwischenbilanz der Vernetzungs-
stelle Schulverpflegung
Schleswig-Holstein153

Dr. Klaus Nutzenberger
Zukunftsperspektiven der
Städtepartnerschaften155

Norbert Portz, Leonard Wessel
Interneteinkauf: Herausforderung für
Einzelhandel und Kommunen156

Ulrich Mohn
Neuregelung der Abgeordneten-
bestechung im Eilverfahren158

Rechtsprechungsberichte

BVerwG:
Durchführung des betrieblichen
Eingliederungsmanagements ist keine
Rechtmäßigkeitsvoraussetzung für
eine Zurruesetzungsverfügung159

BVerwG:
Behörden müssen regelmäßig keine
Wartezeit vor dem Abschleppen eines
unberechtigt an einem Taxenstand
(Verkehrs-)Zeichen 229 abgestellten
Fahrzeugs einhalten159

BVerwG:
Bundespolizei auf Bahnhofsvorplätzen
nur unter engen Voraussetzungen
zuständig160

Aus der Rechtsprechung

Zu Einwendungen bei mehrfacher
öffentlicher Auslegung eines
B-Planentwurfes
BVerwG, Urteil vom 20.02.2014
4 CN 1/13160

Übernachtungssteuer: Das allgemeine
Interesse an der Rechtmäßigkeit von
Steuernormen verleiht dem Antragsteller
kein subjektiv öffentliches Recht
BVerwG, Beschluss vom 30.08.2013
9 BN 2/13162

Streikverbot im Beamtenrecht
BVerwG, Urteil vom 27.02.2014
Az 2 C 1/13163

Aus dem Landesverband170

Personalnachrichten171

Buchbesprechungen172

Dieser Ausgabe liegt eine Beilage
des Kommunal- und Schul-Verlag
bei.

Schöne Städte und Gemeinden: Mehrwert für alle

Beigeordneter Norbert Portz, DStGB

Gute Architektur und guter Städtebau sind kein Selbstzweck: Sie sollen zu attraktiven und schönen Städten und Gemeinden für die Bürgerinnen und Bürger beitragen. Baukultur bringt aber nicht nur für die Bewohner einen Mehrwert. Es profitieren auch die örtliche Wirtschaft und der Einzelhandel, etwa durch höhere Touristenzahlen, und steigende Kaufkraft. Dabei hat die Baukultur einen Sonderstatus: Man kann sich sowohl der gebauten als auch der unbebauten Umwelt – anders als dem Lesen eines (schlechten) Buches oder dem Sehen eines (schlechten) Theaterstücks – nicht entziehen. Die bebaute und die nicht bebaute Umwelt sind für jedermann allseits erlebbar. Gerade für eine gute Baukultur gilt daher: „Das Auge genießt mit“. Ein Cappuccino trinkt sich eben besser auf einem schönen Platz als mitten in einer monotonen Betonwüste. Dass Fehler im Bauen besondere Auswirkungen haben, hat schon Johann Wolfgang von Goethe in „Wilhelm Meisters Lehrjahre“ erkannt: „Mag man doch immer Fehler begehen, bauen darf man keine“. Eine gute Qualität in der Architektur, dem Städtebau sowie dem Orts- und Landschaftsbild bestimmen daher mit darüber, ob sich Menschen in ihrem Umfeld wohlfühlen.

Lebensqualität durch attraktive Städte und Gemeinden

Attraktive Städte und Gemeinden sowie ein qualitätsvolles baukulturelles Umfeld schaffen Lebensqualität. Viele Stadtbilder in Deutschland sind hierfür beredte Beispiele. Zu nennen sind nur Görlitz, Weimar, Stralsund, Tangermünde, Regensburg, Konstanz oder auch Celle und Soest. Dass die genannten Kommunen meist Klein- oder Mittelstädte sind, ist kein Zufall. Hier hat nicht nur die Kriegszerstörung weniger Verwüstungen hinterlassen als in den meisten deutschen Großstädten. Auch von Flächensanierungen mit ihren oft verheerenden städtebaulichen Folgen blieben diese Kommunen verschont. Stattdessen fanden eine nachhaltige Sanierung alter Bausubstanz und oft ein einfühlsamer Neubau statt. All dies führte zu einmaligen Stadtbildern, die täglich tausende Touristen anziehen. Der Erhalt und die Schaffung derartiger Stadtbilder ist gerade für Kommunen eine

Daueraufgabe. Sie geht neben den Kommunen aber auch andere Akteure an. Zu diesen gehören insbesondere die Bürgerschaft mit ihrem Einfluss auf die vielen privaten Bauten und Einfamilienhäuser, die örtliche Wirtschaft und der Handel, Architekten, Ingenieure, Investoren, Stadtentwickler sowie Vereine und Stiftungen.

Besondere Verantwortung der Städte und Gemeinden

Städte und Gemeinden stehen als Planungsträger und Baugenehmigungsbehörden, als Gebäudebesitzer sowie als Vorbild für ihre Bürgerschaft und die örtliche Wirtschaft in einer besonderen Verantwortung. Sie können durch die Durchführung von Planungs- und Gestaltungswettbewerben, durch die Einsetzung kommunaler Gestaltungsbeiräte sowie auch durch den Erlass und die Umsetzung von Erhaltungs-, Gestaltungs- und Denkmalschutzsatzungen gute Voraussetzungen für die Gewährleistung einer qualitätsvollen Baukultur schaffen. Auch eine integrierte Stadtentwicklungsplanung kann ebenso wie städtische Leitbilder und Masterpläne dazu beitragen, die Baukultur in unseren Städten und Gemeinden zu stärken.

Baukultur beschränkt sich keinesfalls auf die klassische Hochbauarchitektur und erst recht nicht auf Leuchtturmprojekte. Sie umfasst insbesondere normale Funktions- und Alltagsbauten sowie den Umgang mit der Landschaft und der technischen Infrastruktur (Verkehrswege etc.). Speziell einer guten und ausgewogenen Stadtmöblierung, etwa durch Leuchten, Papierkörbe, Poller und Bodenmaterialien kommt eine große Bedeutung zu. Hier gilt oft: „Weniger ist Mehr!“

Grundvoraussetzung zur Bewältigung all dieser Aufgaben durch die Kommunen ist das Vorhandensein ausreichenden Fachpersonals speziell in den Planungs-, Bau- und Denkmalämtern. Hier hat es leider in den letzten Jahren aufgrund der schlechten Finanzsituation in vielen Kommunen Einsparungen gegeben. Diese gingen auch zulasten einer qualitätsvollen Planung und Baukultur. Notwendig ist daher eine Finanzreform, die den Kommunen auch die Vorhaltung qualifizierten Personals ermöglicht.

Herausforderungen für die Baukultur

Die Herausforderungen für die Baukultur sind vielfältig. Aktuell zu nennen ist die Umsetzung der Energiewende. Speziell die energetische Gebäudesanierung und die Dämmung insbesondere der Außenfassaden stehen ebenso wie der Ausbau der Energietrassen sowie der Windenergie- und Photovoltaikanlagen mit dem gleichzeitigen Anspruch einer guten Baukultur in einem Spannungsverhältnis. Daneben liegt ein besonderes baukulturelles Augenmerk in den von allen Bürgern erlebbaren und genutzten öffentlichen Raum. Eine gute Baukultur gewährleistet in besonderem Maße eine hohe Aufenthalts- und Gestaltungsqualität dieser öffentlichen Plätze. Gut gestaltete Plätze, mit denen Städte häufig erst ihr „Gesicht“ erhalten (s. den Campo in Siena), tragen zudem zu einer hohen Identifikation der Bürgerschaft mit ihrer Kommune bei.

Fokus Stadt- und Ortskerne

Baukultur wird immer vor Ort und konkret in der Gemeinde erlebbar. Hier sind viele Innenstädte und Ortskerne in jüngerer Zeit, nicht zuletzt aufgrund des demografischen Wandels und einer zurückgehenden Wirtschafts- und Kaufkraft, geschwächt worden. Allzu oft sind Leerstände, eine monotone Einzelhandelsstruktur sowie eine Verödung speziell in den Einkaufszonen die Folge. Die Stärkung der Innenstädte und Ortskerne und der Erhalt einer urbanen Nutzungsmischung von Arbeiten, Wohnen, Handel, Kultur und Freizeit müssen daher gemeinsames Ziel von Bund, Ländern und Gemeinden bleiben. Eine dauerhafte Städtebauförderung mit einer hohen Unterstützung des Bundes (aktuell: 700 Millionen Euro pro Jahr) ist daher für eine nachhaltige Baukultur in den Kommunen weiter erforderlich.

Eingehen auf den genius loci

Gebäude und Plätze sowie auch Parkflächen in unseren Städten und Gemeinden haben ihre eigene Geschichte. Eine gute Baukultur setzt das Eingehen auf diesen „genius loci“ voraus. Das Schwarzwaldhaus gehört ebenso wenig nach Friesland wie umgekehrt die norddeutsche Kate in den Schwarzwald gehört. Die Errichtung neuer und moderner Bauten unter Einfügung in die bestehende Umgebung ist daher eine dauerhafte Herausforderung, der sich neben den Städten und Gemeinden insbesondere die Bürgerschaft sowie die Investoren und Planer zu stellen haben.

In diesem Kontext ist auch beim Pro und Contra eines Wiederaufbaus verlorener

Bausubstanz Differenzierung angebracht. Was im Falle des Wiederaufbaus der Dresdener Frauenkirche nicht nur für die Stadt Dresden und ihre Bürgerinnen und Bürger, sondern weit darüber hinaus gut war, kann durchaus auch in anderen Fällen richtig sein. Dabei steht aber jeder Einzelfall für sich. Zudem muss ein „Disneyland-Effekt“ durch einen rein an pittoresken Formen orientierten Wiederaufbau vermieden werden. Dennoch kann ein Wiederaufbau – wie gerade das Beispiel der Dresdner Frauenkirche zeigt – bei der Bürgerschaft eine große und Identität stiftende Wirkung entfalten. Entscheidend dürfte aber oft auch die Frage einer konkret möglichen und sinnvollen Nutzung dieser „neuen“ Gebäude in Anknüpfung an deren Historie sein. Vor diesem Hintergrund sind die aktuellen Fälle des Wieder-

aufbaus, angefangen von der Frauenkirche in Dresden über die Schlösser in Braunschweig, Potsdam und Berlin bis hin zur (Teil-) Rekonstruktion der Altstadt in Frankfurt am Main, jeweils für sich und differenziert zu betrachten.

Sicher ist aber: Jedes Gebäude und jede Stadt und Gemeinde hat ihre eigene Geschichte sowie ihre eigene und typische Tradition. Muster von der Stange und vom Baumarkt führen gerade bei historischen Stadtbildern in die falsche Richtung. Sie nehmen den Städten und Gemeinden ihr unverwechselbares Profil. Vor diesem Hintergrund ist auch das Zurückdrängen prägender Gestaltungsformen, wie etwa der vermehrte „Austausch“ der Satteldach durch Flachdächer auf den Gebäuden unserer Städte und Gemeinden, zu bedauern. Eine tradierte und schöne Dach-

landschaft prägt ebenso eine Stadt wie schöne Fassaden sowie Fenster und Türen. Bei aller eigenen Bedeutung moderner Bauten schaden jedenfalls Ausreißer, die sich vollkommen vom „genius loci“ abwenden, der Baukultur mehr als sie ihr nutzen. Ähnliches gilt für den Verzicht auf wertige und nachhaltige Materialien. So lassen insbesondere manche modernen (Glas-) Gebäude jedenfalls befürchten, dass sie – anders als Häuser der Gründerzeit – keine hundert Jahre überstehen, sondern bereits in einigen Dekaden dem Abriss und Neubau geopfert werden (müssen).

Eine derartige Verschwendung von Ressourcen sollen und können wir uns aber weder im Sinne der Nachhaltigkeit noch einer qualitätsvollen Baukultur leisten.

Radfahren – Kommunen können den Trend unterstützen und nutzen!

Timm Fuchs, Carsten Hansen, DStGB

„Geniesser fahren Fahrrad - und sind immer schneller da!“ sangen die „Prinzen“ in ihrem Lied „Mein Fahrrad“ schon 1992. Radfahren ist geradezu ein Geschenk des Zeitgeistes an die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister.

Seit Jahren steigt die Zahl der Radler. Radfahren gilt als gesund und entspricht damit dem Fitness-Gedanken. Zudem wird Radfahren mit Individualität und „Freigeist“ verbunden; die Nutzer können ihren „Lifestyle“ damit ausdrücken. Trotzdem ist es ein sehr preisgünstiges und praktisches Verkehrsmittel. Es ist in keiner Weise sozial ausschließend. Nicht zuletzt erlaubt das Fahrrad jedem Benutzer, einen kleinen Beitrag zum Schutz von Umwelt und Klima zu leisten. Es verschafft den Radlern damit das gute Gefühl, das Richtige zu tun.

Kein Wunder also, dass bei so vielen positiven Attributen das Radfahren zunimmt? Doch, denn die Rahmenbedingungen für das Radfahren sind vielerorts mehr schlecht als recht.

Jahrzehnte lang wurde die gesamte Verkehrsinfrastruktur bewusst auf die Bedürfnisse des Autos zugeschnitten. Selbst als man vom Ideal der „Autogerechten Stadt“ abkam, behielten die Regelwerke zum Bau von Straßen und die Verkehrsregeln ihre Gültigkeit. Die Aufteilung des öffentlichen Straßenraumes wurde akzeptiert. Vieler Orten gibt es „Radwege“, die kaum einen Meter breit sind. Jeder kennt Bei-

spiele dafür, dass Mülleimer, Briefkästen, seitliche Absperrungen oder Büsche und Hecken in die Radwege hineinragen.

Die Bedingungen für das Radfahren entsprechen oft nicht den Bedürfnissen der Radfahrer. Und doch verbessert das Fahrrad die Lebensqualität. Gute Bedingungen für das Radfahren können damit die Aufenthaltsqualität öffentlicher Räume und die Attraktivität der Städte und Gemeinden erhöhen. Dabei ist Radverkehrsförderung leicht. Städte und Gemeinden können sie mit fachlichen kommunalen Politikzielen verbinden.

Verkehrssicherheit

Deutliche Verbesserungen ergeben sich für die Verkehrssicherheit, wenn der PKW-Verkehr zurückgeht. Die wirkungsvollste Maßnahme zur Verbesserung der Verkehrssicherheit ist zweifellos die Reduzierung der Fahrgeschwindigkeiten. Der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) weist darauf hin, dass die Unfälle mit Verletzten in Tempo-30 Gebieten mit flächendeckenden baulichen Maßnahmen um etwa 30 Prozent zurückgehen. Es reicht allerdings nicht, nur eine geringere Geschwindigkeit anzukündigen, ihre Einhaltung sollte auch kontrolliert und durch flankierende bauliche Maßnahmen begleitet werden. Selbst wenn das nicht passiert, sinken die Unfälle noch um ca. 5 Prozent¹.

Auch jenseits der Geschwindigkeitsbe-

grenzung gibt es viele Maßnahmen, die Verbesserungen bringen. Farbmarkierungen auf Kreuzungen signalisieren anderen Verkehrsteilnehmern, dass sie mit Radlern rechnen sollten, denn sie zeigen die Bereiche an, auf denen Radler zu erwarten sind. Vorgezogene Aufstellflächen an Ampeln und Kreuzungen mit Ampeln erlauben es den Radfahrern, sich vor die wartenden Autos zu stellen und damit im Sichtbereich des Kfz-Verkehrs zu sein. Schutz- oder Radfahrstreifen auf den Fahrbahnen haben den selben Zweck – sie schaffen einen vom Kfz-Verkehr freien Raum, der die Radfahrenden aber dennoch im Sichtbereich der Autofahrer belässt.

Natürlich können und müssen auch die Radfahrer zu ihrer Sicherheit selbst beitragen. Die Einhaltung der Straßenverkehrsregeln muss selbstverständlich sein, wenn sie als Verkehrsteilnehmer ernst genommen werden wollen.

Verkehrspolitik

Fahrradförderung hat natürlich auch mit Verkehrspolitik zu tun. Ebenso wie die Stadt als Ganzes gehört auch die Straße allen. Eine ausgewogene Berücksichtigung aller Nutzungsansprüche an den Straßenraum ist daher das A und O kommunaler Verkehrspolitik. Für die innerstädtischen Räume gilt die Zielsetzung, die Wohnbarkeit und Funktionsfähigkeit der Stadt zu erhalten. Verkehrszählungen ergeben dabei schnell, dass die Platzansprüche für die Anzahl der Ver-

¹ <http://www.gdv.de/2013/11/30-jahre-tempo-30-zone-mehr-sicherheit-nur-mit-baulicher-ausgestaltung/>

kehrsteilnehmer mit unterschiedlichen Verkehrsmitteln recht ungleichgewichtig sind. Kommt die gegenwärtige Verkehrspolitik den Ansprüchen der unterschiedlichen Verkehrsarten hinsichtlich Geschwindigkeit, Komfort und Kapazität wirklich gleich entgegen? Es wird nötig sein, den Fußgänger- und Radverkehr mehr Platz vom Kfz-Verkehr einzuräumen, um ein ähnliches Qualitätsniveau wie beim motorisierten Verkehr zu erreichen. Dabei ist es wichtig, sehr deutlich zu machen, dass es nicht um eine ideologische Einschränkung einer Gruppe von Verkehrsteilnehmern geht. Schon tatsächlich ist das nicht sinnvoll, weil die meisten Menschen sowohl Fußgänger, als auch Autofahrer als auch Radfahrer sind. Es ist auch nicht praktisch, weil es viele Mobilitätsbedürfnisse gibt, für die eine Autonutzung optimal ist. Andererseits muss auch der Straßenverkehr so gestaltet werden, dass er möglichst verträglich mit den die Straße umgebenden Nutzungen (z.B. Wohnen, Einkaufen, Ausbildung, ...) erfolgt. Das Ziel ist es, Wahlfreiheit der Menschen bei ihrer Mobilitätsentscheidung herzustellen, statt einen Verkehrsträger zu optimieren und die anderen Nutzungen als „Anhängsel“ zu betrachten.

Stadtentwicklung

Der geringe Flächenverbrauch des Radverkehrs ist nicht nur gut für den Kämmerer. Radfahren ist auch eine besonders stadtverträgliche Form der Mobilität. Der Radverkehr trägt zudem zur Belebung der Stadt- und Ortsteilzentren bei. „Call a bike“ wirbt mit dem Spruch: „Wer Fahrrad fährt hat mehr vom Wetter“. Das gilt auch für die Städte und Gemeinden. Wer Fahrrad fährt, hat mehr von den öffentlichen Flächen und Geschäftsstraßen der Städte. Problemlos und spontan können Radler auf ihre nächste Umgebung eingehen, sehen, anhalten, ein Schwätzchen halten, Einkaufen – kurz: sie können die Straße spontan kommunikativ nutzen, statt nur für die Ortsveränderung.

Das hat für die Stadtentwicklung Konsequenzen. Die Straßen dienen nicht mehr nur der Ortsveränderung, sondern die Verkehrsteilnehmer haben ein Interesse daran, dass die Wege als Orte angenehm zu nutzen sind. Die Stadt als solche wird mit allen ihren öffentlichen Flächen vollständig zugänglich wo sie bisher aus dem Auto heraus nicht erreichbar war. Autofahrer sind stärker „abgeschottet“ und getrennt von ihrer Umgebung. Die Förderung des Radverkehrs kann daher ganz wesentlich die Ziele einer integrierten Stadtentwicklungspolitik unterstützen. Besonders die „Stadt der kurzen Wege“ kommt in den Blick.

Vorteilhaft ist es daher, wenn der Radverkehr ein selbstverständlicher Bestandteil der jeweiligen Verkehrsentwicklungspla-

nung wird. Er sollte darüber hinaus auch in der Bauleit- und Freiraumplanung sowie in den Fachplänen (beispielsweise für den Nahverkehr) und in sonstigen Fachkonzepten (z. B. für den Einzelhandel) verankert werden. Das mag sich selbstverständlich anhören, ist aber nicht überall der Fall.

Haushalt und Finanzen

Eine hochwertige Fahrradinfrastruktur ist nicht kostenlos zu haben. Werden den Kommunen also wieder mehr Ausgaben für neue Aufgaben abverlangt? Ja, insoweit in vielen Städten und Gemeinden in der Vergangenheit einfach zu wenig für den Radverkehr aufgewendet wurde. Oft ist aber unklar, von welchen Größenordnungen bei der Förderung des Radverkehrs die Rede ist. Das Bundesverkehrsministerium hatte in Vorbereitung des Nationalen Radverkehrsplanes² errechnen lassen, wie viel Radverkehrsinfrastruktur denn kostet. Unabhängig von der Größe der Städte und Gemeinden werden für Neubau, Erhaltung und Betrieb der Radwege mindestens 6 Euro pro Einwohnerin bzw. Einwohner und Jahr benötigt. Eine differenziertere typisierte Zusammensetzung von Kosten ist aus dem Nationalen Radverkehrsplan entnommen:

„Einsteiger Kommunen“

5 – 12 €	für Um-/Neubau und Erhaltung der Infrastruktur
1,10 €	für betriebliche Unterhaltung der Infrastruktur
1,10 - 2,50 €	für Abstellanlagen

Am Beispiel einer Gemeinde mit 4.500 Einwohnern und einem Straßennetz von 25 km Straßen in eigener Baulast hieße das: Mit einem Betrag ab 27.000 € könnte ein gutes Radwegenetz gebaut und betrieben werden. Das Straßennetz einer solchen Gemeinde kostet mehr als das 100fache³. Selbst die eigentlich erforderlichen jährlichen Kosten für Unterhaltung und Erhaltung des Vermögenswertes liegen um mehr als das 10fache über den Kosten für Bau und Betrieb der Radwege⁴. Die Infrastruktur für den Radverkehr ist also vergleichsweise günstig. Sie hat aber zusätzlich den Vorteil, dass sie etwa fünf- bis zehnmal weniger Platz braucht als der Autoverkehr. Das bedeutet weniger Infrastrukturkosten für Kommunen. Nun werden Fahrbahnen für den Kfz-Verkehr nicht überflüssig, wenn die Fahrradnutzung steigt, aber der Erhaltungs- und Ausbaubedarf verringert sich, wenn die Belastung durch den Kfz-Verkehr zurückgeht. Je häufiger die Menschen auf den Sattel anstatt ins Auto steigen, desto geringer sind auch die Folgekosten des Pkw-Verkehrs.

Förderung des Tourismus

Tourismus ist ein wachsender Wirtschafts-

zweig. Das gilt auch für touristische und Freizeitfahrten mit dem Fahrrad. Radurlauber buchen ca. 22 Mio. Übernachtungen pro Jahr in Deutschland. Dazu kommt eine Vielzahl von Tagesausflüglern. Bei einer Grundlagenuntersuchung aus dem Jahr 2009⁵ wurde ihre Zahl auf über 150 Mio. geschätzt. Mit diesen Reisen ist eine Wertschöpfung von rund vier Milliarden Euro verbunden. Es wäre allerdings gewagt, bloß neue touristische Radwege zu bauen. Das touristische Radwegenetz in Deutschland summiert sich schon auf eine Länge von rund 76.000 Kilometer. Touristische Radwege haben wir also genug. Vor dem Hintergrund dieses großen Angebots erhält die Qualität der Radwege eine immer größere Bedeutung – das wirkt sich wieder positiv auf die Alltagsradler aus. Qualitativ hochwertige Radverkehrsinfrastrukturen, also Radwege, Abstellanlagen, Serviceeinrichtungen und Umsteigemöglichkeiten zu Bus und Bahn in den Urlaubsregionen werden auch von den eigenen Einwohnern auf ihren alltäglichen Wegen mit dem Fahrrad genutzt. Die Förderung des Fahrradtourismus ist praktisch eine Kombination aus Wirtschafts- und Radverkehrsförderung.

Der Mensch im Mittelpunkt - Das Leben angenehm machen

Eine Stadt, die Fuß- und Radverkehr bei Erhöhung der Aufenthaltsqualität von Nachbarschaften oder Quartieren mitbedenkt, wird zu einer attraktiven Stadt. Auf den Straßen gibt es weniger Lärm und Staus, sie sind weniger zugesperrt und die Ortszentren und Innenstädte bieten vor allem Menschen Platz. Hier will man wohnen.

Dazu gehört eine gewisse Leichtigkeit oder Sorgenfreiheit im Umgang mit dem Verkehrsmittel. Niemand will mit dem Gedanken beschwert sein, ob sein Fahrrad noch da ist, wenn man es wieder braucht. Hochwertige Fahrräder und

² Nationaler Radverkehrsplan 2020, <http://www.dstgb.de/dstgb/Home/Schwerpunkte/Verkehrspolitik/Weitere%20Informationen/Nationaler%20Radverkehrsplan%202020/NRVP%202020%20final.pdf>

³ „Straßenzustand in kleinen Dörfern“, Hrsg. Sächsische Landesanstalt für Landwirtschaft, Dresden 2006; Anhebung der angegebenen Werte um 2% /Jahr Inflation.

⁴ „Bericht der Kommission Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“, Dezember 2012 <http://www.dstgb.de/dstgb/Home/Schwerpunkte/Verkehrspolitik/Stra%C3%9Fen%20und%20Stra%C3%9Fenverkehrsrecht/Bericht%20der%20Dahre-Kommission%20best%C3%A4tigt%20Unterfinanzierung%20der%20Stra%C3%9Fen/Bericht-Komm-Zukunft-VIF.pdf>

⁵ Grundlagenuntersuchung „Fahrradtourismus in Deutschland“ <http://www.bmwi.de/DE/Mediathek/publikationen,did=313226.html>



Fahrradtourismus in Schleswig-Holstein

Pedelecs kosten schnell 2.000 Euro. Das ist die Summe, die 2013 durchschnittlich für ein neues Elektrofahrrad ausgegeben wurde. 410.000 Fahrräder mit Elektroantrieb wurden 2013 verkauft. Ein Mangel an Abstellanlagen ist deshalb nicht nur unschön, sondern vergisst den Komfortbedarf der Verkehrsteilnehmer. Bestehende Abstellanlagen sind oft Vorderradhalterungen und tragen die spöttische Bezeichnung „Felgenbrecher“. Sie bieten nicht einmal einen angemessenen Diebstahlschutz. Solche Anlagen drücken wenig Wertschätzung für die Benutzer aus. Ganz anders ist das bei Bügeln, an die man die Rahmen der Fahrräder anschließen kann und die überdacht sind. Dass Fahrradparkplätze auch den Fußgängern dienen, zeigt sich in dicht bebauten Straßenzügen. Hier sorgen auf

Gehwegen abgestellte Fahrräder regelmäßig für Probleme. Es kommt zu Konflikten mit Fußgängerinnen und Fußgängern, die in ihrer Nutzung der Gehwege beeinträchtigt werden. Je nachdem wie intensiv die Nutzung der Gehwege ist, kann die Stadt- und Straßenraumgestaltung problematisch werden. Dabei eignen sich diese Fragen gut, um verschiedene Interessengruppen mit einem gemeinsamen Projekt zusammenzuführen. Gemeinsam von Wohnungsgesellschaften, Einzelhandel, größere Unternehmen und Behörden sowie Privaten und öffentlichen Stellen konzipierte und gebaute Abstellanlagen können soziale Stadtteilarbeit sein.

Radverkehr als Angelpunkt kommunaler Politik?

Ist die Radverkehrsförderung also der

Königsweg kommunaler Politik? Mit Sicherheit nicht, das wäre deutlich übertrieben. Aber unter Radverkehrsförderung kann man Ziele verwirklichen, die man unter dem Stichwort Lebensqualität zusammenfassen kann:

Dazu zählen Zeitvorteile, der Spaß an Bewegung, die Förderung der eigenen Gesundheit und auch eingesparte Kosten; vielleicht auch das sozial motivierte Gefühl, zu den „Guten“ zu gehören. Jedenfalls ist die tatsächlich gewählte Handlungsalternative Ergebnis einer (in der Regel nicht bewussten) Abwägung von Vor- und Nachteilen. Das wird am Beispiel der Elektromobilität deutlich. Elektrofahrräder sind um das Doppelte bis Dreifache teurer als klassische Räder. Sie sind Diebstahl gefährdet, man kann sie wegen ihres hohen Eigengewichts nur schlecht über Stufen tragen und sie sind mit unbekannten Gefahren verbunden (Fehleinschätzung ihrer Geschwindigkeit durch andere Verkehrsteilnehmer).

Das ist aber alles egal. Es macht einfach Spaß sie zu fahren, sie erhöhen Reichweite und Mobilität für viele Menschen, kurz: Sie steigern die Lebensqualität der Bürger! Und darum geht es letztlich. Nur die wenigsten Menschen fahren Fahrrad, um den Klimaschutz voranzubringen oder zum Lärmschutz beizutragen.

Fazit

Radverkehrsförderung ist geeignetes Mittel, um viele Zielsetzungen der kommunalen Politik zu erreichen. Die Reichweite einzelner Maßnahmen muss dabei realistisch eingeschätzt werden. Vor allem darf nicht erwartet werden, dass unmittelbare Wirkungen von einem auf den anderen Tag eintreten. Jede Maßnahme hat Wirkungen, aber es gilt auch: Im Zusammenwirken vieler Maßnahmen ist die Wirkung größer als die arithmetische Summe der einzelnen Maßnahmen.

Kommunale Bäder: Nicht schließen - sondern wirtschaftlicher betreiben*

Prof. Dr. Robin Kähler, Direktor a.D. des Sportzentrums der Universität Kiel und des Arbeitsbereichs Sportökonomie und Sportsoziologie am Institut für Sportwissenschaft

Eine Bäderschließung kann schlimme Folgen haben

Wenn man den Daten zur Situation der ca. 5.600 kommunal betriebenen bundesdeutschen Bäder glauben darf, müssten derzeit ca. 40-60% der öffentlichen Bäder in Gefahr sein. Und tatsächlich: Hohe Sanierungskosten, zurück gehende Besu-

cherzahlen in Freibädern, sinkender Kostendeckungsgrad, steigende Energiekosten und hoher Modernisierungsdruck belasten die Kommunen erheblich. Es ist dann verständlich, wenn Kommunalpolitiker, die dieses Problem täglich nicht nur bei diesem Thema hier sondern auch in anderen Politikfeldern erleben, Einspa-

rungen fordern und sogar nicht vor Bäderschließungen zurück schrecken. Bäderschließungen würden die ohnehin im Schwimmsport ernste Situation aber verschlimmern: Es gibt bereits einen dramatischen Rückgang der Schwimmfähigkeit bei Kindern (DLRG, 2010,6; Kurz & Fritz, 2006), personelle Engpässe bei den Rettungsdiensten der DLRG, einen nachlassenden Schwimmsportnachwuchs in den Vereinen mit der Folge dass nationale

* Eine weiterführende Literaturliste kann beim Autor abgefordert werden.

Spitzenleistungen ausbleiben. Und dies geschieht vor dem Hintergrund, dass das Schwimmen bei der Bevölkerung aber eine der beliebtesten Sportarten ist und insbesondere der Jugend, den Älteren und den sozial Schwächeren in unserer Gesellschaft die kostengünstigste und gesundheitlich wirkungsvollste Sportart bietet. Im Erleben der Bevölkerung ist daher das Schwimmbad auch eine der wichtigsten Sportstätten.

Probleme anerkennen und handeln

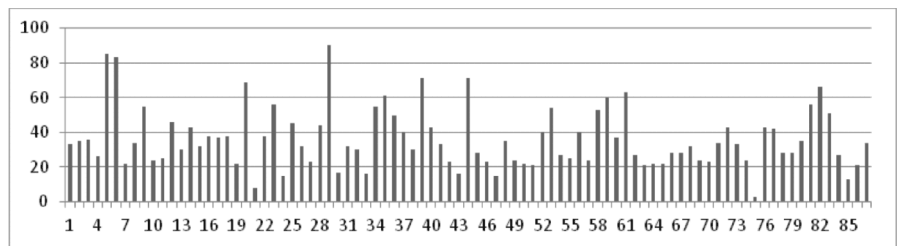
Will man eine Bäderschließung aber verhindern, müssen die Akteure im Bereich der Bäder in Zukunft wirtschaftlicher, sprich haushaltsentlastender bei möglichst gleich guter Leistung für die Bürger handeln. Das hat folgende Konsequenzen: Der aktuelle Bäderbetrieb sollte daraufhin betrachtet werden, welche Möglichkeiten sich für weitere Einsparungen und Gewinnsteigerungen ergeben, um den Kostendeckungsgrad des betreffenden Bades zu erhöhen, mithin die Zuschüsse der Kommune für den Bäderbetrieb zu reduzieren. Nach meinen wissenschaftlichen Erkenntnissen und praktischen Erfahrungen zu urteilen, müsste kein Bad geschlossen werden - es sei denn, ein Neubau sei kostengünstiger als der Erhalt des alten Bades, jeweils auf die Lebensdauer bezogen. Der folgende Beitrag zeigt daher auf, welche Kosteneinsparungen und Gewinnsteigerungen möglich sind und helfen könnten, eine Bäderschließung zu vermeiden. Dabei beziehe ich mich hauptsächlich auf die kommunal betriebenen Hallenbäder.

Jedes Bad ist einzigartig

Schauen wir uns zunächst den Kostendeckungsbetrag der Bäder an. Dieser gibt über das Ausmaß des kommunalen Zuschussbetrages pro Badebesuch Auskunft. Die Abb. 1 zeigt, dass alle Bäder einen unterschiedlichen Kostendeckungsgrad aufweisen, die Spannweite liegt, hier auf der Basis von 88 Fällen, zwischen 8,7% und 90,8% (Bund der Steuerzahler, 2008).

Die meisten Betriebe haben einen Kostendeckungsgrad nur unter 40%. In den Jahren 2003-2012 ist der Kostendeckungsgrad weiter gesunken (Ochsenbauer, 2014, 5). Der weitaus größte Anteil der Städte und Gemeinden zahlt einen erheblichen Zuschuss pro Badebesuch. Die Spannweite reicht von 0,42.- bis 49.- Euro Zuschuss pro Badebesuch, oder, auf die Einwohnerzahl der Kommune bezogen, von 1,26.- bis 213.- Euro pro Einwohner. Jedes Bad scheint einzigartig zu sein und muss für sich analysiert werden. Das bedeutet für unsere Untersuchung, die Betriebspraxis eines jeden Bades in den Blick zu nehmen.

Steuerungselemente für Wirtschaftlichkeit
Es gibt wirkungsvolle Hebel, die eine Kommune bewegen kann, um ihr Bad wirt-



Kostendeckungsgrad von 88 Bädern (Quelle: Bund der Steuerzahler Niedersachsen, 2008, eigene Darstellung)



Steuerungselemente zur Sicherung eines Bades

schaftlicher zu betreiben (Abb. 2). Unter Wirtschaftlichkeit wird hier eine größtmögliche Versorgung der Bevölkerung mit einem Schwimmangebot bei möglichst geringem Mitteleinsatz für die Kommune verstanden. In der obigen Abbildung sind die wesentlichen Elemente mit einzelnen exemplarischen Unterpunkten ausgewählt worden.

1. Nachfrage: die nachgefragten und tatsächlichen Nutzungen der Wasserflächen durch Schulen, Sportvereine und Öffentlichkeit,
2. Angebot: das Angebot für den Bade-gast,
3. Wirtschaftlichkeit: die Preispolitik des Badebetreibers und das Betreibermodell,
4. Planung: was alles bei einer Neuplanung berücksichtigt werden muss, damit das Bad langfristig Erfolg haben soll,
5. Urbane Rahmenbedingungen: die Standortfrage, Lage und Mobilität der potentiellen Gäste,
6. Gebäudecharakteristika: der Sanierungszustand, die ästhetische Gestaltung und Potentiale.

In diesem Beitrag will ich nur auf die Punkte 1-3 und darin auf solche Maßnahmen eingehen, weil diese von der Kommune und, bis auf das Thema Modernisierungsmaßnahmen, mit wenig Aufwand selbst beeinflusst werden können.

Nachfrage: Bäder besser auslasten

In den kommunal betriebenen Bädern gibt es drei Hauptnutzergruppen. Die Schulen belegen mit ihrem Pflichtschwimmunterricht hauptsächlich die

Morgen- und frühen Nachmittagsstunden. Der Schwimmunterricht ist eine hoheitliche Aufgabe, die die Kommunen verpflichtet, eine geeignete Schwimmsportstätte und ausreichend Schwimmzeiten für den Pflichtunterricht bereit zu stellen. Ab dem späteren Nachmittag bis 22 Uhr nutzen in der Regel die Sportvereine die Bäder. Die Überlassung von Wasserflächen und Zeiten an die Schwimmvereine ist eine so genannte freiwillige Leistung der Kommune, die aus Gemeinwohlgründen kommunal- und sozialpolitisch gewollt ist. Beide Nutzergruppen belegen fast nur Zeiten in Hallenbädern. Freibäder werden durch sie kaum (unter 2%) benutzt! Der dritte Hauptnutzer, das öffentliche Schwimmen, erhält die restlichen Zeiten.

Damit ein Bad wirtschaftlich geführt wird, muss es zu allererst optimal ausgelastet sein. Unter optimal verstehe ich zwischen 85% und 100% Auslastung. Auslastung bezieht sich zum einen auf den Nutzungszeitraum, zum anderen auf die Belegungsdichte. Die Zeiten sind durch die Belegungspläne und -zeiträume jeweils jährlich oder halbjährlich festgelegt. Die Belegungsdichte, die Personenzahl pro Bahn (2,50mx25m), bezieht sich auf die Richtlinien für den Bäderbau (2013, 23). Für die Altersgruppe der Schüler und Breitensportler werden 12-15pro Bahn angegeben. Mindestens 85% Auslastung wären dann bei diesen beiden Gruppen 10,2 Schwimmer pro Bahn.

In der täglichen Nutzungspraxis sieht die Realität allerdings häufig völlig anders aus.

Eigene Frequenzzählungen im Rahmen von kommunalen Sportentwicklungspla-

nungen und die Auswertung anderer Gutachten (z. B. Kuhn, 2006) weisen nach, dass es nicht wenige Schulen und Sportvereine gibt, die die Zeiten weder vollständig nutzen noch richtig belegen. Die Zahlen können dabei von Bad zu Bad und Kommune zu Kommune erheblich variieren. So zeigen beispielsweise neun verschiedene Bäder in zwei verschiedenen Städten folgende unterschiedliche Auslastungsgrade auf:

Auslastungsgrad Schule in %	29	33	35	38	43	53	56	79	98
Auslastungsgrad Verein in %	40	41	44	48	51	58	59	60	64

Die Vereine nutzen ihre Zeiten zwar häufiger aus als die Schulen, die Auslastung ist aber auch bei ihnen insgesamt ungenügend. Beide Gruppen füllen, bezogen auf die gesamte Belegungsperiode, bei weitem nicht den angemieteten Belegungszeitraum aus. Die Belegungsdichte ist auch ungenügend: bei Schulen durchschnittlich nur 5,3 Schwimmer/Bahn, bei Vereinen 4,3 Schwimmer/Bahn, wobei bei letzteren es eine Definitionsfrage ist, welcher Schwimmer als Leistungs- oder Breitensportler bezeichnet werden kann. Vereine wollen und benötigen grundsätzlich viel mehr Wasserflächen für ihre Schwimmer als Schulen - obwohl sie sie nur zum Teil voll ausnutzen.

Sucht man nach den wahren Gründen für die geringe Belegung, so kann man eine gängige Praxis entdecken, die sich im Laufe der Zeit offensichtlich zwischen den Akteuren eingespielt hat und verteidigt wird. Darüber hinaus zeigen sich bestimmte negative Rahmenbedingungen, die zu einer Reduktion des Schwimmunterrichts führen können.

Gründe für die Belegungspraxis der Schulen:

- Schulen verlangen mehr Stunden für ihre potentiellen Nutzungen als sie tatsächlich benötigen, um flexibler planen zu können; hierdurch entstehen Leerzeiten; ihre Belegungspraxis ist oft intransparent
- unterrichtsorganisatorische Probleme, Lehrermangel, gelegentlich fehlende Unterstützung der Schulleitung, durch Gesetze und Erlasse verunsicherte Lehrende sind schulinterne Schwierigkeiten, die den Schwimmunterricht verhindern können
- zunehmend mangelnde Schwimmfähigkeit von Schülern erhöht die unterrichtlichen Schwierigkeiten
- fehlende oder schlecht ausgestattete Schwimmhallen
- kaum Intervention durch die Eltern bei Ausfall des Schwimmunterrichts

- Probleme mit den Transportkosten
 - Abstimmungsprobleme über die Nutzungszeiten innerhalb der beteiligten kommunalen Ämter und Schulen
- Gründe für die Belegungspraxis der Vereine:
- "bunkern" (Daueranmietung) von Schwimmzeiten aus Angst, einmal angemietete Zeiten zu verlieren, wenn der Bedarf des Vereins vorübergehend nachlässt

- Konkurrenz und fehlende Kooperationen zwischen lokalen Schwimmvereinen verknappen die Wasserflächen und verhindern eine effizientere Belegungsdichte
- Rückgang der Mitgliederzahlen in den Schwimmvereinen
- sinkende regelmäßige Teilnahme der Mitglieder am Schwimmangebot
- fehlende Entwicklungsplanung der Vereine bei ihren Angeboten
- zu geringes ehrenamtliches Personal
- starke Unterstützung der Vereine durch die Lokalpolitik aufgrund wahltaktischer Überlegungen und damit kaum Möglichkeit der kommunalen Verwaltung, regulativ einzugreifen.

Die Belegung der Wasserflächen durch das öffentliche Schwimmen ist in den Hallenbädern auch sehr unterschiedlich. Die Öffentlichkeit erhält Wasserflächen in den Zeiten, die nicht von Schulen oder Vereinen belegt sind. Im Erleben der Badegäste sind dies oft unattraktive Zeiten. Kuhn (2006, 79) zeigt in seiner Untersuchung an Dortmunder Bädern auf, dass die Öffentlichkeit dort zwar 40% der Wasserkapazität zur Verfügung hat, aber nur knapp ein Viertel der Badegäste stellt. Ein Badegast erklärt beispielhaft das Problem: "Hier in Deutschland gibt's nur Kurse für einige Wochen. Man muss im Voraus bezahlen, und wenn man nicht hingehen kann, gibt's kein Geld zurück. Oh ja, und die Kurse sind meistens zu früh am Abend, wenn ich noch arbeiten muss. INFLEXIBEL."

Starre, jahrelang unveränderliche Öffnungs- und Belegungszeiten passen nicht mehr in eine Zeit flexibler Arbeitszeiten, neuer Schulstrukturen, geänderter Lebenskonzepte und eines demografischen Wandels.

Nachfrage steuern durch Anreize

Die Verwaltung in größeren Kommunen hat wenig direkten Einblick in die tat-

sächliche Nutzung und den Ressourcenverbrauch ihrer Anlagen vor Ort und erlebt für das eigene betriebliche Handeln kaum Anreize, kosteneffizient zu wirtschaften (Kähler, 2014b, 303). Daher bleibt die Kontrolle der Nutzung in den Bädern oder eine Intervention meistens aus. Die Schulen und Vereine als Nutzer des Bades wiederum sind nur an ihrer eigenen sportlichen Nutzung interessiert. Sie ziehen darüber hinaus keinen privaten Nutzen z.B. aus einer sparsamen Nutzung der Anlage. Das ist der tiefere Grund, warum sich die oben beschriebene Situation in vielen Bädern halten kann. Die Folge aber daraus sind zu hohe Kosten für die Kommune.

Aus Sicht der Schulen und Schwimmvereine haben sich zwar die bisherigen Zeiten bewährt. Die bisherige Praxis des Angebots von Schwimmzeiten ist allerdings nicht nur nicht mehr zeitgemäß und sollte unter Einschluss aller Beteiligten neu gestaltet werden. Sie ist auch ineffizient und zu teuer. Dies in der Praxis zu verändern stellt aber ein Problem dar, weil die bisherige Praxis in ein starkes Beziehungsgeflecht zwischen Politik, Stadt und Nutzer eingebettet und abgesichert ist. Eine Änderung wird nur dann gelingen, wenn sich alle Nutzergruppen von ihrem bisherigen Besitzstandsdenken lösen können, neue Ideen zulassen, die zu der Existenzsicherung des Bades beitragen und wenn die Nutzer einen Anreiz haben, ihr bisheriges Verhalten zu ändern. Ich habe in meinen Beteiligungsrounds die Erfahrung gemacht, dass das gelingen kann (Kähler, 2014a). Zunächst muss die bisherige Belegungs- und Nutzungspraxis eines Bades genau überprüft und im Hinblick auf den demografischen Wandel und der Schul- und Vereinsentwicklung bewertet werden, was die Verwaltung oder ein externer Gutachter tun kann. Danach sind gemeinsam Planungsziele festzulegen, z. B. eine bestimmte Prozentzahl an höherer Auslastung oder die Erwirtschaftung von Einnahmen durch Vergabe freier Zeiten an Dritte (für die Kommune) oder die Erhöhung der Zahl der Schwimmfähigen (für die Schulen und Vereine bei gleichen oder geringeren Kosten) und Gäste in der Zeit x. Hiernach sind Kenngrößen festzulegen, an denen man ablesen kann, dass das Ziel erreicht ist. Erst danach folgen konkrete Maßnahmen wie Kooperationen der Nutzer untereinander bis hin zu Vereinsfusionen, nur temporäre Nutzungsüberlassungen, Neuregelungen von Abstimmungsprozessen zwischen den Ämtern, Änderung von Öffnungszeiten und Preisen (s.u.) usw. Der Prozess ist gelungen, wenn jeder Nutzer und die Kommune am Ende einen Mehrwert gewonnen haben. Für die Kommune muss es langfristig und nachweislich zu einer Reduktion der finanziellen Belastungen führen.

Nachfrage durch Preispolitik steuern

Die Berliner Bäderbetriebe haben vor nicht langer Zeit ein neues, gestaffeltes Preissystem eingeführt, um die Belegung in den Morgen- und Abendzeiten zu entzerren. Es ist die Frage, ob nicht auch die kommunalen Bäder eine neue Preispolitik bei ihren Vermietungen und Gästepreisen einschlagen. Die knappe Ressource ist die Wasserfläche. Wenn wir Nachlässigkeit der Kommune einmal ausschließen wollen, dann zeigt doch die oben dargelegte geringe Belegung der Schulen und Vereine, dass die Nutzer sich nicht veranlasst fühlen, das Bad mit mehr Schwimbern zu nutzen. Entweder sind genügend Kapazitäten vorhanden, was objektiv nicht stimmt, oder, was der Sache näher kommt, der geringe Preis für die Wasserfläche reizt den Nutzer nicht, diese voll auszulasten. Also verknappt man das hohe Gut und belohnt diejenigen, die die gemieteten Wasserflächen optimal nutzen. Dies kann man durch folgende Maßnahmen bewirken, die für alle Mieter gleichermaßen, also Vereine, Schulen und Dritte, gelten:

- Abrechnung exakt nach Nutzungszeiten
- Staffelmiete pro Bahn: Bahnmieter werden nach Belegungsdichte berechnet; je besser belegt, desto günstiger ist der Mietzins,
- Zeiten, die nicht genutzt wurden, entfallen ab der nächsten Mietperiode dauerhaft und
- Wasserflächen in attraktiveren Zeiten (abends) sind teurer als in Randzeiten.

Probleme der Sportvereine:

Bei den Sportvereinen stellt sich eine so gravierende Änderung der Preisregelung anders dar als bei den Schulen, die derzeit für ihre angemieteten Wasserflächen nicht selbst bezahlen müssen und könnten. In den Schwimmvereinen müssten für Kinder, Jugendliche und Leistungssportler von nationaler Bedeutung aus Gemeinwohlgründen Ausnahmen gemacht werden. Sozial Schwächere erhalten über die Sozialtransferleistungen bereits erhebliche Preisnachlässe. Für die anderen aber kann Folgendes gelten: Eine in Bädern häufig anzutreffende Nutzungsgebühr von unter 10,- Euro pro 25m-Bahnstunde (Breuer, 2013) für Vereine trägt kaum zur Verringerung hoher kommunaler Zuschusskosten bei. Erwachsene Mitglieder eines Schwimmvereins, die berufstätig sind, sind in der Lage, einen mindestens so hohen Mitgliedschwimmbeitrag pro Stunde zu bezahlen wie das Eintrittsgeld des Bades für andere Gäste in der gleichen Zeit kostet.

Es kann daher erhebliche finanzielle Vorteile für die Kommune bedeuten, die Nutzungsentgelte für Sportvereine anzupassen. Trotzdem müssen hierbei der Gewinn, die eine Anpassung für die Kommu-

ne haben könnte, gegen die Folgen, die eine Verteuerung der Wasserflächen für die Vereine hätte, gegeneinander abgewogen werden.

Folgen für die Kommune:

- Einnahmen von X €,
- Gewinnung von Haushaltsmitteln für notwendige Investitionen,
- sofortiges Erreichen eines erwarteten Einsparungsziels,
- breite Akzeptanz von städtischen Gebühren in der Bevölkerung,
- Stadt passt sich dem bundesweiten Trend von angemessenen Nutzungsentgelten für Bäder an und
- nach kurzfristiger Unruhe baldige Wiederberuhigung der Lage bei den Vereinen

Folgen für die Vereine:

- Erhöhung von Nutzungsentgelten wird als Abwertung des Ehrenamtes erlebt,
- Erwartungen der Vereine an die Qualität des Bades steigt,
- Bereitschaft der Mieter zur Zahlung nur bei sanierten Bädern zu erwarten,
- Erhöhung der Mitgliedsbeiträge der Vereine mit vereinzelt Austritten als Folge,



Zusatzeinrichtungen im Hallenbad Mannheim-Neckarau, Café, Liegewiese, Sauna

- erhöhte Spannungen zwischen Sport und Politik als Folge der Entgeltanpassung möglich und
- Entzug von X € aus dem Sport mit Wegfall anderer Vorhaben.

Die Erfahrung bei solchen komplizierten Abstimmungsprozessen zeigt, dass Einvernehmen zwischen Vereinen und Kommune hergestellt werden kann, wenn man sich wechselseitig versteht und ein für beide Seiten akzeptables Ergebnis anstrebt.

Eine Änderung der Eintrittspreise sollte in zahlreichen Kommunen auch für die Öffentlichkeit überdacht werden (vgl. Freibadstudie). Attraktive Zeiten können verteuert, unattraktive verbilligt werden. Die Preiselastizität ist auch bei Gesundheitsangeboten bei weitem noch nicht ausgeschöpft (vgl. Kähler & Schröder, 2010).

Angebot: Bäder als Gasthäuser führen

Die Ansprüche der Gäste an Bäder sind in den zurück liegenden 20 Jahren erheblich gestiegen. Badegäste erwarten ein anspre-

chendes Umfeld, attraktive Schwimmangebote und eine freundliche Atmosphäre.

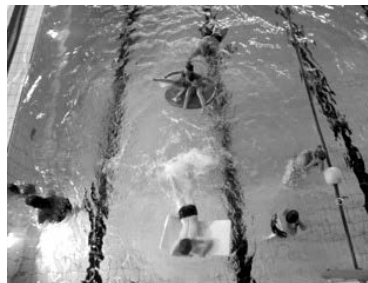
Umfeldverbesserungen:

Privatwirtschaftliche Bäderbetreiber investieren in Spaß- und Erlebnisbäder und bieten den Gästen, neben dem Schwimmen, einen vielfältigen Zusatznutzen an. Diese Investitionen sind für kommunale Bäder unmöglich zu erbringen. Die Kommunen haben weder die Mittel noch ist es ihre Aufgabe, einen Unterhaltungsbetrieb zu finanzieren. Viele Kommunen haben aber verstanden, dass eine Modernisierung ihrer kleinen Bäder im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten notwendig und wirtschaftlicher ist als eine Schließung oder dauerhafte Schwachlast. Insbesondere Hallenbäder sollten prüfen, ob sie ihr Angebot für die Badegäste durch einen modernen, ansprechenden Gastronomiebereich, eine Erlebnissauna und einen Außenbereich ausbauen können (siehe Abb. 3). Wenn sich die jungen wie älteren Badegäste wohler fühlen, kommen sie häufiger und lassen auch mehr Geld in den Kassen der Bäder.

Angeboterweiterungen:

Die Baustruktur der meisten älteren Hallenbäder richtete sich nach den Normen des Verbandsschwimmens, rechteckig, funktional, sachlich. Was für den Schwimmsport ausreicht, der nur Schwimmbahnen benötigt, ist für den "normalen" Gast zu langweilig. Kinder und Jugendliche wollen spielen, toben, Wassererfahrungen sammeln, rutschen, mit Geräten sich auseinander setzen, Hilfsmittel benutzen, in Gruppen zusammen sein, auch Lärm machen und sich frei im Wasser bewegen und sich dabei frei fühlen. Wenn es daher möglich ist, durch temporäre oder fest installierte Einrichtungen und Lagerräume das Rutschen, Spielen und Springen u. a. anzubieten, zieht dies vor allem Kinder und Familien an. Das tun zwar bereits die meisten Bäder, dennoch ist immer noch eine große Zurückhaltung bei solchen Erweiterungen spürbar.

Neben den materiellen Verbesserungen ist die Erweiterung des Badeangebots mit z. B. Spielevents, Fitness- und Gesundheitskursen, Großveranstaltungen, Musik-



Belegungsdichte eines Schwimmbades am Morgen

Spielgeräte und Schwimmhilfen

begleitungen, Baby- bis Opaschwimmkursen, Schnellschwimmbahnen, besondere Angebote für Berufstätige usw. zwingend notwendig und in vielen kommunalen Bädern mittlerweile verbreitet. Das ist auch wichtig. Der Hintergedanke dieser Angebote ist aber nicht, den Badegast nur temporär zu bespaßen, sondern ihm schon von Klein an die Freude und den Gewinn am Schwimmen und Baden zu vermitteln und ihn hierdurch an das Element Wasser und an das betreffende Bad in der Kommune zu binden. Will man als Kommune daher langfristig eine hohe Belegung, mithin einen konstant hohen Kostendeckungsgrad erreichen, dann muss man wie in einem Dienstleistungsunternehmen versuchen, die Badegäste an sich zu binden. Diese Forderung beinhaltet im Grunde in den öffentlichen Bädern fast schon einen Paradigmenwechsel. Es gibt immer noch kommunale Bäder, die sich als "Amt", Einrichtung und Schwimmsportstätte verstehen. Sie müssen sich in Zukunft zu einem Gasthaus für Badende und Schwimmer weiterentwickeln. Kommunale Bäder sind dann nicht mehr Vertriebsstätten für Schwimmleistungen, also i.e.S. Arbeitsstätten, sondern Gasthäuser für Menschen, die in ihrer Freizeit Erholung, Bewegung, Geselligkeit, Gesundheit, Spiel erleben wollen. Die "Nutzer" werden zu Gästen, das Bad wird mit allen seinen Mitarbeitern zu einer temporären Gaststätte. Dies hat auch auf die Tätigkeiten des Schwimmpersonals Auswirkungen.

Personalentwicklung:
Bisher war die Gästebetreuung nur Nebensache, sie wird in einem Bad als Gästehaus zur Hauptsache. Das heutige Schwimmmeister- und Fachangestelltenpersonal ist auch weit besser und vielseitiger ausgebildet als es früher der Fall war. Es bringt die Voraussetzungen mit, sich selbst unmittelbar in das aktive Schwimmangebot und den Service für Gäste einzubringen und nicht nur als Technik- und Aufsichtspersonal zu fungieren. Das betrifft z. B. die Schwimmausbildung. Wenn schon die Schulen nur in geringem Maße ausbilden und die Nutzung der Bäder zu gering ist, dann ist es sinnvoll, den Kreis der Einrichtungen, die Anfängerschwimmen anbieten, auf die kommunalen, fachlich qualifizierten Schwimmfachangestellten und -meister in den Bädern zu erweitern. Mit dem 5. Lebensjahr kommen die Kinder in das beste Lernalter. Wenn Kinder vor Schuleintritt bereits eine Wassergewöhnung und Grundfähigkeiten erlangt haben, kann sich der schulische Schwimmunterricht (und der Vereinssport) mehr auf die Verbesserung der Schwimmtechniken konzentrieren. Das Bäderpersonal wird sich in Zukunft als, im positiven Sinne gemeinte, Dienstleister verstehen, die sich um das Wohl der Badegäste kümmern, ohne dabei ihre ursprünglichen technischen und sichernden Aufgaben vernachlässigen zu müssen. Diese erweiterten Aufgaben führen bei den Bediensteten zu einer höheren erlebten

Wertschätzung, was sich wiederum positiv auf ihre Einstellung zu ihrem Beruf und zu den Badegästen auswirkt.

Fazit: Daseinsvorsorge langfristig bewahren

Das Schwimmen darf nicht zum Luxusgut nur gut Betuchter werden. Daher wird ein kommunales Bad immer ein Zuschussbetrieb bleiben. Aber die Höhe des Zuschusses ist steuerbar. Um der Gefahr zu begegnen, dass bei anhaltend hohen Kosten Bäder geschlossen werden, sollten innerbetrieblich alle Möglichkeiten zur Erhöhung von Einnahmen und zur Erweiterung der Nutzungen ausgeschöpft werden. Hierzu bedarf es einer neuen Sichtweise auf das Bad, auf die Gäste und die bisherigen Nutzer. Ich schlage vor, das zukünftige Bad als Gästehaus zu betrachten, in dem der Gast im Mittelpunkt steht und durch ein gutes, Service orientiertes Angebot und Personal betreut wird. Der große Unterschied zu einem Unternehmen besteht bei einem kommunalen Bad aber darin, dass es eine gesellschaftlich gewollte Daseinsvorsorge erfüllt und kein Wirtschaftsbetrieb ist- aber dennoch wirtschaftlich arbeiten muss. Das verpflichtet insbesondere die Schulen und Schwimmvereine, sparsamer mit den Wasserflächen umzugehen. Eine Steuerungsmöglichkeit bestünde in einer neuen Preis- und Kommunikationspolitik, auch für den öffentlichen Badebetrieb. Ohne diesen Wandel werden in Zukunft noch viele Bäder schließen müssen.

Schulmensa – ein Fass ohne Boden?

Zwischenbilanz der Vernetzungsstelle Schulverpflegung Schleswig-Holstein

Dr. Birgit Braun, Vernetzungsstelle Schulverpflegung Schleswig-Holstein

Seit fünf Jahren unterstützt die Vernetzungsstelle Schulverpflegung Schleswig-Holstein Schulen rund um das Thema Mittagessen, Frühstück oder Zwischenverpflegung. Sie wurde 2009 im Rahmen

von „IN FORM: Deutschlands Initiative für gesunde Ernährung und mehr Bewegung“ als eine von 16 Vernetzungsstellen Schulverpflegung in Deutschland eingerichtet.

Beratung – Unterstützung – Netzwerke
Die Vernetzungsstelle Schulverpflegung Schleswig-Holstein stellt Informationen zur Verfügung und organisiert Veranstaltungen für die Beteiligten. Sie sorgt dafür, dass die Akteurinnen und Akteure bei der Planung, dem Aufbau und der Optimierung einer adäquaten Verpflegung unterstützt und zusammengeführt werden. Sie gibt den Schulen Hinweise und Hilfestellungen zu Fragen rund um eine ausgewogene, ansprechende Verpflegung. Als Basis dafür dient der „DGE-Qualitäts-

standard für die Schulverpflegung", den die Deutsche Gesellschaft für Ernährung e.V. im Auftrag des BMELV erarbeitet hat. Die Vernetzungsstelle arbeitet mit Schulträgern, Schulleitungen, Lehrkräften sowie Eltern, Schulvereinen und Caterern sowie Vertreterinnen und Vertreter von Behörden, Wirtschaftsbeteiligten, Wohlfahrtsverbänden, Gesundheitsämtern zusammen. Mit Werkstattgesprächen, Qualitätszirkeln, zentralen Informationsveranstaltungen und Modellvorhaben wird der Erfahrungsaustausch gepflegt. Die Vernetzungsstelle Schulverpflegung Schleswig-Holstein kooperiert mit einem Team von Beraterinnen und Beratern, verteilt in ganz Schleswig-Holstein. Ob eine Leistungsbeschreibung formuliert oder ein geeigneter Speisenanbieter gesucht wird, ob es um die Organisation eines Schulkiosks oder um ein allgemein akzeptiertes, bezahlbares und gesundheitsförderndes Mittagessenangebot geht, das praktische Know-how der Vernetzungsstelle dient allen Schulen und Akteuren rund um die Schulverpflegung.

Situation der Schulverpflegung in Schleswig-Holstein Rahmenbedingungen

Wie die Ergebnisse einer Befragung von Schulen aus dem Jahr 2013 im Vergleich zu 2009 zeigen, hat sich die Verpflegungssituation innerhalb der letzten Jahre gewandelt. Die Mehrzahl der Schulen Schleswig-Holsteins arbeitet inzwischen als offene Ganztagschulen mit einem Mittagessens-Angebot.

Damit gewinnt auch die Qualität der Verpflegung an Bedeutung.

53 % der befragten Schulen werden mit warmgehaltenen Speisen beliefert, bevorzugt sind dies Grundschulen. Ein Drittel der Schulen verfügt über eine eigene Speisenproduktion in der Schule. 14 % der Schulen werden mit gekühlten Speisen beliefert, die vor Ort regeneriert werden. Hier zeigt sich, verglichen mit der Befragung aus dem Jahr 2009, eine steigende Tendenz.

Ein Mittagessen wird nahezu an allen Grundschulen täglich angeboten, viele weiterführende Schulen bevorzugen ein Angebot zwei- bis dreimal die Woche. Nicht alle Schulen, die als offene Ganztagschule agieren, konnten zum Zeitpunkt der Befragung auch auf entsprechende Räumlichkeiten wie eine Cafeteria oder eine Mensa zurückgreifen.

Schülerinnen und Schüler oder ehrenamtlich Tätige wirken in über 50 % der Regional-, Gemeinschaftsschulen und Gymnasien bei der Verpflegung mit.

Qualität der Verpflegungspraxis

Gute Schulverpflegung benötigt ein intensives Zusammenwirken vieler Akteure und Verantwortlichkeiten.

Im Zentrum steht der Speisenanbieter, der

gemäß den Leistungsanforderungen des Schulträgers ein Verpflegungsangebot macht. Viele Speisenanbieter orientieren sich hierbei am DGE-Qualitätsstandard. Allerdings zeigt die Analyse von Speiseplänen, dass, gemessen am DGE-Qualitätsstandard, Gemüse, Salat und Vollkornprodukte vielfach zu selten, Fleisch- und Fleischprodukte hingegen zu häufig im Angebot zu finden sind. Darüber hinaus steht die Warmhaltezeit (Dauer vom Endzeitpunkt der Zubereitung bis zur Ausgabe der Speisen an die letzten Gäste) als wichtiges Qualitätskriterium nicht in allen Schulen im Fokus. Die Warmhaltezeit bestimmt die sensorische und hygienische Qualität und damit auch die Akzeptanz des Essens. Sie konnte von der Mehrzahl der befragten Schulen nicht benannt werden.

Die Resonanz auf das Speisenangebot ist eng mit den schulischen Rahmenbedingungen verknüpft, das zeigt der Erfahrungsaustausch der Schulen über die letzten fünf Jahre. Aspekte wie das Ganztagsangebot, Pausenzeiten und -dauer, die Lage der Schule, Rhythmisierung, Sozialstruktur der Schülerschaft und die Anbindung der Schule an den öffentlichen Nahverkehr beeinflussen die Essensnachfrage erheblich.

Die Verantwortung liegt dafür zu Teilen an der Schule, an der Organisation und Struktur des Ganztags, aber auch am Schulträger. Je intensiver Schulen ihren Bildungs- und Erziehungsauftrag mit der Verpflegungsaufgabe verknüpfen (können), desto größer ist, langfristig gesehen, auch die Akzeptanz des Angebots.

So integrieren einige Schulen bereits pädagogische Projekte mit der Schulverpflegung.

Außerdem spielt die Verzahnung von Ganztag und Schule erheblich mit. Und nicht zuletzt ist es der Schulträger, der mit Kooperationsbereitschaft und mit Willen zur Organisationsentwicklung die Verpflegung stützt. Denn Grundlage einer guten Schulverpflegung ist deren stete Weiterentwicklung unter Mitwirkung aller Verantwortlichen. Damit verbunden gehört es zu den Aufgaben des Schulträgers, die von seiner Seite genannten Leistungsanforderungen zum Verpflegungsangebot auch zu überprüfen und so sicherzustellen, dass die Qualität auf dem gewünschten Niveau ist und bleibt.

Eltern müssen die Verpflegungsdienstleistung einerseits als neue Aufgabe von Schule gutheißen und andererseits bezahlen. Dies wird insbesondere dann als Widerspruch wahrgenommen, wenn die Verpflegung in der Schule als teuer empfunden wird und außerdem nicht der individuell erwünschten Qualität entspricht.

Dazu einige Anmerkungen:

Ein Menü mit Fleisch wird sehr häufig als qualitativ hochwertig angesehen. Es wird

immer dann ein fleischhaltiges Menü auf dem Speiseplan erwartet, wenn der eigene Sprössling die Mensa besucht. Hier sind sich Eltern mit Speisenanbietern, Schule und/oder Schulträger vielfach einig, insbesondere dann, wenn die Dienstleistung der Verpflegung (noch) nicht wirtschaftlich ist und man befürchtet, dass „weniger Fleisch“ auch geringere Gästezahlen zur Folge hat. Ähnlich wird argumentiert, wenn es um das Gemüseangebot, eine Salatbar oder die Vollkornnudeln geht. Hier erwartet man zusätzliche Kosten für die Produktion von Speisen, die wenig Anklang finden.

Dieser Aspekt verliert an Schulen mit vielen Gästen bzw. bei Speisenanbietern mit höheren Absatzzahlen an Bedeutung. Denn bei größeren Essenszahlen kann ein Speisenangebot kostengünstiger, vielfältiger und in einigen Fällen auch qualitativ hochwertiger produziert werden. Das wirkt sich durchweg positiv auf die Akzeptanz aus.

Mehr Gäste schaffen also wirtschaftliche Freiräume für den Speisenanbieter wie auch für den Schulträger. Dies lässt sich nicht immer in einzelnen Schulen umsetzen. Aber die Zusammenführung von Produktionsstätten für die Verpflegung in Schulen und Kindertageseinrichtungen, verbunden mit neuen Verpflegungskonzepten kann zu kostengünstigeren Lösungen führen, ohne die Bildungs- und Erziehungsziele dieser Einrichtungen zur Gesundheitsförderung außer Acht lassen zu müssen.

Preise für ein Essen und Kosten der Schulverpflegung

Die Preise für ein Mittagessen, die Eltern in Schleswig-Holstein bezahlen, liegen im Mittel bei 2,90 €. Preisunterschiede je nach Schule oder Schulträger lassen keine Rückschlüsse auf die Qualität oder auf die Gesamtkosten der Verpflegung zu. Denn: die Kosten für die Räumlichkeiten, die Küchen- und Mensaausstattung, alle direkten oder indirekten Zuschüsse des Schulträgers zur Verpflegung (Übernahme von Ausgabenpersonal, von Reinigungs-, Strom-, Wasser-, Entsorgungskosten) und die Höhe der Mehrwertsteuer unterscheiden sich je nach Organisation der Verpflegung und damit in vielen Fällen auch innerhalb des Zuständigkeitsbereichs eines Schulträgers.

Es besteht die Möglichkeit, über betriebswirtschaftliche Analysen Transparenz zu schaffen. Die Vernetzungsstelle bietet hier ihre Unterstützung in wissenschaftlicher Begleitung der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel an. Schulträger können die Kosten für die Schulverpflegung intern, mit externer Unterstützung, ermitteln und auf Optimierungsmöglichkeiten überprüfen lassen.

Fazit

Die Schulen Schleswig-Holsteins zeichnen vielfältige, schulspezifisch ausgebildete Bilder zur Schulverpflegung. Die Aufgabe der Schulverpflegung ist ein langfristiges Projekt, das stetig weiterentwickelt wird und immer wieder neu auf die

Belange der Kinder und Jugendlichen einzustimmen ist. Im Fokus sollte langfristig auch der Bildungsauftrag von Schule zum Thema Gesundheitsförderung liegen, der die Schulverpflegung mit einbezieht.

Bei Interesse zur betriebswirtschaftlichen

Analyse wenden Sie sich bitte an:
Vernetzungsstelle Schulverpflegung
Schleswig-Holstein,
Dr. Birgit Braun
www.dgevesch-sh.de;
E-Mail: kontakt@dgevesch-sh.de,
Tel. 0431-20 00 133

Zukunftsperspektiven der Städtepartnerschaften

Dr. Klaus Nutzenberger, Direktor des Europabüros des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Brüssel

Die drei deutschen Kommunalen Spitzenverbände beschäftigen sich im Rahmen ihrer Arbeit im RGRE-Deutsche Sektion schon seit langer Zeit mit dem Thema „Städtepartnerschaften“. In gewisser Weise war und ist die Städtepartnerschaftsarbeit sogar der Kern der Arbeit des RGRE. Diese Arbeit setzt den Schwerpunkt auf die direkte Begegnung zwischen den Bürgern der verschiedenen Teile Europas und damit konkret auf die Hoffnung, dass Kontakte Vorurteile zu beseitigen helfen; eben dass gegenseitiges Verständnis vieles klärt. Der Autor stellt sich dabei aktuell die Frage, ob die Eintrübung des Verhältnisses zwischen Deutschland und Russland in diesen Tagen in gleicher Weise von diesen hässlichen Bemerkungen auf der Ebene des normalen Bürgers begleitet würde, wenn es einen Jahrzehnte langen stärkeren Austausch auf der Bürgerebene zwischen den beiden Ländern ungefähr so wie zwischen Frankreich und Deutschland oder Großbritannien und Deutschland in den letzten Jahrzehnten gegeben hätte. Damit wären wir bei dem immer noch gültigen ersten Sinn und Zweck der Städtepartnerschaftsbewegung. Er heißt „gegenseitiges Verständnis durch direkten Austausch“. Dieser Aufgabe stellen sich die Kommunalen und zwar in besonderer Weise. Trotz aller Unkenrufe sind die Aktivitäten deutscher kommunaler Gebietskörperschaften auf dem Gebiet der Städtepartnerschaftsarbeit Legion. Darüber hinaus kann man seit einiger Zeit eine verstärkte Arbeit der entsprechenden RGRE Ausschüsse feststellen (Deutsch-Französisch, DFA; Deutsch-Polnisch, DPA; Entwicklungsausschuss), deren Hauptaufgabe die Beförderung der Städtepartnerschaftsarbeit ist. Dies lässt wiederum auf die Qualität der Arbeit der Partnerschaften vor Ort schließen. Die Städtepartnerschaftsarbeit hat sicher

mancherorts ihre finanziellen und organisatorischen Probleme, sie hat jedoch fast immer eine Basis, die fest fundiert ist und damit auch solche Probleme meistert.

Aufbauend auf dieser soliden Grundlage muss der Blick in die Zukunft geworfen werden. War die Städtepartnerschaftsarbeit in der Vergangenheit sehr oft immer noch durch kulturelle oder sportliche Aktionen geprägt, so öffnen sich seit einiger Zeit andere Perspektiven. Hierbei gilt aber die Grundregel aller erfolgreichen Unternehmen und Parteien, dass man das Alte, das Neue tun soll, ohne das Alte, Bewährte zu vernachlässigen. So ist es z.B. im Deutsch-Französischen Ausschuss (DFA) offizielle Linie des Vorstandes, dass bei den geplanten Veranstaltungen eine Balance zwischen den beiden Polen zu suchen ist. Das gilt sogar für den inneren Ablauf einer Veranstaltung. So hat z.B. der DFA in der näheren Zukunft eine Veranstaltung in Speyer im Auge, die sich mit der Versöhnung zwischen Deutschland und Frankreich nach dem II. Weltkrieg, der wiederum durch die Erschütterung des I. Weltkrieges ausgelöst wurde, auf der Basis eines kirchlichen Austausches beschäftigt. Speyer ist dabei aus verschiedenen historischen Gründen sowie wegen des Engagements des Städtepartnerschaftsvereins der richtige Ort. Gleichzeitig sollen im Lichte dieser Erfahrungen aber auch aktuelle Integrationsfragen behandelt werden und zwar ebenfalls unter Hinzunahme der verschiedenen kirchlichen/religiösen Institutionen der Stadt. Dieses Schema scheint erfolversprechend zu sein. Doch welche neuen Themen gibt es sonst noch?

Vor kurzer Zeit fand ein interessantes Treffen der Vorstände des RGRE Entwicklungsausschusses und des DFA statt. Thema der Sitzung war die Frage, wie die aktuelle Zusammenarbeit zwischen deutschen, französischen und außereuro-

päischen Städtepartnerschaften hinsichtlich bestimmter Projekte der Entwicklungspolitik zu organisieren sei. Die Zusammenarbeit der beiden Ausschüsse liegt hier auf der Hand, da der DFA seine Kontakte nach Frankreich und der Entwicklungsausschuss sein Fachwissen einbringen kann. Frankreich ist dabei deshalb der geeignete Partner, weil seine Kommunen in diesen Fragen schon aktiv sind - es gibt sogar eigens eine Stelle für kommunale Entwicklungsarbeit im französischen Außenministerium am Quai d'Orsay - und die unmittelbaren südlichen Grenzen der EU stoßen an Gebiete, die aufgrund ihrer kolonialen Vergangenheit französischsprachig sind. Dieses Thema wäre also ein erster Punkt.

Weiterhin hat die Diskussion der letzten Jahre ergeben, dass die Städtepartnerschaften sich stärker als bisher in Bereichen engagieren sollten, die das Wirtschaftsleben der jeweiligen Partnerstädte betreffen. So wird oft nicht gesehen, dass die jeweilige heimische Wirtschaft häufig enge unternehmerische Beziehungen mit der jeweiligen Wirtschaft der Partnerstadt unterhält oder die Initiierung dieser Kontakte beabsichtigt.

Ferner wird oft unterschätzt, dass der Einfluss der Städtepartnerschaften auf wirtschaftliche Aktivitäten von Unternehmen in den jeweiligen Partnerstädten durchaus groß sein kann. Keiner kennt die örtliche Stadtverwaltung in der Regel besser als die Verantwortlichen der Städtepartnerschaften, keiner hat in der Regel eine bessere Übersicht über die politisch und wirtschaftlich entscheidenden Personen in der Partnerstadt und die Verantwortlichen der Städtepartnerschaft verfügen ebenfalls in der Regel über das sprachliche und kulturelle Know-How für die Pflege oder Anbahnung der wirtschaftlichen Kontakte. Es liegt dabei auf der Hand, dass die Städtepartnerschaften hier nur flankierend tätig werden können. Verantwortlich bleibt immer das Unternehmen und die jeweils beteiligten öffentlichen Stellen. Einen Rahmen zu bilden, hilft hier häufig jedoch sehr.

Eng mit der Frage der Wirtschaft ist auch das Problem der Ausbildung verknüpft; nicht nur aber auch im Hinblick auf die in vielen Teilen Europas besorgniserregende Jugendarbeitslosigkeit. Hier sind Städte-

partnerschaftsaktivitäten in besonderer Weise gefragt, helfen sie doch politisch die so genannte EU-weit geltende „Jugendgarantie“ umzusetzen. Diese Jugendgarantie ist bekanntlich im April 2013 von allen Staats- und Ministerpräsidenten der EU verabschiedet worden. Sie sieht vor, dass „allen jungen Europäerinnen und Europäern innerhalb von vier Monaten nach Verlassen der Schule oder nach Eintritt der Arbeitslosigkeit ein Beschäftigungs-, Ausbildungs-, und Praktikumsangebot hoher Qualität gemacht werden soll.“

Gerade hier kann die Städtepartnerschaftsbewegung auf besonders konkrete Beispiele hinweisen. Sie legen den Ausbau dieser Aktivitäten nahe. So wurde anlässlich der letzten Konferenz des DFA in Bamberg im Dezember 2013 von verschiedenen Vertretern auf Ausbildungsinitiativen hingewiesen, die von Städtepartnerschaften mit initiiert wurden. So sei insbesondere auf das Beispiel der Stadt Mindelheim in Allgäu hingewiesen, die sich zum Ziel gesetzt hat, spanischen Jugendlichen einen Ausbildungsplatz nicht nur anzubieten, sondern sie auch während ihrer Ausbildung zu begleiten. Gerade letztere Aufgabe ist für Städtepartnerschaften ein geeignetes Mittel zur Flankierung des gesamten Vorhabens.

Als vierter Punkt sei noch auf die Funktion der Städtepartnerschaften als Multiplikator im Bereich der aktuellen Europäischen Politik verwiesen. Die hier auszuwählenden Themen sollten dabei einen lokalen Bezug haben, aber dennoch die große Politik nicht aussparen. Aktuell bietet sich in diesem Zusammenhang die Energiepolitik an, die sowohl einen lokalen Bezug hat (z.B. Probleme des Ausbaus/Wartung der lokalen Verteilernetzebene, Bedeutung der Erneuerbaren Energie) aber naturgemäß auch in den Bereich der allgemeinen europäischen Energiepolitik hineinragt (z.B. Klimaschutz, Energieunabhängigkeit durch Erneuerbare Energie). So ist es bei vielen

Tagungen der RGRE-Ausschüsse deutlich geworden, dass das deutsche Modell der Energieproduktion und –verteilung sowie generell die politischen Inhalte der Energiewende auf ein starkes Interesse stoßen. Dieses Interesse speist sich dabei zum einen aus dem Bedürfnis nach einem Erfahrungsaustausch zum anderen aber auch aus der Vorbildfunktion, die sich aus dem ehrgeizigen deutschen Vorhaben ergibt. So sind es vor allem französische Stellen, die an diesem Punkt ihr Interesse anmelden und aus diesem Grund ist es übrigens auch geplant, dass der DFA sowie der DPA im RGRE das Thema im Herbst 2014 noch einmal in Neuss am Rhein aufnehmen wollen. Die Tatsache, dass von Seiten des DFA schon frühzeitig Kontakte zum Deutsch-Französischen Büro für Erneuerbare Energie in Berlin geknüpft worden sind, hilft dabei sehr.

Kommen wir als letztes zu einem oft genannten aber nie richtig bewiesenen Strukturproblem der Städtepartnerschaften; der Frage des mangelnden Nachwuchses. Es ist aufgrund der Berichte, die die Ausschüsse im RGRE erhalten durchaus zu konstatieren, dass die Beteiligung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen in Städtepartnerschaften tendenziell abnimmt. Ferner scheint es aber auch der Fall zu sein, dass hier unterschieden werden muss zwischen Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Während der Anteil von Jugendlichen in den Partnerschaftsvereinen z.T. durchaus als „befriedigend“ angesehen werden kann, nimmt in der Zeit der beruflichen und familiären (Neu-)Ausrichtung der dann jungen Erwachsenen der Anteil ab. Das wäre in gewisser Weise noch zu verschmerzen, wenn diese Personen nach ihrer Orientierungsphase wieder in den Schoß der Partnerschaften zurückkehren würden, was aber wohl wenig der Fall ist. Die Aufgabe der Städtepartnerschaften liegt also allem Anschein in der Überbrückung dieser Lücke.

Doch das sind im Grunde Spekulationen,

die zwar fundiert, aber nicht genau empirisch nachweisbar sind. Daher hat sich der DFA im RGRE auch entschlossen, dem Problem näher auf den Grund zu gehen. Er wird daher am 26. und 27. Juni in Berlin im Bundestag eine Tagung zu diesem Thema abhalten. Dort soll eine wissenschaftliche Studie, u.a. zu diesem Thema, vorgestellt werden, die vom Land NRW erstellt und wissenschaftlich vom dem bekannten Politikwissenschaftler Prof. Dr. Wichard Woyke begleitet wurde. Ein Hauptaugenmerk wird bei dieser Konferenz auch darauf liegen, Jugendliche zu Wort kommen zu lassen.

Versuchen wir ein Fazit. Die Arbeit der Städtepartnerschaften wandelt sich wie jede Aufgabe mit der Zeit. Sie darf dabei aber nicht auf ihren Markenkern verzichten und der lautet wie oben schon benannt: „gegenseitiges Verständnis durch direkten Austausch“.¹ Ferner war und ist hinsichtlich der Themenstellungen z.T. ein Paradigmawechsel, eine Modernisierung vonnöten. Beispiele hierzu sind genannt worden. Sie entstammen fast ausschließlich den Vorschlägen der Mitglieder und sind mit großer Zustimmung vom RGRE sowie seinen Ausschüssen aufgenommen worden. Dabei vergisst man jedoch nicht, dass die konventionellen Themen (Kultur, Sport, Geschichte) auch heute noch erfolgreiche Veranstaltungen nach sich ziehen und sie zum selbstverständlichen Kanon der Städtepartnerschaftsarbeit gehören. Eine Diskussion über die kommunale Verteilernetzebene ist einem Fußballspiel zwischen zwei Partnerstädten nicht von vornherein vorzuziehen.

¹ Das ist im Übrigen auch die Kritik des RGRE an manchen Förderprogrammen zu den Städtepartnerschaften. Man wirft den Konzepten der Programme zu Recht vor, dass sie diesen entscheidenden Aspekt der Städtepartnerschaftsarbeit vernachlässigen, quasi ihre Basis für selbstverständlich halten, und dagegen vornehmlich „wissenschaftliche“ Ergebnisse produzieren wollen.

Interneteinkauf: Herausforderung für Einzelhandel und Kommunen

Norbert Portz, Beigeordneter, und Leonard Wessel, Praktikant
beim Deutschen Städte- und Gemeindebund

Der Einzelhandel funktioniert nur mit und nicht gegen das Internet

Stellen Sie sich vor, Sie schlendern durch Ihre städtische Fußgängerzone. Sie wollen das gute Wetter für ein paar Erledigun-

gen nutzen – die Sonne scheint, der Frühling blüht auf und Sie genießen die Zeit. Es drängt nichts, so dass Sie auch noch einmal schauen, was es sonst noch Neues in der Stadt zu entdecken gibt.

Doch was ist das? Reihum sind die Schaufenster der Geschäfte schwarz, beklebt mit Folie. Die können doch nicht alle in die Insolvenz gegangen sein?! Da lesen Sie in den schwarz beklebten Fenstern den gleichen Spruch auf einem hervorstechenden weißen Band: „Ihre Stadt ohne Fachgeschäfte!“.

Panta Rhei gilt auch im Einzelhandel

Noch ist es nicht so weit. Die beschriebene Szenerie der schwarzen Schaufenster ist jedoch keine ferne Zukunftsmusik. Sie beschreibt eine real erfolgte Protest-

aktion in der knapp 30 000 Einwohner zählenden niederrheinischen Stadt Tönisvorst im Juli letzten Jahres. Die Einzelhändler wollten mit dieser Aktion auf die Konsequenzen einer zunehmend sich negativ auswirkenden Konkurrenz des Onlinehandels aufmerksam machen. Hierzu verhüllten sie in über 50 Geschäften ihre Schaufenster und Auslageflächen schwarz. Ziel war es, hiermit Leerstände zu simulieren. Die Fußgängerzonen unserer Städte und Gemeinden als gähnende Geisterstraßen? Und das alles nur wegen zeitgemäß angepasster Einkaufsgewohnheiten, die den Warenkorb schon virtuell vom Sofa aus mit ein paar Mausclicks füllen können? Konsum ist Silber, Onlinekonsum ist Gold?

Kräftiges Wachstum des Onlinehandels

Tatsächlich wächst der Onlinehandel, auch E-Commerce genannt, sei es über Amazon, Zalando oder andere, nicht nur stetig, sondern auch kräftig: Elf Prozent des Einzelhandels wird bereits heute über das Distanzgeschäft abgewickelt, vor zehn Jahren waren es noch vier Prozent. Das EHI Retail Institute, ein wissenschaftliches Institut des Handels, prognostiziert für 2025 einen Anteil von bis zu 27 Prozent, den der Onlinehandel am Einzelhandel insgesamt einnehmen soll. Von heute an gesehen wären dies konstante Steigerungsraten von zehn bis 15 Prozent jährlich. Der Umsatz des Onlinehandels wird bereits 2014 auf ca. 38,7 Milliarden Euro geschätzt. Dementsprechend sehen viele stationäre Einzelhändler ihr Geschäftsmodell bedroht. 62 Prozent von ihnen glauben, dass der stationäre Einzelhandel weiter zugunsten des Onlinehandels an Bedeutung verlieren wird. Die Konkurrenz zwischen dem stationär-klassischen Handel und dem Onlinehandel ist jedoch branchenspezifisch sehr unterschiedlich. Online werden insbesondere Elektroartikel, Computerzubehör oder diverse Medien (Bild- und Tonträger, Bücher etc.) bestellt. In diesem Bereich macht der Handel über das Internet bereits heute 30 % am Umsatz des deutschen Einzelhandels aus. Möbel, Dekorationsartikel, Schmuck, Drogerieartikel, Gartengeräte und insbesondere Lebensmittel werden demgegenüber kaum Online nachgefragt (0,5 – 3 % Anteil am Gesamtumsatz).

Interneteinkauf: Handel und Kommunen gefordert

Wie sollten vom Interneteinkauf betroffene Händler also reagieren? Und welchen Beitrag können die Städte und Gemeinden leisten, ihre Stadtzentren weiter attraktiv zu halten? Tatsache ist, dass der Handel stets von Veränderungen geprägt war und ist. Genannt sind aus der Vergangenheit nur die Einführung der Selbstbedienung,

die starke Filialisierung, die Konkurrenz der Discounter und der „Grünen Wiese“ sowie auch der Niedergang der klassischen Warenhäuser (Hertie, Horten, Karstadt). Insgesamt gilt trotz aller Veränderungen zudem, dass der Handel über die reine Versorgungsfunktion hinaus einen eigenen Wert für die Gesellschaft und erst recht für die Kommunen hat: „Die Stadt braucht den Handel, aber der Handel braucht auch die Stadt“.

Dies hat auch die Bundesregierung erkannt. So heißt es im Koalitionsvertrag der großen Koalition:

„Der Einzelhandel befindet sich derzeit in einem Strukturwandel. Wir werden gemeinsam mit den Unternehmen und Verbänden, den Kommunen und den Gewerkschaften eine Plattform ins Leben rufen, um neue Perspektiven für den Einzelhandel aufzuzeigen – sowohl um die Verödung unserer Innenstädte zu verhindern als auch um die Versorgung im ländlichen Raum zu gewährleisten.“

Wesentliche Herausforderungen für den Einzelhandel ergeben sich dabei auch aus dem Internethandel. Dieser Distanzhandel ist standortungebunden. Er ist über die klassischen raumordnungsrechtlichen und planungsrechtlichen Instrumente – anders als der standortgebundene Innenstadthandel (s. § 11 Abs. 3 BauNVO) – kaum zu steuern.

Auch führt der Onlinehandel zu einer stärkeren Internationalisierung mit weitreichenden Konsequenzen im Steueraufkommen der Kommunen. Denn die „Amazons“ dieser Welt zahlen – anders als der örtliche Fachhandel – nicht in den Kommunen, in denen die Waren ausgeliefert werden, ihre Steuern. Selbst der deutsche Staat dürfte wegen der „steuerrechtlich innovativen Firmensitze“ oftmals keine oder kaum Steuern von diesen „Onlinehändlern“ einnehmen.

Der Einzelhandel funktioniert nur mit dem Internet

Unabhängig von diesen Rahmenbedingungen ist eines klar: Der Einzelhandel funktioniert nur noch mit dem Internet, nicht dagegen. Zu raten ist dem stationären Einzelhandel daher, sich den Nutzen des Internets aktiv zu Eigen zu machen. Es geht darum, die Vorteile des klassischen stationären Einzelhandels mit dem Interneteinkauf offensiv zu verknüpfen. Multi-Channel-Handel wird dies mit einem englisch-deutschen Mischbegriff umschrieben. Denn die die Kunden wollen beide Kanäle, das traditionelle Einkaufen und das Onlinegeschäft. Im Sinne dieses „Parallelverhaltens“ verknüpfen daher auch heute schon viele Verbraucher ihre Einkäufe im Internet mit solchen in der örtlichen Fußgängerzone, häufig je nach Laune und Produkt.

Der Kunde muss also dort abgeholt werden, wo er sich befindet. Daher ist für

jeden Händler eine Präsenz im Netz dringend ratsam. Ein zusätzlicher serviceorientierter und in unterschiedlichen Formen vorstellbarer Lieferdienst tritt idealerweise hinzu.

Erlebniseinkauf stärken

In Zeiten, in denen Informationen und Werbung von allen Seiten auf potenzielle Kunden niederprasseln, müssen zudem gerade Fachhändler mit ihrem unverwechselbaren „Profil“ auf die Kunden zugehen. Im Geschäft auf Kundschaft zu warten reicht längst nicht mehr. Es gilt daher, den Vor-Ort-Service und die Attraktivität des persönlichen Einkaufs für die Kunden in den Geschäften zu steigern. Beispiele sind das Angebot einer eigenen Kinderbetreuung, eventuell im Verbund mit anderen Händlern und die Schaffung gezielter Angebote, etwa für Familien mit Kindern sowie für ältere Menschen. Auch in den Geschäften integrierte Cafés oder Lese- bzw. Kommunikationsräume sowie ausgefallene Verkaufsaktionen wie „Schuhverkaufspartys“ können das Einkaufserlebnis vor Ort stärken. Die hauptsächlichen Erfolgsfaktoren des stationären Handels sind aber nach wie vor freundliche und fachkompetente Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, ein attraktives Warensortiment sowie insgesamt eine Atmosphäre, die den Kunden eine emotionale Bindung vermittelt.

Hintergrund ist die Erkenntnis, dass der moderne homo oeconomicus trotz des häufig vorhandenen Strebens nach dem günstigsten Angebot stets auch eine „emotionale“ Seite hat und daher kommunikativ-persönliche Erlebnisse und eine Wohlfühlatmosphäre sucht. Dies kann der Onlinehandel aber nur beschränkt bieten

Qualifizierte Beratung und Sensibilisierung

Eine qualifizierte Beratung im Geschäft ist daher ein Alleinstellungsmerkmal des klassischen (Fach-)Handels. Das wissen auch die Verbraucher. Sie suchen den Fachhändler ihres Vertrauens zur Beratung auf, um anschließend das Produkt online günstiger zu ersteigern. Diesem „Beratungsdiebstahl“ ist schwer zu begegnen. Manche Händler denken darüber nach, eine Beratungsgebühr zu erheben. Wer danach als Kunde eine Beratung wünscht, zahlt dafür einen angemessenen Aufpreis. Beim Kauf des Produkts wird dieser „Aufpreis“ wieder in Abzug gebracht.

Eine Alternative ist jedenfalls stets die Sensibilisierung der Kundschaft für die möglichen Konsequenzen des Onlinehandels. Denn ein innerstädtischer Leerstand ist nicht nur ein ästhetisches Problem, sondern auch ein wirtschaftlich-strukturelles für die Städte und Gemeinden und ihre Bürgerschaft. Umgekehrt gewährleistet gerade der lokale Handel

nicht nur Wirtschaftskraft, Arbeit und Steuereinnahmen, sondern auch die Attraktivität für Innenstädte und Ortskerne. Umso besser ist es, dass eine Einkaufstour durch die Stadt oft viel mehr als reines „shoppen“ bedeutet. Nicht selten wird der Einkauf mit dem Treffen mit Freunden, mit Gesprächen sowie mit dem ergänzenden Erlebnis kultureller, touristischer, gastronomischer oder weiterer Angebote verbunden.

Lebensqualität nur mit attraktiven und vitalen Innenstädten und Ortskernen

Attraktive Innenstädte sind damit im Interesse des klassischen Handels und der Städte und Gemeinden sowie ihrer Bürgerinnen und Bürger. Sie stehen für Lebensqualität und gewährleisten eine gute Wirtschaftskraft sowie Arbeitsplätze. Sie ziehen nicht nur die Bewohner der eigenen Kommunen, sondern oft auch Touristen an. Folge ist, dass neben dem Einzelhandel auch die anderen städtischen und wirtschaftlichen Angebote profitieren. Eigentümergeführte Geschäfte, individuell, alteingesessen und oft mit historischer Fassade schaffen zudem ein charakteristisches Stadtbild. Dieses fördert in Verbindung mit einem guten Einzelhandelsbesatz die Identifikation der

Bürgerschaft mit ihrer Stadt. Auch gewährleisten durchmischte-urbane Städte, in denen Einzelhandel, Arbeiten und Wohnen nebeneinander prosperieren, eine „Stadt der kurzen Wege“. Diese ist nicht nur angesichts des demografischen Wandels, sondern auch ökologisch erstrebenswert.

Damit ein attraktiver, vielfältiger und hochwertiger Einzelhandel die notwendigen Rahmenbedingungen erhält, sind auch die Städte und Gemeinden gefordert. Sie müssen als Gesamtverantwortliche für die Stadtentwicklung stets das Heft des Handels in der Hand behalten. So sind es die Kommunen, die mit der notwendigen Unterstützung von Bund und Ländern (Beispiel: Städtebauförderung) die Attraktivität gerade ihrer Innenstädte und Ortskerne verbessern können. Gestalterisch gelungene Einkaufsstrassen sowie Plätze mit einer hohen Aufenthaltsqualität, gute Wegebeziehungen zwischen den einzelnen Einzelhandelslagen sowie die Schaffung von „grünen Ruheoasen“ sind hier ebenso wichtig wie die Gewährleistung von Sicherheit und Sauberkeit in unseren Gemeinden. Auch die Förderung des kulturellen und gastronomischen Lebens, die Sicherstellung der verbrauchernahen Versorgung durch (interkommunal abge-

stimmte) Einzelhandelskonzepte sind in diesem Kontext ebenso zu nennen wie eine gute Erreichbarkeit speziell der Innenstädte und Ortskerne durch den öffentlichen Personennahverkehr.

Fazit

Stadtentwicklung ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die alle angeht. Der Onlinehandel ist aktuell nicht die alleinige Herausforderung des klassischen (Fach-) Einzelhandels und der Kommunen. Dennoch beinhaltet der Onlinehandel eine zunehmende Herausforderung sowohl für den stationären Einzelhandel als auch für die Städte und Gemeinden selbst. Diese Herausforderungen können erfolgreich nur gemeinsam von Handel und Kommunen bewältigt werden. Sowohl der Einzelhandel als auch die Stadtentwicklung funktionieren dabei nur mit und nie gegen das Internet. Der Onlinehandel birgt dabei die Chance der Ergänzung und der Modernisierung des Einzelhandels, solange die Kommunen und Handel die Weichen richtig stellen. Vielleicht prangt in attraktiv gestalteten Schaufenstern in Tönisvorst beim nächsten Stadtbummel dann der selbstbewusste Schriftzug „Unsere vitale Stadt mit Internet und Fachgeschäften!“

Neuregelung der Abgeordnetenbestechung im Eilverfahren

Ulrich Mohn, DStGB

Der Bundestag hat am 21.02.2014 in einem „Hauruck-Verfahren“ mit breiter Mehrheit das Gesetz zur Erweiterung des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung beschlossen, das am 1. September 2014 in Kraft treten wird*. Künftig gilt für jedes Mitglied einer Volksvertretung, auch für kommunale Mandatsträger, dass es sich strafbar macht, wenn es als Mitglied der Volksvertretung einen ungerechtfertigten Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, dass es bei der Wahrnehmung seines Mandates eine Handlung im Auftrag oder auf Weisung vornimmt oder unterlässt. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hat insbesondere das Verfahren bemängelt. Rund acht Tage nach Eingang des Gesetzesentwurfs hat der Bundestag das Gesetz bereits verabschiedet. Das UN-Abkom-

men gegen Korruption wurde durch Deutschland bereits im Jahr 2003 unterzeichnet. Woher jetzt der Zeitdruck kommt, ein Gesetz innerhalb von 8 Tagen durch das parlamentarische Verfahren zu bringen, ist nicht nachvollziehbar. Jedenfalls war es nicht möglich, die kommunalen Bedenken sachgerecht in das Verfahren einzubringen.

Im Einzelnen wurde folgende Regelung des § 108 e des Strafgesetzbuches zur Erweiterung des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung beschlossen:

„§ 108e Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern

(1) Wer als Mitglied einer Volksvertretung des Bundes oder der Länder einen ungerechtfertigten Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen lässt oder annimmt,

dass er bei der Wahrnehmung seines Mandates eine Handlung im Auftrag oder auf Weisung vornehme oder unterlasse, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Ebenso wird bestraft, wer einem Mitglied einer Volksvertretung des Bundes oder der Länder einen ungerechtfertigten Vorteil für dieses Mitglied oder einen Dritten als Gegenleistung dafür anbietet, verspricht oder gewährt, dass es bei der Wahrnehmung seines Mandates eine Handlung im Auftrag oder auf Weisung vornehme oder unterlasse.

(3) Den in den Absätzen 1 und 2 genannten Mitgliedern gleich stehen Mitglieder

1. einer Volksvertretung einer kommunalen Gebietskörperschaft,
2. eines in unmittelbarer und allgemeiner Wahl gewählten Gremiums einer für ein Teilgebiet eines Landes oder einer kommunalen Gebietskörperschaft gebildeten Verwaltungseinheit,

* 48. Strafrechtsänderungsgesetz – Erweiterung des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung vom 23.04.2014, BGBl I S. 410

3. der Bundesversammlung,
4. des Europäischen Parlaments,
5. einer parlamentarischen Versammlung einer internationalen Organisation und
6. eines Gesetzgebungsorgans eines ausländischen Staates.

(4) Ein ungerechtfertigter Vorteil liegt insbesondere nicht vor, wenn die Annahme des Vorteils im Einklang mit den für die Rechtsstellung des Mitglieds maßgeblichen Vorschriften steht. Keinen ungerechtfertigten Vorteil stellen dar

1. ein politisches Mandat oder eine politische Funktion sowie
2. eine nach dem Parteiengesetz oder entsprechenden Gesetzen zulässige Spende.

(5) Neben einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten kann das Gericht die Fähigkeit, Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen, und das Recht, in öffentlichen Angelegenheiten zu wählen oder zu stimmen, aberkennen.“

Bewertung:

Anzumerken ist, dass der Gesetzgeber sich gezwungen sah, die 2003 unterzeichnete UN-Vereinbarung gegen Korruption umzusetzen. Darüber hinaus gibt es auch diverse BGH-Entscheidungen, die den Gesetzgeber zu einer gesetzlichen Klarstellung aufgefordert hatten. Gleichwohl rechtfertigt dies nicht ein Verfahren, dass die Anhörungsrechte der kommunalen Spitzenverbände faktisch ins Leere laufen ließen.

Inhaltlich kritisiert der DStGB, dass zu dem Entwurf keine Alternativen diskutiert worden sind. So hätte der DStGB eine Regelung vorgeschlagen, wonach die Mitglieder von Gemeindevertretungen zunächst nicht von dem Gesetz erfasst worden wären und erst nach der Evaluierung der Erfahrungen bei Bundes- und Landesparlamenten mit dem neuen Korruptionsrecht gem. § 108 e StGB entschieden worden wäre, ob Mitglieder von

Gemeindevertretungen einbezogen werden. Denn bei aller Anerkennung des gemeinsamen Zieles der Korruptionsbekämpfung auf allen Ebenen sind Bedenken innerhalb der kommunalen Familie durchaus nicht von der Hand zu weisen, dass es die Neuregelung z. B. politischen Gegnern einfacher machen würde, den Vorwurf der Bestechlichkeit in Wahlkampfzeiten zu instrumentalisieren. Zum anderen muss auch die Befürchtung ernst genommen werden, dass die Gesetzesänderung die Probleme bei der Mandatsträgergewinnung verschärfen könnten. Jedenfalls würde eine Evaluation des zunächst bei Landes- und Bundesebenen erprobten neuen Rechts hilfreich sein, um bei der Ausformulierung der Einbeziehung der kommunalen Ebene in die Strafnorm so behutsam vorzugehen, dass den genannten Befürchtungen weitest möglich Rechnung getragen werden könnte.

Rechtsprechungsberichte

(Quelle: Pressemitteilungen des BVerwG)

BVerwG:

Durchführung des betrieblichen Eingliederungsmanagements ist keine Rechtmäßigkeitsvoraussetzung für eine Zuruhesetzungsverfügung

Die Verpflichtung des Arbeitgebers, bei krankheitsbedingten Fehlzeiten von mehr als sechs Wochen innerhalb eines Jahres die Durchführung eines betrieblichen Eingliederungsmanagements (im Folgenden: BEM) anzubieten (§ 84 Abs. 2 Satz 1 SGB IX), gilt auch gegenüber Beamten. Das BEM ist aber keine Rechtmäßigkeitsvoraussetzung für eine Verfügung, mit der ein Beamter wegen dauernder Dienstunfähigkeit vorzeitig in den Ruhestand versetzt wird. Dies hat das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig heute entschieden (BVerwG 2 C 22.13 - Urteil vom 05. Juni 2014).

Der beamtete Kläger war durch gesetzliche Überleitung bei einem Postnachfolgeunternehmen beschäftigt und seit Mai 2007 ununterbrochen dienstunfähig erkrankt. Da der Kläger nach ärztlicher Begutachtung dauerhaft nicht mehr in der Lage war, auch nur halbschichtige Tätigkeiten auszuüben, versetzte ihn die Beklagte in den vorzeitigen Ruhestand. Widerspruch und Klage hiergegen blieben erfolglos.

Das Oberverwaltungsgericht hat zur Begründung insbesondere ausgeführt, es könne offen bleiben, ob die Verpflichtung zur Durchführung eines BEM auch für Be-

amte gelte; jedenfalls führe das Unterlassen eines BEM nicht zur Rechtswidrigkeit einer Zuruhesetzungsverfügung. Die Beklagte habe angesichts der fehlenden Restleistungsfähigkeit des Klägers auch keine weitergehenden Prüfungen anstellen müssen, ob dieser anderweitig hätte verwendet werden können. Bedenken gegen die ärztlichen Stellungnahmen bestünden nicht.

Das Bundesverwaltungsgericht hat die hiergegen gerichtete Revision des Klägers zurückgewiesen. Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts verstößt zwar gegen Bundesrecht, weil das Gericht nicht ermittelt hat, ob und welche amtsangemessenen Beschäftigungsmöglichkeiten es bei der Personalserviceagentur Vivento, zu der der Kläger versetzt war, gab und welche körperlichen Anforderungen hierfür erforderlich gewesen wären. Angesichts der Tatsache, dass der Kläger aber generell arbeitsunfähig und damit unabhängig von der Bestimmung des maßgeblichen Tätigkeitsfeldes nicht zur Erfüllung seiner Dienstpflichten in der Lage war, erweist sich das Urteil im Ergebnis als richtig.

Aus dem Umstand, dass der Dienstherr es unterlassen hatte, dem Kläger die Durchführung eines BEM anzubieten, folgt nichts anderes. Die Verpflichtung gilt zwar auch gegenüber Beamten. Das BEM und das Dienstunfähigkeitsverfahren sind vom Gesetzgeber aber nicht miteinander verzahnt worden, so dass sich aus dem

Unterlassen eines BEM keine unmittelbaren Auswirkungen für die Rechtmäßigkeit einer Zuruhesetzungsverfügung ergeben.

BVerwG:

Behörden müssen regelmäßig keine Wartezeit vor dem Abschleppen eines unberechtigt an einem Taxenstand (Verkehrs-)Zeichen 229 abgestellten Fahrzeugs einhalten

Das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig hat entschieden, dass eine kostenpflichtige Abschleppmaßnahme bei einem Fahrzeug, das verbotswidrig an einem mit einem absoluten Haltverbot ausgeschilderten Taxenstand (Verkehrs-)Zeichen 229 abgestellt wurde, regelmäßig auch ohne Einhaltung einer bestimmten Wartezeit eingeleitet werden darf (BVerwG 3 C 5.13 - Urteil vom 09. April 2014).

Der Kläger, ein selbstständiger Reisebusunternehmer, wollte die Aufhebung von Kostenbescheiden erreichen, mit denen er zur Zahlung von Abschleppkosten herangezogen worden war. Am 2. Juli 2011 stellte ein mit der Überwachung des ruhenden Verkehrs beauftragter Bediensteter der beklagten Stadt Frankfurt um 19.30 Uhr fest, dass ein Reisebus des Klägers auf einem mit dem (Verkehrs-) Zeichen 229 ausgeschilderten Taxenstand in Frankfurt-Sachsenhausen abgestellt und

dessen Fahrer nicht im Fahrzeug oder dessen Umgebung anzutreffen war. Nachdem er einmal vergeblich versucht hatte, den Kläger über eine im Reisebus ausgelegte Mobilfunknummer telefonisch zu erreichen, ordnete er das Abschleppen des Busses an. Gegen 19.40 Uhr erschien der Fahrer am Reisebus und fuhr ihn wenig später weg. Daraufhin wurde die Abschleppmaßnahme noch vor dem Eintreffen des bestellten Abschleppfahrzeugs um 19.42 Uhr abgebrochen. Mit Bescheid vom 25. November 2011 machte die Beklagte gegenüber dem Kläger Kosten in Höhe von 513,15 € geltend; dieser Betrag setzte sich aus den vom Abschleppunternehmen in Rechnung gestellten Kosten für die Leerfahrt in Höhe von 446,25 € sowie Verwaltungsgebühren und Zustellkosten zusammen.

Die gegen die Kostenerhebung gerichtete Klage hat das Verwaltungsgericht Frankfurt abgewiesen. Auf die Berufung des Klägers hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof diese Entscheidung geändert und die angegriffenen Bescheide aufgehoben. Die dem Kostenbescheid zugrunde liegende Abschleppanordnung sei unverhältnismäßig und daher rechtswidrig gewesen. Der städtische Bedienstete hätte länger mit der Einleitung der Abschleppmaßnahme warten müssen. Die Wartezeit betrage an einem mit dem (Verkehrs-)Zeichen 229 ausgeschilderten Taxenstand im Allgemeinen 30 Minuten.

Die Revision der Beklagten hatte Erfolg. Der Auffassung des Berufungsgerichts konnte nicht gefolgt werden. Wenn ein Fahrzeug entgegen dem sich aus dem (Verkehrs-)Zeichen 229 ergebenden absoluten Haltverbot an einem Taxenstand abgestellt wird, widerspricht es im Allgemeinen nicht dem bundesverfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, wenn dessen Abschleppen auch ohne die Einhaltung einer bestimmten

Wartefrist angeordnet wird. Der Verordnungsgeber misst der jederzeitigen bestimmungsgemäßen Nutzbarkeit der Taxenstände eine hohe Bedeutung bei, wie auch die Verschärfung des früher an Taxenständen geltenden Parkverbots zu einem absoluten Haltverbot für nichtberechtigte Fahrzeuge zeigt. Nach Maßgabe der konkreten Umstände des Einzelfalls kann es allerdings ausnahmsweise dann geboten sein, mit der Einleitung der Abschleppmaßnahme abzuwarten, etwa wenn zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Abschleppanordnung konkrete Anhaltspunkte dafür ersichtlich sind, dass der Verantwortliche kurzfristig wieder am Fahrzeug erscheinen und es unverzüglich selbst entfernen wird. Das war hier nicht der Fall. Zwar hatte der Kläger seine Mobilfunknummer im Bus hinterlegt, doch war er bei dem vom städtischen Bediensteten unternommenen Versuch der telefonischen Kontaktaufnahme nicht erreichbar.

BVerwG: Bundespolizei auf Bahnhofsvorplätzen nur unter engen Voraussetzungen zuständig

Die Bundespolizei ist nur unter engen Voraussetzungen zum Einschreiten auf Bahnhofsvorplätzen befugt. Dies hat das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 28.05.2014 entschieden und eine Zuständigkeit der Bundespolizei auf dem Bahnhofsvorplatz von Trier verneint (BVerwG, Urteil vom 28.05.2014 6 C 4.13). Als «Bahnanlagen» seien nur solche Flächen im Vorfeld eines Bahnhofs einzustufen, die räumlich klar erkennbar überwiegend dem Bahnverkehr und nicht dem Allgemeinverkehr zugeordnet seien.

Gegenstand des Rechtsstreits war die Rechtmäßigkeit eines Polizeieinsatzes auf dem Bahnhofsvorplatz in Trier. Eine Streife der Bundespolizei hatte dort im Jahr 2011

als Bahnpolizei den Ausweis des Klägers kontrolliert und die Daten per Funk mit einer polizeilichen Datenbank abgeglichen. Das vom Kläger angerufene Verwaltungsgericht Koblenz stellte die Rechtswidrigkeit der polizeilichen Maßnahmen fest, unter anderem weil die Bundespolizei (Bahnpolizei) für polizeiliche Maßnahmen auf dem Bahnhofsvorplatz nicht zuständig sei. Das Oberverwaltungsgericht Koblenz beurteilte diese Frage gegenteilig und wies die Klage auf die Berufung der Bundespolizeidirektion ab. Dagegen legte der Kläger Revision ein.

Die Revision hatte Erfolg. Das BVerwG hat unter Änderung des Berufungsurteils die Berufung der Bundespolizeidirektion zurückgewiesen und somit der Klage (wieder) zum Erfolg verholten. Das Vorgehen der Bundespolizei sei rechtswidrig gewesen, weil sie für die unternommenen Maßnahmen sachlich nicht zuständig war. Die Bundespolizei habe die Aufgabe, auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren. Maßgeblich für die Bestimmung des Begriffs «Bahnanlage» sei die Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO). Als «Anlagen einer Eisenbahn, die das Be- und Entladen sowie den Zu- und Abgang ermöglichen oder fördern» (§ 4 Abs. 1 Satz 2 EBO) seien danach nur solche Flächen im Vorfeld eines Bahnhofs einzustufen, bei denen objektive, äußerlich klar erkennbare, also räumlich präzise fixierbare Anhaltspunkte ihre überwiegende Zuordnung zum Bahnverkehr im Unterschied zum Allgemeinverkehr belegen würden. Hiervon ausgehend hätten im vorliegenden Fall die Bahnpolizisten außerhalb ihrer Zuständigkeit gehandelt, so das BVerwG. Denn der Einsatzort habe sich vor dem Bahnhofsgebäude in Trier neben der Treppe auf dem Bahnhofsvorplatz befunden.

Aus der Rechtsprechung

**§ 47 Abs. 2a VwGO, §§ 3 Abs. 2,
§ 4a BauGB**

Leitsätze:

Im Falle mehrfacher öffentlicher Auslegung eines Bebauungsplanentwurfs muss ein Antragsteller jedenfalls dann innerhalb der Auslegungsdauer einer weiteren öffentlichen Auslegung Einwendungen erheben, wenn die Umpassung deshalb erfolgte, um den Eigentümerinteressen des Antragstellers angemessene Rechnung zu tragen. Unter-

bleibt eine Stellungnahme, ist der Antragsteller mit einem Normenkontrollantrag gemäß § 47 IIa VwGO präkludiert.

BVerwG, Urteil vom 20.02.2014 – 4 CN 1.13

Zum Tatbestand:

Die Beteiligten streiten um die Wirksamkeit des Bebauungsplans O. der Antragsgegnerin.

Die Antragstellerin ist Eigentümerin eines 482 qm großen Grundstücks, das stra-

ßenseitig mit einem dreigeschossigen Wohngebäude und im Inneren mit einem in geschlossener Bauweise errichteten ein- bis zweigeschossigen Hofgebäude bebaut ist. Ein Baustufenplan weist das Gebiet, in welchem sich dieses Grundstück befindet, als Mischgebiet mit viergeschossiger Bauweise aus. Ferner ist das Grundstück Teil eines Sanierungsgebiets.

Im Oktober 2001 beschloss die Antragsgegnerin die Aufstellung des verfahrensgegenständlichen Bebauungsplans.

Nach dem ursprünglichen Planentwurf sollte der vollständige hintere (innere) Bereich des Grundstücks der Antragstellerin als private Grünfläche festgesetzt werden. Die (erste) förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs. 2 BauGB fand in der Zeit vom 27. August bis 28. September 2007 statt. In der hierzu ergangenen öffentlichen Bekanntmachung vom 14. August 2007 wurde u.a. darauf hingewiesen, dass ein Antrag nach § 47 der Verwaltungsgerichtsordnung unzulässig sei, soweit mit ihm nur Einwendungen geltend gemacht würden, die vom Antragsteller im Rahmen der Auslegung nicht oder verspätet geltend gemacht wurden, aber hätten geltend gemacht werden können. Einwendungen gegen den Bebauungsplanentwurf erhob die Antragstellerin in diesem Zeitraum nicht.

Im weiteren Verfahrensverlauf änderte die Antragsgegnerin einige Festsetzungen im Planentwurf, die sich jedoch nicht auf das Grundstück der Antragstellerin bezogen, und legte den Entwurf erneut aus. Sie beschränkte dabei die Möglichkeit von Einwendungen auf die geänderten Teile des Bebauungsplans. Auf die Folgen verspäteter oder fehlender Einwendungen für einen Normenkontrollantrag wies sie in der Bekanntmachung vom 19. August 2008 hin. Mit Schreiben vom 11. September 2008 wandte sich die Antragstellerin gegen den Planentwurf und beanstandete die Ausweisung einer privaten Grünfläche auf ihrem Grundstück.

In der Folgezeit entschloss sich die Antragsgegnerin zu einer (weiteren) Umpfanung. Die private Grünfläche auf dem Grundstück der Antragstellerin wurde verkleinert und verschoben sowie ein Bau- fenster zum Teilerhalt des Hofgebäudes ausgewiesen. Anschließend führte die Antragsgegnerin eine (dritte) förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung durch (vom 23. März bis 7. April 2009), beschränkte aber erneut die Möglichkeit von Einwendungen auf die geänderten Teile des Bebauungsplans. Auf die Folgen verspäteter oder fehlender Einwendungen für einen Normenkontrollantrag wies sie - entsprechend dem Hinweis in der Bekanntmachung vom 14. August 2007 - hin. Während dieses Auslegungszeitraums erhob die Antragstellerin keine Einwendungen. Nach Zustimmung der Bezirksversammlung wurde die Verordnung über den Bebauungsplan O. am 27. Mai 2010 erlassen und am 11. Juni 2010 verkündet. Den von der Antragstellerin am 1. Juni 2011 erhobenen Normenkontrollantrag hat das Oberverwaltungsgericht als unzulässig abgelehnt. Die Antragstellerin sei gemäß § 47 Abs. 2a VwGO präkludiert. Sie habe ihre Einwendungen nicht rechtzeitig im Rahmen der öffentlichen Auslegungen nach § 3 Abs. 2, § 4a Abs. 3 BauGB vorgebracht.

Mit ihrer vom Oberverwaltungsgericht we-

gen grundsätzlicher Bedeutung zugelassenen Revision rügt die Antragstellerin die Verletzung des § 47 Abs. 2a VwGO. Die Auslegung der Norm durch das Oberverwaltungsgericht verstoße gegen Art. 19 Abs. 4, Art. 14 Abs. 1 GG sowie den Grundsatz des rechtlichen Gehörs.

Aus den Gründen:

Die Revision, über die der Senat mit Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung entscheidet (§ 101 Abs. 2 i.V.m. § 141 Satz 1, § 125 Abs. 1 Satz 1 VwGO), ist unbegründet. Das angegriffene Urteil verstößt nicht gegen Bundesrecht.

Das Oberverwaltungsgericht hat den Normenkontrollantrag zu Recht als unzulässig abgelehnt. Die Antragstellerin ist mit dem Antrag gemäß § 47 Abs. 2a VwGO präkludiert.

Gemäß § 47 Abs. 2a VwGO ist der Antrag einer natürlichen oder juristischen Person, der einen Bebauungsplan zum Gegenstand hat, unzulässig, wenn die den Antrag stellende Person nur Einwendungen geltend macht, die sie im Rahmen der öffentlichen Auslegung (§ 3 Abs. 2 BauGB) nicht oder verspätet geltend gemacht hat, aber hätte geltend machen können, und wenn auf diese Rechtsfolge im Rahmen der Beteiligung hingewiesen worden ist. Die Voraussetzungen der Norm liegen vor.

1. Die Antragstellerin hat sich im Normenkontrollverfahren dagegen gewandt, dass ein Teil ihres Grundstücks durch den Bebauungsplan O. als private Grünfläche ausgewiesen worden ist. Diesen Einwand hat sie im Rahmen der dritten und letzten öffentlichen Auslegung des Planentwurfs vom 23. März bis 7. April 2009 nicht geltend gemacht, obwohl ihr dies möglich gewesen wäre.

§ 47 Abs. 2a VwGO belastet den Antragsteller mit der Obliegenheit, „im Rahmen der öffentlichen Auslegung“ nach § 3 Abs. 2 BauGB Einwendungen zu erheben. Eine öffentliche Auslegung ist auch eine Auslegung, die nach § 4a Abs. 3 Satz 1 BauGB erforderlich ist, weil der Entwurf des Bebauungsplans nach dem Verfahren nach § 3 Abs. 2 oder § 4 Abs. 2 BauGB geändert oder ergänzt wird. § 47 Abs. 2a VwGO knüpft die Unzulässigkeit des Normenkontrollantrags an die unterbliebene oder verspätete Geltendmachung von Einwendungen im Rahmen der öffentlichen Auslegung, ohne danach zu unterscheiden, ob es sich um eine erstmalige oder eine erneute Auslegung handelt. Wenn der Entwurf eines Bebauungsplans wegen einer Ergänzung oder Änderung nach dem Verfahren nach § 3 Abs. 2 oder § 4 Abs. 2 BauGB gemäß § 4a Abs. 3 Satz 1 BauGB nochmals ausgelegt und wenn - wie hier - bestimmt wird, dass Stellungnahmen nur zu den geänderten oder er-

gänzten Teilen abgegeben werden können, muss der Antragsteller deshalb grundsätzlich Einwendungen gegen die sein Grundstück betreffenden Änderungen oder Ergänzungen erheben, wenn er mit ihnen nicht einverstanden ist und sich die Möglichkeit eines Normenkontrollantrags nach § 47 VwGO offen halten möchte.

Es mag Fallgestaltungen geben, in denen ausnahmsweise keine Obliegenheit besteht, dass ein Antragsteller im Rahmen einer nochmaligen öffentlichen Auslegung Einwendungen erhebt. Da § 47 Abs. 2a VwGO zum Ziel hat, die jeweiligen Interessen rechtzeitig dem Abwägungsmaterial hinzuzufügen und im Hinblick auf die grundsätzliche Aufgabenverteilung zwischen Plangeber und den Verwaltungsgerichten zu verhindern, dass sachliche Einwendungen ohne Not erst im gerichtlichen Verfahren geltend gemacht werden (BTDrucks 16/2496 S. 18, Urteile vom 26. April 2007 - BVerwG 4 CN 3.06 - BVerwGE 128, 382 Rn. 22, vom 24. März 2010 - BVerwG 4 CN 3.09 - BauR 2010, 1051 = Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 178 Rn. 14, vom 27. Oktober 2010 - BVerwG 4 CN 4.09 - BVerwGE 138, 84 Rn. 16 und vom 18. November 2010 - BVerwG 4 CN 3.10 - BVerwGE 138, 181 Rn. 10), mag dies etwa in solchen Fällen nicht von vornherein ausgeschlossen erscheinen, in denen ein Antragsteller im Rahmen einer vorhergehenden öffentlichen Auslegung zulässigerweise Einwendungen gegen die Planung erhoben hat und aus Sicht der Gemeinde kein vernünftiger Zweifel bestehen kann, dass sein Abwehrwille auch gegen die geänderte Planung fortbesteht.

So hat der Senat bereits entschieden, dass ein anhängiger Normenkontrollantrag nicht nachträglich gemäß § 47 Abs. 2a VwGO unzulässig wird, wenn eine Gemeinde während eines anhängigen Normenkontrollverfahrens ein ergänzendes Verfahren durchführt und der Antragsteller im Rahmen der erneuten öffentlichen Auslegung keine Einwendungen vorbringt. Reagiere der Antragsteller auf das ergänzende Verfahren nicht mit einer Erledigungserklärung, sei nämlich davon auszugehen, dass sich sein Abwehrwille auch gegen den Bebauungsplan in der Gestalt richte, die er durch das ergänzende Verfahren finden solle (vgl. Urteil vom 24. März 2010 a.a.O.). Ob und in welchen Fällen eine im Rahmen einer vorhergehenden öffentlichen Auslegung zulässigerweise erhobene Einwendung im Vorfeld eines Normenkontrollverfahrens den Eintritt der Präklusion verhindert, braucht aus Anlass des vorliegenden Falles nicht entschieden zu werden. Eine frühere Einwendung macht eine Einwendung im Rahmen einer erneuten Auslegung jedenfalls dann nicht entbehrlich, wenn Festsetzungen für das Grundstück

des Antragstellers geplant sind, die von der ursprünglichen Planung abweichen und den Antragsteller weniger belasten als anfänglich vorgesehen, aber gleichwohl nicht seine Billigung finden. Würde der Antragsteller aus der Obliegenheit entlassen, eine weitere Stellungnahme abzugeben, wäre die Gemeinde dem Risiko ausgesetzt, dass sie in der Annahme, er sei mit der geänderten Planung einverstanden, seine konkreten Belange verkennt und nicht mehr vor dem Satzungsbeschluss in die Entscheidung einstellen kann (vgl. OVG Münster, Urteil vom 19. Dezember 2011 - 2 D 14/10.NE - BauR 2012, 915 = ZfBR 2012, 463 = juris Rn. 39). Für den Antragsteller bedeutet dies, dass er den Ablauf des Bebauungsplanverfahrens bis zum Erlass des Plans verfolgen und seinen Abwehrwillen auch gegen den geänderten Plan zum Ausdruck bringen muss. Unzumutbares wird ihm damit nicht abverlangt. Aufgrund der in § 3 Abs. 2 Satz 2 Halbs. 2 BauGB normierten Hinweispflichten, die nach § 4a Abs. 3 Satz 1 BauGB auch im Fall einer erneuten Auslegung des Planentwurfs gelten, ist sichergestellt, dass er sowohl über seine Obliegenheit zur Erhebung von Einwendungen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung als auch über die Folgen der Nichtbeachtung informiert wird. Mit einer unverhältnismäßig hohen, mit dem Gebot effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) und der Eigentumsgarantie (Art. 14 Abs. 1 GG) nicht vereinbaren Hürde für die Erlangung gerichtlichen Rechtsschutzes wird er nicht konfrontiert (vgl. Urteil vom 18. November 2010 a.a.O. Rn. 12), zumal die Möglichkeit, den Bebauungsplan in einem (späteren) verwaltungsgerichtlichen Verfahren gegebenenfalls inzident überprüfen zu lassen, durch § 47 Abs. 2a VwGO nicht berührt wird (Ziekow, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 3. Aufl. 2010, § 47 Rn. 257c).

Ein Fall, in dem ein Antragsteller zur Vermeidung des Eintritts der Präklusion nach § 47 Abs. 2a VwGO im Rahmen einer nochmaligen Auslegung Einwendungen geltend machen muss, liegt hier vor. Die Antragstellerin war nach ihrer Stellungnahme im Rahmen der zweiten Öffentlichkeitsbeteiligung mit der Ausweisung der gesamten hinteren Grundstücksfläche als Grünfläche nicht einverstanden, weil sie das aufstehende Hofgebäude erhalten wollte, das nach dem Sanierungskonzept der Antragsgegnerin komplett beseitigt werden sollte. Mit der Änderung des Planentwurfs, wie er der dritten Auslegung zugrunde lag - Reduzierung der Grünfläche und Festsetzung eines Baufensters zum Teilerhalt des Hofgebäudes -, ist die Antragsgegnerin der Antragstellerin entgegen gekommen. Da sich die Stellungnahme der Antragstellerin auf eine andere Planung bezogen hatte, hätte sie im Rahmen der dritten Auslegung dazu

vortragen müssen, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang sie ihre bisherigen Einwendungen aufrecht erhalten will. Das hat sie nicht getan.

2. Die Antragsgegnerin hat auf die Folgen unterbliebener oder verspäteter Einwendungen in der Bekanntmachung der dritten Auslegung des Planentwurfs hingewiesen. Der Umstand, dass der Hinweis vom Text des § 47 Abs. 2a VwGO abwich und sich stattdessen am Wortlaut des § 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB in der durch das Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte vom 21. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3316) geänderten Fassung orientierte, steht dem Eintritt der Präklusionswirkung nicht entgegen; denn die von der Antragsgegnerin verwendete Belehrung war nicht geeignet, einen von den Festsetzungen eines künftigen Bebauungsplans Betroffenen irreführen und von der rechtzeitigen Geltendmachung von Einwendungen abzuhalten (vgl. Urteil vom 27. Oktober 2010 a.a.O. Rn. 16).

3. Der Eintritt der Rechtsfolge des § 47 Abs. 2a VwGO hängt zusätzlich davon ab, dass die Auslegung des Planentwurfs (§ 3 Abs. 2 Satz 1 BauGB) und die ortsübliche Bekanntmachung ihres Orts und ihrer Dauer (§ 3 Abs. 2 Satz 2 Halbs. 1 BauGB) ordnungsgemäß erfolgt sind (vgl. Urteil vom 18. November 2010 a.a.O. Rn. 14). Diese Voraussetzungen sind nach den tatsächlichen, den Senat nach § 137 Abs. 2 VwGO bindenden Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts erfüllt (UA S. 20 f).

§ 47 Abs. 2 VwGO, Art. 19 Abs. 4 GG

Steuerschuldnerschaft bei Übernachtungssteuer, effektiver Rechtsschutz BVerwG, Beschluss vom 30.08.13, Az. 9 BN 2/13

Gründe:

Die Beschwerde ist unbegründet.

1. a) Die Rechtssache hat nicht die von der Beschwerde geltend gemachte rechtsgrundsätzliche Bedeutung (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO). Die Beschwerde will geklärt wissen, „ob und gegebenenfalls wie sich der Steuerträger gegen die Erhebung von rechtswidrigen Aufwandsteuern aufgrund von gemeindlichen Satzungen wehren kann, die nach der Zielsetzung der Gemeinde auf den Bürger als Steuerträger im privatrechtlichen Rechtsverkehr abgewälzt werden sollen und ob die Verweigerung jeglichen effektiven Rechtsschutzes mit Art. 19 Abs. 4 GG vereinbar ist“. Diese Frage rechtfertigt nicht die Zulassung der Revision. Denn sie lässt sich auf

der Grundlage der vorhandenen Rechtsprechung und mit Hilfe der üblichen Regeln sachgerechter Gesetzesinterpretation ohne Weiteres beantworten.

§ 47 Abs. 2 VwGO verlangt für den Normenkontrollantrag, dass der Antragsteller geltend macht und hinreichend substantiiert Tatsachen vorträgt, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass er durch die angegriffene Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in einer eigenen Rechtsposition verletzt wird oder, anders ausgedrückt, dass der Antragsteller durch die Norm oder deren Anwendung rechtlich betroffen wird (Beschluss vom 29. Dezember 2011 - BVerwG 3 BN 1.11 - Buchholz 310 § 47 Nr. 183 Rn. 3; vgl. auch Schenke, Rechtsschutz bei normativem Unrecht, 1979, S. 259). Die so formulierte Antragsbefugnis entspricht dabei den Erfordernissen der Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO; eine weitergehende Antragsbefugnis besteht nicht (vgl. auch BTDrucks 13/1433 S. 9, 13/3993 S. 10). Die Antragsbefugnis fehlt daher dann, wenn unter Zugrundelegung des Antragsvorbringens Rechte des Antragstellers offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise verletzt sein können (stRspr, vgl. Urteil vom 24. September 1998 - BVerwG 4 CN 2.98 - BVerwGE 107, 215 <217 ff.>; Beschlüsse vom 2. März 2005 - BVerwG 6 BN 7.04 - juris Rn. 6 und vom 8. Juni 2011 - BVerwG 4 BN 42.10 - BauR 2011, 1641 und vom 29. Dezember 2011 a.a.O.). Das bedeutet, dass die Verletzung eines subjektiven öffentlichen Rechts durch die angegriffene Rechtsvorschrift geltend gemacht werden muss; die behauptete Rechtsverletzung muss also auf die angegriffene Rechtsvorschrift zurückgehen (vgl. Urteil vom 18. November 2002 - BVerwG 9 CN 1.02 - BVerwGE 117, 209 <212 f.>; Gerhardt/Bier, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Stand August 2012, § 47 Rn. 49).

Das gilt allerdings nicht nur bei unmittelbarer, sondern gegebenenfalls auch bei einer nur mittelbaren Betroffenheit. Entscheidend ist, dass sich die behauptete Rechtsverletzung der angegriffenen Norm zuordnen lässt (Urteil vom 17. Dezember 1998 - BVerwG 1 CN 1.98 - BVerwGE 108, 182 <184>; Beschluss vom 14. Februar 1991 - BVerwG 4 NB 25.89 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 56 S. 70 zu § 47 VwGO a.F.). Das ist der Fall, wenn die Belange Dritter in einer von den Interessen der Allgemeinheit abgehobenen Weise in den Schutzbereich der Norm einbezogen sind und daraus auf ein subjektives Recht dieser Personen auf Berücksichtigung bei der Normgebung zu schließen ist (Urteil vom 11. Dezember 2003 - BVerwG 4 CN 10.02 - BVerwGE 119, 312 <315 f.>; Gerhardt/Bier, a.a.O. Rn. 71), im Gegensatz zu einer Regelung, die ausschließlich dem Wohl der Allgemeinheit oder dem Schutz anderer dient.

Ein mittelbares Betroffensein eines Dritten, das durch die Reaktion des Normadressaten ausgelöst wird, ohne dass die Norm auch dem Schutz des Dritten dient, genügt nicht (vgl. Urteil vom 15. November 1985 - BVerwG 8 C 43.83 - BVerwGE 72, 226 <229 f.>; Beschluss vom 14. Februar 1991 a.a.O. S. 70).

So liegt der Fall hier. Der Antragsteller ist nicht Adressat der angegriffenen Satzung, er wird durch sie nicht zur Steuerzahlung verpflichtet, die Übernachtungssteuer schuldet der Beherbergungsbetrieb; die Antragsgegnerin kann die Steuer auch nicht vom Antragsteller einziehen. Allein die Verpflichtung von Beherbergungsunternehmen zur Steuerzahlung hat keine rechtlichen Wirkungen auf den Antragsteller. Vielmehr bedarf es für seine Rechtsbetroffenheit eines Beherbergungsvertrages. Erst mit Abschluss des Beherbergungsvertrages kann der Beherbergungsbetrieb die Steuer auf das Beherbergungsentgelt aufschlagen und auf diese Weise abwälzen. Der Beherbergungsvertrag ist aber nicht ein Vollziehungsakt der öffentlichen Gewalt, sondern ein privatrechtlicher Vertrag. Dieser ist dadurch gekennzeichnet, dass er vom Beherbergungsunternehmer gestaltet wird und es auf diese Weise dem Unternehmer überlassen bleibt, wer am Ende die Steuer trägt. Die Steuer ist zwar auf Abwälzung angelegt (vgl. zur Vergnügungssteuer BVerfG, Beschluss vom 4. Februar 2009 - 1 BvL 8/05 - BVerfGE 123, 1 <35>; BVerwG, Urteil vom 10. Dezember 2009 - BVerwG 9 C 12.08 - BVerwGE 135, 367 = Buchholz 401.68 Vergnügungssteuer Nr. 47 Rn. 28), es besteht aber weder ein Zwang zur Abwälzung noch eine Garantie, dass sie gelingt. Ein Eingriff in ein subjektives öffentliches Recht des Antragstellers als Drittem liegt darin nicht (vgl. zu Genehmigung einer Versicherungsprämienenerhöhung Urteil vom 16. Juli 1968 - BVerwG 1 A 5.67 - BVerwGE 30, 135 <136 f.>; zu einer Mieterhöhungsgeheimung Urteil vom 15. November 1985 a.a.O. S. 229; zu einer Zweckentfremdungsgenehmigung Urteil vom 22. April 1994 - BVerwG 8 C 29.92 - BVerwGE 95, 341 <359>). Die angegriffene Satzung entfaltet gegenüber dem Kläger ebenso wenig eine Schutzwirkung wie Art. 105 Abs. 2a GG, der ausschließlich dem öffentlichen Interesse, Steuereinnahmen zu erzielen, dient. Das allgemeine Interesse an der Rechtmäßigkeit von Steuernormen verleiht dem Antragsteller kein subjektiv öffentliches Recht gegenüber der Antragsgegnerin.

Die Rechtsweggarantie nach Art. 19 Abs. 4 GG fordert eine Antragsbefugnis nicht. Verfassungsrecht gebietet es schon nicht, eine prinzipale Normenkontrolle gegen untergesetzliche Rechtsnormen einzuführen (BVerfG, Beschluss vom 27. Juli 1971 - 2 BvR 443/70 - BVerfGE 31, 364

<370>; BVerwG, Beschlüsse vom 2. April 1993 - BVerwG 7 B 38.93 - Buchholz 310 § 43 VwGO Nr. 117 und vom 2. September 1983 - BVerwG 4 BN 1.83 - BVerwGE 68, 12 <14>; vgl. auch Schmidt-Aßmann, in: Maunz/Dürig, GG, Stand Januar 2013, Art. 19 Abs. 4 Rn. 74; Schenke, a.a.O. S. 163). Über die bestehenden Klagemöglichkeiten kann jedes subjektive Recht durchgesetzt werden; damit ist den Anforderungen des Gebots effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) genügt (Beschluss vom 22. Juli 2013 - BVerwG 7 BN 1.13 - juris Rn. 13). Art. 19 Abs. 4 GG zwingt den Gesetzgeber auch nicht, einer bestimmten Rechtsform die „optimale“ Rechtsschutzform zuzuordnen oder die Verwaltung auf solche Formen festzulegen, die den umfassendsten Rechtsschutz zur Folge haben (Schmidt-Aßmann, a.a.O. Rn. 67). Deshalb kann der Antragsteller auch nicht mit seinem Argument durchdringen, dass ohne eine Antragsbefugnis im Normenkontrollverfahren die Antragsgegnerin mit der Formulierung ihrer Satzung den Rechtsschutz „unterlaufe“.

Aus diesem Grund greift auch der Verweis des Antragstellers auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Januar 2006 - 1 BvR 541, 542/02 - (BVerfGE 115, 81) nicht. Danach verlangt die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG auch Rechtsschutz gegen die Rechtsetzung der Exekutive in der Form von Rechtsverordnungen und Satzungen (a.a.O. S. 92, 95). Jedoch war der Kläger in diesem Verfahren als Adressat von auf der angegriffenen verfassungswidrigen Verordnung beruhenden Bescheiden in einem subjektiven Recht betroffen, was im vorliegenden Fall gerade nicht der Fall ist. Der Antragsteller zieht auch zu Unrecht die Urteile des Bundesfinanzhofes vom 8. Juni 2011 - I R 79/10 - (BFHE 234, 101) und vom 25. April 2012 - I R 2/11 - (BFH/NV 2012, 1649) heran. Denn in beiden Fällen hat der Bundesfinanzhof eine verfassungsrechtliche Rechtsweggarantie für einen Dritten gesehen, für den die Steuerfestsetzung gegenüber dem Steuerpflichtigen ebenfalls verbindlich ist, weshalb der Dritte im Sinne des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG in seinen Rechten verletzt sein kann (BFH, Urteile vom 8. Juni 2011 a.a.O. Rn. 15 und vom 25. April 2012 a.a.O. Rn. 24). So liegt der Fall hier aber gerade nicht.

b) Die Verfahrensrüge (§ 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO) greift nicht durch.

Der Antragsteller rügt, das Urteil des Oberverwaltungsgerichts nehme auf ein Urteil vom selben Tage Bezug, ohne ihm dieses Urteil bekanntgegeben zu haben. Deshalb genüge das angefochtene Urteil den Anforderungen des § 108 Abs. 1 Satz 2 VwGO nicht und sei im Sinne des § 138 Nr. 6 VwGO „nicht mit Gründen versehen“.

Darauf kommt es schon deshalb nicht an, weil das Oberverwaltungsgericht insoweit den Antrag für unzulässig gehalten und die Frage der Begründetheit des Antrags lediglich hilfsweise angesprochen hat, so dass die der Prozessabweisung beigelegte Sachbeurteilung als „nicht geschrieben“ gilt (s. Beschluss vom 24. Oktober 2006 - BVerwG 6 B 47.06 - Buchholz 442.066 § 24 TKG Nr. 1 Rn. 18 m.w.N.) und die Entscheidung darauf schon deshalb nicht beruht.

**GG Art. 33 Abs. 4 und 5; Art. 9 Abs. 3
EMRK Art. 11, LDG NRW § 13 Abs. 2**

**Hergebrachte Grundsätze des
Berufsbeamtentums; Streikverbot;
Disziplinarverfügung.**

Leitsätze:

Das beamtenrechtliche Verbot, an kollektiven Kampfmaßnahmen (Streiks) teilzunehmen, gilt als hergebrachter Grundsatz nach Art. 33 Abs. 5 GG verfassungsunmittelbar für alle Beamten unabhängig von ihrem Aufgabenbereich.

Ein umfassendes Recht auf Tarifverhandlungen und kollektive Kampfmaßnahmen ist mit tragenden Strukturprinzipien der durch Art. 33 Abs. 4 und 5 GG gewährleisteten Institution des Berufsbeamtentums unvereinbar.

Art. 11 EMRK in seiner bindenden Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) gewährleistet allen Angehörigen des öffentlichen Dienstes, die nicht in den Streitkräften, der Polizei und der genuine Hoheitsverwaltung tätig sind, sowie ihren Gewerkschaften ein Recht auf Kollektivverhandlungen und darauf bezogene kollektive Kampfmaßnahmen. Das statusbezogene Verbot nach Art. 33 Abs. 5 GG und die funktionsbezogenen Gewährleistungen nach Art. 11 EMRK sind in Bezug auf Beamte, die außerhalb der genuine Hoheitsverwaltung eingesetzt sind, inhaltlich miteinander unvereinbar. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, diese Kollisionslage aufzulösen und im Wege der praktischen Konkordanz einen Ausgleich herbeizuführen.

Eine Disziplinarverfügung erledigt sich durch das Ausscheiden des gemäßregelten Beamten aus dem Beamtenverhältnis.

**BVerwG, Urteil vom 27.02.14,
Az. 2 C 1/13**

Zum Sachverhalt:

I.

Die Klägerin war bis zu ihrem Ausschei-

den während des Revisionsverfahrens Lehrerin im Beamtenverhältnis auf Lebenszeit im Dienst des beklagten Landes. Als Mitglied der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) nahm die Klägerin innerhalb von zwei Wochen dreimal an Warnstreiks teil, zu denen die GEW während der Tarifverhandlungen für den öffentlichen Dienst aufgerufen hatte. Die Gewerkschaft forderte eine Gehaltserhöhung für tarifbeschäftigte Lehrer und strebte die Übernahme des Tarifabschlusses für die Beamtenbesoldung an. Die Klägerin hatte ihre Teilnahme an den Warnstreiks vorab der Schulleitung angekündigt. Diese hatte sie darauf hingewiesen, dass ihr als Beamtin kein Streikrecht zustehe. An den drei Streiktagen versäumte die Klägerin insgesamt zwölf Unterrichtsstunden. Aus diesem Grund wurde sie durch Disziplinarverfügung mit einer Geldbuße von 1 500 € belegt. Das Verwaltungsgericht hat die Verfügung aufgehoben, weil Verstöße beamteter Lehrer gegen das Streikverbot aufgrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zur Zulässigkeit von Streiks im öffentlichen Dienst nicht mehr disziplinarrechtlich sanktioniert werden könnten. Auf die Berufung des Beklagten hat das Oberverwaltungsgericht die Klage abgewiesen. Die Revision blieb überwiegend erfolglos.

Aus den Gründen:

Die Revision der Klägerin ist im Wesentlichen nicht begründet. Das Berufungsurteil verstößt nicht gegen revisibles Recht, soweit das Oberverwaltungsgericht die angefochtene Disziplinarverfügung als dem Grunde nach rechtmäßig angesehen hat. Dagegen erweist sich die verhängte Geldbuße bei Anwendung der revisiblen Bemessungsvorgaben des § 13 Abs. 2 Satz 1 bis 4 des Disziplinargesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 16. November 2004 - LDG NRW - (GV. NRW. S. 624) als unangemessen hoch.

1. Die Voraussetzungen für eine Sachentscheidung über das Revisionsbegehren sind nach wie vor gegeben, obwohl die Klägerin während des Revisionsverfahrens auf ihren Antrag aus dem Beamtenverhältnis ausgeschieden ist.

a) Die mit der Anfechtungsklage angestrebte Aufhebung der Disziplinarverfügung ist allerdings nicht mehr möglich, weil diese Verfügung durch die antragsgemäße Entlassung der Klägerin aus dem Beamtenverhältnis ihre Rechtswirksamkeit verloren hat; sie hat sich erledigt (§ 43 Abs. 2 VwVfG NRW, § 3 Abs. 1 LDG NRW). Ein Verwaltungsakt verliert seine Rechtswirkungen u.a. dann, wenn er aufgrund einer nachträglichen Änderung der Sach- oder Rechtslage seinen Regelungszweck nicht mehr erreichen kann. Der Geltungs-

anspruch des Verwaltungsakts, der darauf gerichtet ist, ein Rechtsverhältnis zu begründen, aufzuheben, inhaltlich zu ändern oder festzustellen, muss erloschen sein.

Dies ist bei einer Disziplinarverfügung der Fall, wenn der Beamte aus dem Beamtenverhältnis ausscheidet. Durch dieses Ereignis verliert die Disziplinarverfügung ihren Geltungsanspruch, weil feststeht, dass ihr Zweck nicht mehr erreicht werden kann. Das Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis lässt das disziplinarrechtliche Sanktionsbedürfnis entfallen.

Der Zweck des Disziplinarrechts besteht darin, die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung und das Ansehen des öffentlichen Dienstes aufrechtzuerhalten und wiederherzustellen. Daher werden Disziplinarmaßnahmen im Unterschied zu Kriminalstrafen nicht verhängt, um begangenes Unrecht zu vergelten.

Vielmehr sollen die Disziplinarmaßnahmen des Verweises, der Geldbuße und der Kürzung der Dienstbezüge, die durch Disziplinarverfügung ausgesprochen werden, den aktiven Beamten die Bedeutung der verletzten Dienstpflichten für die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung vor Augen führen und sie dazu anhalten, sich künftig pflichtgemäß zu verhalten. Sie sind darauf gerichtet, den ordnungsgemäßen Betrieb der öffentlichen Verwaltung sicherzustellen und weitere Funktions- oder Ansehensbeeinträchtigungen zu vermeiden (Urteile vom 23. Januar 1973 - BVerwG 1 D 25.72 - BVerwGE 46, 64 <66 f. >; vom 5. Mai 1998 - BVerwG 1 D 12.97 - juris Rn. 19 <insoweit nicht veröffentlicht in Buchholz 232 § 54 Satz 2 BBG Nr. 16>; Beschluss vom 13. Oktober 2005 - BVerwG 2 B 19.05 - Buchholz 235.1 § 15 BDG Nr. 2 Rn. 5).

Aus diesem Grund steht der Geltungsanspruch von Disziplinarverfügungen unter dem Vorbehalt, dass die gemäßregelten Betroffenen weiterhin die beamtenrechtlichen Pflichten zu beachten haben. Dies ist nicht mehr der Fall, wenn sie aus dem Beamtenverhältnis ausgeschieden sind. Ein früherer Beamter kann nicht mehr gemahnt werden, Pflichten zu beachten, die für ihn nicht mehr gelten. Er kann auch nicht mehr die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung oder das Ansehen des öffentlichen Dienstes beeinträchtigen.

b) Der Antrag, die Rechtswidrigkeit der erledigten Disziplinarverfügung festzustellen, ist als nachrangiges Begehren in dem weitergehenden Aufhebungsantrag enthalten (Urteil vom 28. April 2005 - BVerwG 2 C 1.04 - BVerwGE 123, 308 <312> = Buchholz 240 § 72a BBesG Nr. 1 S. 3 f.). Der Fortsetzungsfeststellungsantrag ändert weder das Rechtsschutzziel noch den Sach- und Streitstoff des Revisionsverfahrens (Urteile vom 2. Juli 1982 - BVerwG 8 C 101.81 - BVerwGE 66, 75

<78> = Buchholz 448.11 § 43 ZDG Nr. 2 S. 3 f.; vom 21. Oktober 1993 - BVerwG 6 C 12.92 - Buchholz 421.0 Prüfungswesen Nr. 320 S. 306 und vom 15. Dezember 2011 - BVerwG 2 C 44.10 - juris Nr. 8).

Das berechtigte Interesse der Klägerin an der beantragten Feststellung nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO folgt aus dem Umstand, dass sie unter Berufung auf die neuere Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) geltend macht, die disziplinarrechtliche Maßregelung habe ihre Koalitionsfreiheit nach Art. 9 Abs. 3 GG, Art. 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verletzt.

2. Der Beklagte hat zu Recht angenommen, dass die Klägerin durch die Teilnahme an den Warnstreiks ein Dienstvergehen begangen hat. Sie blieb an den drei Tagen, an denen sie aus diesem Grund den Unterricht versäumte, vorsätzlich dem Dienst unerlaubt fern (§ 83 Abs. 1 Satz 1, § 79 Abs. 1 Satz 1 des Beamtenengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen in der bis zum 31. März 2009 geltenden Fassung der Bekanntmachung vom 1. Mai 1981 - LBG NRW a.F. - <GV. NRW. S. 234>).

Der Tatbestand des unerlaubten Fernbleibens nach § 79 Abs. 1 Satz 1 LBG NRW a.F. knüpft an die formale Dienstleistungspflicht an. Diese beamtenrechtliche Grundpflicht fordert von Beamten vor allem, sich während der vorgeschriebenen Zeit an dem vorgeschriebenen Ort aufzuhalten und dort die ihm übertragenen dienstlichen Aufgaben wahrzunehmen (stRspr; vgl. Urteil vom 11. Oktober 2006 - BVerwG 1 D 10.05 - Buchholz 232 § 73 BBG Nr. 30 Rn. 34). Wer dem Dienst vorsätzlich unerlaubt fernbleibt, missachtet damit zwangsläufig die Dienstpflichten zum vollen beruflichen Einsatz und zur Befolgung dienstlicher Anordnungen. Die Teilnahme der Klägerin an den Warnstreiks war unerlaubt, weil sie nicht nach Art. 9 Abs. 3 GG oder nach Art. 11 EMRK von ihren Unterrichtspflichten befreit war.

3. Beamte sind nicht berechtigt, sich an kollektiven Kampfmaßnahmen zu beteiligen oder diese zu unterstützen. Insoweit enthält Art. 33 Abs. 5 GG ein umfassendes Verbot für alle Beamten, das deren Koalitionsfreiheit nach Art. 9 Abs. 3 GG beschränkt und auch ohne gesetzliche Verbotsregelungen beachtet werden muss. Demgegenüber nimmt der EGMR in zwei Entscheidungen aus den Jahren 2008 und 2009 an, dass die Gewährleistungen der Koalitionsfreiheit nach Art. 11 EMRK denjenigen Angehörigen des öffentlichen Dienstes ein Recht auf Tarifverhandlungen und kollektive Kampfmaßnahmen einräumen, die nach ihrem Aufgabenbereich nicht an der Ausübung genuin hoheitlicher Befugnisse beteiligt

sind. Es ist Aufgabe des Bundesgesetzgebers, einen Ausgleich zwischen den inhaltlich unvereinbaren Anforderungen des Art. 33 Abs. 5 GG und des Art. 11 EMRK herzustellen. Solange dies nicht geschehen ist, beansprucht das Verbot nach Art. 33 Abs. 5 GG Geltung.

4. Nach Art. 33 Abs. 5 GG ist das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln. Damit stellt das Grundgesetz die von ihm vorgefundene Institution des Berufsbeamtentums unter verfassungsrechtlichen Schutz. Unter dem Begriff der hergebrachten Grundsätze ist ein prägender Kernbestand an rechtlichen Strukturprinzipien zu verstehen, die sich in der Tradition entwickelt und bewährt haben. Sie müssen während eines längeren Zeitraums, vor allem während der Geltung der Weimarer Reichsverfassung, als verbindlich anerkannt gewesen sein und das Bild des Berufsbeamtentums maßgeblich geprägt haben. Dies ist anzunehmen, wenn ihre Beseitigung dessen Charakter als Institution grundlegend verändern würde (stRspr; BVerfG, Beschlüsse vom 19. September 2007 - 2 BvF 3/02 - BVerfGE 119, 247 <260 f.> und vom 28. Mai 2008 - 2 BvL 11/07 - BVerfGE 121, 205 <219 f.>).

Das Grundgesetz gewährleistet die hergebrachten Grundsätze als die funktionswesentlichen tradierten Grundstrukturen einer Institution, die auf Sachwissen, fachlicher Leistung und loyaler Pflichterfüllung beruht. Das Berufsbeamtentum soll erhalten werden, weil es aufgrund seiner rechtlichen Strukturen als befähigt angesehen wird, eine stabile Verwaltung zu sichern und die rechtsstaatlichen Bindungen jedes staatlichen Handelns auch gegenüber den politischen Kräften zur Geltung zu bringen (stRspr; BVerfG, Beschlüsse vom 19. September 2007 a.a.O. und vom 28. Mai 2008 a.a.O.).

Die rechtliche Bedeutung der hergebrachten Grundsätze hängt von ihrem Inhalt ab: Geben sie einen ausfüllungsbedürftigen Rahmen vor, ist der Gesetzgeber zur inhaltlichen Konkretisierung berechtigt und verpflichtet, wobei er die verfassungsrechtlichen Grenzen beachten muss (stRspr; vgl. Urteil vom 20. März 2008 - BVerwG 2 C 49.07 - BVerwGE 131, 20 = Buchholz 11 Art. 33 Abs. 5 GG Nr. 94, jeweils Rn. 20). Hat ein hergebrachter Grundsatz dagegen einen hinreichend bestimmten Inhalt, folgen daraus unmittelbar Rechte und Pflichten für das Beamtenverhältnis; einer gesetzlichen Regelung bedarf es nicht.

Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums stehen in einem inhaltlichen Zusammenhang; sie ergeben in ihrer Gesamtheit das besondere, für das Beamtenverhältnis charakteristische Re-

gelungsgefüge aus Rechten und Pflichten. So folgt aus hergebrachten Grundsätzen des Lebenszeitprinzips, des Leistungsprinzips und der Hauptberuflichkeit, dass der Beamte grundsätzlich verpflichtet ist, dem Dienstherrn lebenslang seine volle Arbeitskraft zur Verfügung zu stellen, die übertragenen dienstlichen Aufgaben mit vollem beruflichen Einsatz sowie uneigennützig zu erfüllen, sich dabei ausschließlich an Gesetz und Recht zu orientieren und sich gegenüber dem Dienstherrn loyal zu verhalten. Im Gegenzug verpflichtet der Alimentationsgrundsatz den Dienstherrn, dem Beamten und seiner Familie lebenslang denjenigen Unterhalt zu gewähren, der nach den wirtschaftlichen Verhältnissen für eine dem Statusamt entsprechende Lebensführung erforderlich ist. Dadurch wird die wirtschaftliche Unabhängigkeit des Beamten sichergestellt, die ihn in die Lage versetzt, sein Amt uneigennützig nach den Erfordernissen des Rechts zu führen (BVerfG, Beschlüsse vom 19. September 2007 a.a.O. S. 263 f. und vom 28. Mai 2008 a.a.O. S. 221; Urteil vom 14. Februar 2012 - 2 BvL 4/10 - BVerfGE 130, 263 <292 f.>).

Art. 33 Abs. 5 GG erteilt dem Gesetzgeber den Auftrag, das Beamtenrecht zu regeln und fortzuentwickeln. Daher hat er die Befugnis, die hergebrachten Grundsätze „in die Zeit zu stellen“, indem er den vorgegebenen Rahmen ausfüllt oder ihren Geltungsbereich einschränkt. Umfang und Reichweite des dem Gesetzgeber hierbei eröffneten Gestaltungsspielraums hängen davon ab, welche Bedeutung dem jeweiligen hergebrachten Grundsatz für die dem Berufsbeamtentum zugeordnete Aufgabe zukommt, eine rechtsstaatliche Verwaltung zu sichern. Art. 33 Abs. 5 GG verbietet tiefgreifende strukturelle Eingriffe, die das Wesen der Institutionsgarantie Berufsbeamtentum verändern (BVerfG, Beschlüsse vom 19. September 2007 a.a.O. S. 262 f. und vom 28. Mai 2008 a.a.O. S. 220 f.). Die Aufnahme des Fortentwicklungsgebots in den Wortlaut des Art. 33 Abs. 5 GG durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl. S. 2034) hat den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers nicht erweitert (BVerfG, Beschlüsse vom 19. September 2007 a.a.O. S. 273 und vom 28. Mai 2008 a.a.O. S. 232).

Es stellt ein durch Art. 33 Abs. 5 GG vorgegebenes prägendes Strukturprinzip der Institution des Berufsbeamtentums dar, dass das Gefüge aufeinander bezogener und sich ergänzender Rechte und Pflichten einseitig von den Dienstherrn inhaltlich konkretisiert wird. Der Grundsatz der hoheitlichen Gestaltung des Beamtenverhältnisses hat in zahlreichen Vorschriften der Beamtengesetze Ausdruck gefunden. So ist die Beamtenbesoldung durch Gesetz zu regeln (§ 2

Abs. 1 und 2 BBesG). Grundlegende Arbeitsbedingungen der Beamten wie Arbeitszeit und Urlaub sind unmittelbar durch Gesetz oder aufgrund gesetzlicher Ermächtigung durch Rechtsverordnung geregelt (vgl. § 87 ff. BBG, § 44 BeamStG). Gesetz- und Verordnungsgeber sind bei der Festlegung der Besoldung und der weiteren Arbeitsbedingungen an die Vorgaben insbesondere des Art. 33 Abs. 5 GG gebunden; dieser Bindung entsprechen subjektive Rechte der Beamten. Es liegt in der Verantwortung von Gesetz- und Verordnungsgeber, insbesondere die verfassungsrechtlichen Grenzen ihres Regelungsauftrags zu beachten und auf diese Weise das beamtenrechtliche Regelungsgefüge in einem austarierten Zustand zu halten (BVerfG, Beschlüsse vom 11. Juni 1958 - 1 BvR 1/52, 46/52 - BVerfGE 8, 1 <17 f.>; vom 30. März 1977 - 2 BvR 1039, 1045/75 - BVerfGE 44, 249 <264> und vom 19. September 2007 a.a.O. S. 263 f.).

Mit der Rechtsnatur des Beamtenverhältnisses als eines hoheitlich ausgestalteten Dienst- und Treueverhältnisses lässt sich nicht vereinbaren, dass die Konkretisierung des beamtenrechtlichen Regelungsgefüges zur Disposition der Tarifparteien gestellt, d.h. zwischen den Dienstherrn und den Gewerkschaften der Beamten ausgehandelt und vereinbart wird. Die Institution des Berufsbeamtentums würde tiefgreifend verändert, wenn die Fragen der Besoldung, der Arbeitszeiten oder der Altersgrenzen für die Einstellung und den Eintritt in den Ruhestand durch Tarifverträge geregelt würden und die Gewerkschaften der Beamten ihren Forderungen während der Tarifverhandlungen durch kollektive Kampfmaßnahmen Nachdruck verleihen könnten. Denn die tarifliche Gestaltung des Beamtenrechts setzt Tarifautonomie und damit einen Verzicht der Dienstherrn auf ihre hoheitlichen Regelungsbefugnisse voraus. An deren Stelle träte die Rechtsverbindlichkeit der ausgehandelten Tarifabschlüsse. Die Ausgewogenheit des beamtenrechtlichen Regelungsgefüges, insbesondere die Beachtung der Vorgaben des Art. 33 Abs. 5 GG, hinge in erster Linie davon ab, dass zwischen den Tarifparteien Kampfpazität besteht.

Das Verbot für Beamte, zur Durchsetzung von Arbeitsbedingungen kollektive Kampfmaßnahmen zu ergreifen, ist als hergebrachter Grundsatz im Sinne von Art. 33 Abs. 5 GG anerkannt. Bis zum Ende der Monarchie im November 1918 wurde Beamten selbst die Teilnahme an Veranstaltungen der wenigen Berufsverbände verboten. Erst gegen Ende der Monarchie wurden Vertreter der organisierten Beamtenschaft von der preußischen Regierung angehört. Art. 130 Abs. 2 der Weimarer Reichsverfassung (WRV) sicherte den Beamten das Recht auf politische Gesin-

nungsfreiheit und Vereinigungsfreiheit zu. Art. 130 Abs. 3 WRV gewährte ihnen das Recht auf Berufsvertretungen nach näherer gesetzlicher Bestimmung. Ein Gesetzentwurf des Allgemeinen Deutschen Beamtenbundes aus dem Jahr 1926 sah vor, dass Beamtenvertretungen berechtigt sein sollten, statt hoheitlicher Regelungen der Arbeitsbedingungen kollektive Vereinbarungen zu verlangen. Diese Vorstellungen trafen auf grundsätzliche Kritik und wurden nicht verwirklicht. Die in der Anfangszeit der Weimarer Republik umstrittene Frage der Zulässigkeit von Beamtenstreiks wurde während des Eisenbahnerstreiks im Jahr 1922 geklärt: Durch die auf Art. 48 Abs. 2 WRV gestützte Notverordnung vom 1. Februar 1922 (RGBl I S. 187) verbot der Reichspräsident den Beamten der Reichsbahn ebenso wie allen übrigen Beamten, die Arbeit einzustellen oder zu verweigern. Die Notverordnung wurde am 9. Februar 1922 aufgehoben. In der Folgezeit bestätigten Reichsgericht und Reichsdisziplinarhof das Verbot, weil Beamte zum Staat in einem öffentlich-rechtlichen Gewaltverhältnis stünden. Daher seien sie in besonderer Weise zu Treue, Gehorsam und gewissenhafter Aufgabenerfüllung verpflichtet (zum Ganzen: Krause, Rechtshistorische Reihe - 357 -, Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums, 2008, S. 36 ff.).

Dementsprechend ist das Verbot kollektiver Kampfmaßnahmen als notwendige Ergänzung sowohl in den grundlegenden, durch Art. 33 Abs. 5 GG vorgegebenen Beamtenpflichten zum vollen beruflichen Einsatz, zur Befolgung dienstlicher Anordnungen und zur Loyalität als auch in dem Strukturprinzip der hoheitlichen Gestaltung des Beamtenverhältnisses verankert. Es gilt aufgrund seiner inhaltlichen Bestimmtheit unmittelbar und geht dem Grundrecht der Koalitionsfreiheit nach Art. 9 Abs. 3 GG vor, soweit sein Anwendungsbereich reicht (BVerfG, Beschlüsse vom 11. Juni 1958 a.a.O. S. 17; vom 30. März 1977 a.a.O. S. 264 und vom 19. September 2007 - 2 BvF 3/02 - BVerfGE 119, 247 <S. 264>).

Das Verbot gilt für alle Beamten gleichermaßen. Es knüpft wie das beamtenrechtliche Regelwerk in seiner Gesamtheit nicht an den Einsatz- und Aufgabenbereich der Beamten, sondern an den Beamtenstatus an. Dies gilt ungeachtet des Umstands, dass die Dienstherrn außerhalb der Bereiche der genuin hoheitlichen Verwaltung, die nach Art. 33 Abs. 4 GG in der Regel Beamten vorbehalten sind, von Verfassungen wegen nicht gehindert sind, nach politischen und fiskalischen Gesichtspunkten zu entscheiden, ob sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben Beamte oder Tarifbeschäftigte einsetzen (BVerfG, Beschluss vom 19. September 2007 a.a.O. S. 267; Urteil vom 14. Februar

2012 - 2 BvL 4/10 - BVerfGE 130, 263 <297 f. >).

5. Nach Art. 11 Abs. 1 EMRK hat jede Person das Recht, sich friedlich mit anderen zu versammeln und sich frei mit anderen zusammenzuschließen; dazu gehört auch das Recht, zum Schutz ihrer Interessen Gewerkschaften zu gründen und Gewerkschaften beizutreten. Diese Rechte können nach Maßgabe des Art. 11 Abs. 2 Satz 1 und 2 EMRK eingeschränkt werden.

Nach der Rechtsprechung des EGMR umfasst Art. 11 Abs. 1 EMRK auch das Recht des Einzelnen, Gewerkschaften zu bilden und deren Aktivitäten zur Förderung der Arbeitsbedingungen zu unterstützen, sowie das Recht dieser Gewerkschaften, im Namen ihrer Mitglieder Kollektivverhandlungen mit dem Arbeitgeber über die Arbeitsbedingungen zu führen. Dies gilt auch für die Angehörigen des öffentlichen Dienstes. Die Gewährleistungen des Art. 11 EMRK verpflichten den Staat als Arbeitgeber, ohne dass es darauf ankommt, ob die Beziehungen zu den Staatsbediensteten dem öffentlichen Recht oder dem Privatrecht zuzuordnen sind. Die Europäische Menschenrechtskonvention macht keinen Unterschied zwischen der Tätigkeit der Konventionsstaaten als Träger hoheitlicher Gewalt einerseits und ihren Pflichten als Arbeitgeber andererseits. Einschränkungen der Koalitionsfreiheit sind nur zulässig, wenn sie von den Schranken des Art. 11 Abs. 2 Satz 1 und 2 EMRK gedeckt sind (EGMR (GK), Urteil vom 12. November 2008 - Nr. 34503/97, Demir und Baykara - NZA 2010, 1425).

Art. 11 Abs. 2 Satz 1 und 2 EMRK enthält Einschränkungen für die Ausübung der Rechte nach Absatz 1: Nach Satz 1 setzen Einschränkungen voraus, dass sie gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind unter anderem für die nationale oder öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer. Nach Satz 2 steht Art. 11 rechtmäßigen Einschränkungen der Ausübung dieser Rechte für Angehörige der Streitkräfte, der Polizei oder der Staatsverwaltung nicht entgegen. Während die erstgenannten Gruppen eindeutig abgrenzbar sind, ist der Begriff „Angehörige der Staatsverwaltung“ nicht aus sich heraus verständlich. Der EGMR bestimmt diesen Schutzbereich der individuellen und kollektiven Koalitionsfreiheit nach Art. 11 Abs. 1 EMRK ausdrücklich in Übereinstimmung mit völkerrechtlichen Vereinbarungen wie der Konvention Nr. 98 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und Teil II Art. 6 Nr. 1 der Europäischen Sozialcharta sowie mit Art. 28 der Europäischen Grundrechtecharta und der Praxis der großen

Mehrheit der europäischen Staaten. Damit hat er die Spruchpraxis des Sachverständigenausschusses der ILO und des Europäischen Ausschusses für Soziale Rechte übernommen (zum Ganzen: Seifert, KritV 2009, 357 <363 f. >).

Im Anschluss an das Urteil vom 12. November 2008 (a.a.O.) hat der EGMR das durch Art. 11 Abs. 1 EMRK geschützte Recht auf Kollektivverhandlungen der Angehörigen des öffentlichen Dienstes und ihrer Gewerkschaften um das Streikrecht ergänzt. Dabei bezieht er sich wiederum auf die Europäische Sozialcharta, die das Streikrecht als ein Mittel zur wirksamen Ausübung des Rechts auf Kollektivverhandlungen gewährleiste. Das Streikrecht sei von den Kontrollorganen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) als untrennbarer Teil der Vereinigungsfreiheit anerkannt (EGMR, Urteil vom 21. April 2009 - Nr. 68959/01, Enerji Yapi-Yol Sen - NZA 2010, 1423).

In den angeführten Entscheidungen nimmt der EGMR auch zu den Einschränkungen der Koalitionsfreiheit Stellung. In dem Urteil vom 21. April 2009 (a.a.O.) heißt es zu Art. 11 Abs. 2 Satz 2 EMRK, es könne mit der Koalitionsfreiheit vereinbar sein, Streiks von Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu verbieten, die im Namen des Staates Hoheitsgewalt ausübten. Ein Streikverbot könne zwar für bestimmte Gruppen von Angehörigen des öffentlichen Dienstes, nicht aber für den öffentlichen Dienst insgesamt oder für Angestellte staatlicher Wirtschafts- und Industrieunternehmen ausgesprochen werden. Vorschriften über das Streikrecht müssten die erfassten Gruppen so eindeutig und begrenzt wie möglich bestimmen.

Demnach versteht der EGMR den Begriff „Angehörige der Staatsverwaltung“ im Sinne von Art. 11 Abs. 2 Satz 2 EMRK nicht statusbezogen, sondern funktional (aufgabenbezogen): Das Streikrecht kann generell für diejenigen Staatsbediensteten ausgeschlossen werden, die an der Ausübung von Hoheitsgewalt im Namen des Staates beteiligt sind.

Mit dieser Auslegung des Begriffs der Staatsverwaltung im Sinne von Art. 11 Abs. 2 Satz 2 EMRK führt der EGMR seine Rechtsprechung fort, wonach es für die Zuerkennung und Einschränkung von Konventionsrechten der Angehörigen des öffentlichen Dienstes entscheidend auf deren Aufgabenbereich ankommt. Dieses funktionale Kriterium hat die Große Kammer des EGMR in dem Urteil vom 8. Dezember 1999 (- Nr. 28541/95, Pellegrin - NVwZ 2000, 661 <663>) zur Bestimmung des Anwendungsbereichs des Art. 6 Abs. 1 EMRK entwickelt. Der EGMR wendet es seitdem an; auch in dem Urteil vom 21. April 2009 (a.a.O.) nimmt er darauf Bezug (vgl. z.B. EGMR, Entscheidung vom 22. November 2001 - Nr.

39799/98, Volkmer - NJW 2002, 3087 <3089>).

Diese Rechtsprechung beruht auf dem Verständnis des EGMR von der Bedeutung der Konventionsrechte. Der Gerichtshof will sicherstellen, dass Personen, die sich in einer im Wesentlichen gleichen Situation befinden, in Bezug auf die Ausübung der Konventionsrechte in allen Konventionsstaaten gleich behandelt werden. Staatsbedienstete mit gleichen Aufgaben sollen in allen Konventionsstaaten gleich behandelt werden, d.h. gleiche Rechte nach der Europäischen Menschenrechtskonvention haben (Urteil vom 8. Dezember 1999 a.a.O.).

In dem Urteil vom 12. November 2008 (a.a.O.) verlangt der EGMR für die Notwendigkeit einer Einschränkung der Koalitionsfreiheit nach Art. 11 Abs. 2 Satz 1 EMRK eine strikte Verhältnismäßigkeitsprüfung. Die Koalitionsfreiheit dürfe nicht in ihrem Wesensgehalt angetastet werden; ihre Einschränkung müsse durch ein dringendes gesellschaftliches Bedürfnis gerechtfertigt sein. Hierfür obliege den Konventionsstaaten die Darlegungspflicht. Diese Ausführungen lassen den Schluss zu, dass der EGMR den Konventionsstaaten nur einen geringen Spielraum für die Annahme eines dringenden Bedürfnisses im Sinne von Art. 11 Abs. 2 Satz 1 EMRK einräumt (Nußberger, RdA 2012, 270 <272>).

Nach alledem interpretiert der Senat die Rechtsprechung des EGMR zu Art. 11 Abs. 2 EMRK dahingehend, dass Einschränkungen der Koalitionsfreiheit von Staatsbediensteten nur zulässig sind, wenn dies aus Gründen der Funktionsfähigkeit der staatlichen Institutionen dringend geboten ist. Diese Voraussetzung kann generell, d.h. unabhängig von einem konkreten Anlass, nur für die Bediensteten angenommen werden, die in Streitkräften, Polizei und Staatsverwaltung im Sinne von Art. 11 Abs. 2 Satz 2 EMRK, d.h. in der Hoheitsgewalt ausübenden Verwaltung, eingesetzt sind.

Die dargestellten Aussagen des EGMR zum Bedeutungsgehalt von Art. 11 Abs. 1 und 2 EMRK sind für das Verständnis dieser Regelungen maßgeblich, weil der EGMR die Stellung eines authentischen Interpreten der Europäischen Menschenrechtskonvention innehat. Seiner Rechtsprechung kommt über den entschiedenen Fall hinaus eine Leit- und Orientierungsfunktion zu (BVerfG, Urteil vom 4. Mai 2011 - 2 BvR 2365/09 u.a. - BVerfGE 128, 326 <368 f.> = NJW 2011, 1931 Rn. 89). Der EGMR legt die Konvention autonom aus, wobei er deren Systematik und Zielsetzung, völkerrechtliche Grundsätze und Vereinbarungen sowie die Staatenpraxis in den Blick nimmt. Die Konventionsstaaten haben in der Erklärung von Brighton bekräftigt, dass ein wichtiger Beitrag zur Erleichterung der

Arbeit des EGMR darin bestehe, dessen Rechtsgrundsätze zur Auslegung der Europäischen Menschenrechtskonvention zu befolgen und nicht erst eine Verteilung abzuwarten (Nußberger, a.a.O. S. 273).

Lehrer an deutschen öffentlichen Schulen sind keine Angehörigen der Staatsverwaltung im Sinne von Art. 11 Abs. 2 Satz 2 EMRK, weil sie keine genuin hoheitlichen Aufgaben wahrnehmen (vgl. zu Art. 6 Abs. 1 EMRK: EGMR, Entscheidung vom 22. November 2001 a.a.O.). Dies gilt für beamtete und tarifbeschäftigte Lehrer gleichermaßen, weil beide Beschäftigten Gruppen gleiche Aufgaben haben. Dem entspricht, dass Lehrer keine Aufgaben wahrnehmen, die wegen ihrer hoheitlichen Prägung nach Art. 33 Abs. 4 GG in der Regel Beamten vorbehalten sind. Die öffentlichen Schulen gehören nicht zu denjenigen Bereichen der öffentlichen Verwaltung, in denen schwerpunktmäßig hoheitsrechtliche Befugnisse ausgeübt werden (BVerfG, Beschluss vom 19. September 2007 - 2 BvF 3/02 - BVerfGE 119, 247 <267>). Daher haben die Dienstherren die Wahl, ob sie die Lehrer als Beamte oder als Tarifbeschäftigte beschäftigen. Dementsprechend verfolgen die Bundesländer als personelle Schulträger eine sehr unterschiedliche, mitunter wechselnde Personalpolitik (zum Ganzen: Battis, Streikverbot für Beamte, 2013, S. 19).

6. Das umfassende Verbot kollektiver Kampfmaßnahmen nach Art. 33 Abs. 5 GG und die nach Art. 11 Abs. 2 EMRK zulässigen Einschränkungen der konventionsrechtlichen Koalitionsfreiheit sind inhaltlich unvereinbar:

Das verfassungsrechtliche Verbot ist statusbezogen; es gilt für alle Beamten unabhängig von ihrem Aufgabenbereich. Die Arbeitsbedingungen für die Angehörigen des öffentlichen Dienstes werden je nach ihrem Personalstatus auf unterschiedliche Weise festgelegt, auch wenn sie die gleichen Aufgaben wahrnehmen. Dies wird am Beispiel der Lehrer an öffentlichen Schulen besonders deutlich: Die Arbeitsbedingungen beamteter Lehrer werden normativ festgelegt, sodass für Kollektivverhandlungen zwischen Dienstherren und Gewerkschaften mit dem Ziel der tarifvertraglichen Vereinbarung der Arbeitsbedingungen kein Raum ist. Kollektive Kampfmaßnahmen zur Veränderung der Arbeitsbedingungen sind generell unzulässig. Dagegen werden die Arbeitsbedingungen der tarifbeschäftigten Kollegen zwischen den Tarifparteien ausgehandelt und vereinbart; kollektive Kampfmaßnahmen sind als Druckmittel während der Verhandlungen nach Maßgabe des deutschen Arbeitskampfrechts zulässig.

Demgegenüber lässt Art. 11 Abs. 2 EMRK

ein generelles Verbot von Kollektivverhandlungen und darauf bezogenen Kampfmaßnahmen, das an den Personalstatus anknüpft, in der öffentlichen Verwaltung gerade nicht zu. Ein derartiges Verbot kann nur funktional, d.h. durch den Aufgabenbereich, gerechtfertigt werden. Den Angehörigen des öffentlichen Dienstes und ihren Gewerkschaften kann das Recht auf Kollektivverhandlungen und darauf bezogene Kampfmaßnahmen generell nur verwehrt werden, wenn sie an der Ausübung von hoheitlichen Befugnissen zumindest beteiligt sind. Dies gilt für alle Angehörigen der Hoheitsverwaltung unabhängig davon, ob sie Beamte oder Tarifbeschäftigte sind. In den anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung können diese Gewährleistungen der konventionsrechtlichen Koalitionsfreiheit auch für die dort beschäftigten Beamten - anders als es Art. 33 Abs. 5 GG vorsieht - nicht umfassend ausgeschlossen werden.

Dies gilt ungeachtet dessen, dass aufgrund der hoheitlichen Regelung der Arbeitsbedingungen in der deutschen Rechtsordnung keine tariffähige Situation für Beamte besteht. Die Europäische Menschenrechtskonvention stellt ein autonomes völkerrechtliches Regelwerk dar, dessen Bedeutung für die Rechtsordnung der Konventionsstaaten nicht in Abrede gestellt werden kann, wenn das nationale Recht Besonderheiten aufweist, die in Widerspruch zur Europäischen Menschenrechtskonvention stehen (zum Ganzen: Seifert, KritV 2009, 357 f.; Schubert, AöR 2012, 92 f.; Traulsen, JZ 2013, 65 ff.).

Daher verstieß die Teilnahme der Klägerin an den Warnstreiks gegen das Verbot nach Art. 33 Abs. 5 GG, war aber durch Art. 11 EMRK gedeckt. Nach den tatsächlichen Feststellungen des Obergerichtes, die den Senat nach § 137 Abs. 2 VwGO binden, steht fest, dass die Warnstreiks nach deutschem Arbeitskampfrecht rechtmäßig waren. Die Gewerkschaft GEW befand sich in Tarifverhandlungen über die Vergütung der tarifbeschäftigten Lehrer und strebte die Übernahme der Tarifabschlüsse in die gesetzliche Beamtenbesoldung an. Zwischen den Tarifabschlüssen für den öffentlichen Dienst und der Beamtenbesoldung besteht ein rechtlicher Zusammenhang aufgrund der Bindungen, denen die Besoldungsgesetzgeber aufgrund des Alimentationsgrundsatzes nach Art. 33 Abs. 5 GG unterliegen. Allerdings war die Berechtigung der Klägerin nach Art. 11 EMRK nicht geeignet, ihre beamtenrechtliche Pflichtenstellung zu verändern. Angesichts des entgegen stehenden verfassungsrechtlichen Verbots bedürfen die Gewährleistungen des Art. 11 EMRK einer Umsetzung durch den Gesetzgeber, um Rechtswirkungen für den einzelnen Beamten zu entfalten (vgl. unter 8.).

7. Die Europäische Menschenrechtskonvention ist Bestandteil der deutschen Rechtsordnung im Rang eines Bundesgesetzes (Gesetz vom 7. August 1952, BGBl II S. 685 in der hier maßgeblichen Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2002, BGBl II S. 1054). Dies bedeutet nicht, dass sich inhaltlich entgegen stehendes Verfassungsrecht im Kollisionsfall bereits aufgrund des höheren Rangs durchsetzt. Zum einen ist die Bundesrepublik Deutschland völkervertragsrechtlich verpflichtet, der Konvention (in ihrer Auslegung durch den EGMR) innerstaatliche Geltung zu verschaffen, d.h. das deutsche Recht grundsätzlich konventionskonform zu gestalten (vgl. Art. 1 EMRK). Zum anderen folgt diese Verpflichtung aus dem Verfassungsgrundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes (BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2004 - 2 BvR 1481/04 - BVerfGE 111, 307 <322 f.> = NJW 2004, 3407 <3408 f.>; Urteil vom 4. Mai 2011 - 2 BvR 2365/09 u.a. - BVerfGE 128, 326 <371 f.> = NJW 2011, 1931 Rn. 93 f.). Daher muss die Bundesrepublik Deutschland sicherstellen, dass ihre Rechtsordnung in der Gesamtheit nach Möglichkeit mit der Konvention übereinstimmt. Diese dient als Auslegungshilfe für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite der Grundrechte und der rechtsstaatlichen Grundsätze des Grundgesetzes, sofern dies nicht zu einer Minderung des Grundrechtsschutzes nach dem Grundgesetz führt. Die Verwaltung und insbesondere die Gerichte sind verpflichtet, im Rahmen ihrer Befugnisse das gesamte innerstaatliche Recht in Einklang mit der Europäischen Menschenrechtskonvention auszulegen (Gebot der konventionskonformen Auslegung). Allerdings setzt eine derartige Auslegung voraus, dass sie nach den anerkannten Methoden der Gesetzesauslegung und Verfassungsinterpretation vertretbar erscheint. Auch ist zu berücksichtigen, welche Folgen die Geltung eines konventionsrechtlichen Rechtsgrundsatzes für das Regelungsgefüge eines nationalen Teilrechtssystems hat (BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2004 a.a.O. S. 327 und 329 bzw. 3410; Urteil vom 4. Mai 2011 a.a.O. S. 371 bzw. Rn. 93). Es liegt nahe, dass für die konventionskonforme Auslegung diejenigen Regeln Anwendung finden, die für die verfassungskonforme Auslegung entwickelt worden sind. Demnach findet auch diese Auslegung ihre Grenze in dem eindeutigen Wortlaut der Norm sowie in dem erkennbaren Willen des Gesetzgebers; sie darf Wortlaut und gesetzgeberischem Willen nicht widersprechen (Urteil vom 28. Februar 2013 - BVerwG 2 C 3.12 - BVerwGE 146, 98 Rn. 49). Die völker- und verfassungsrechtliche Pflicht, der Europäischen Menschen-

rechtskonvention innerstaatlich Geltung zu verschaffen, erledigt sich nicht, wenn eine vollständige Anpassung des nationalen Rechts an einen konventionsrechtlichen Rechtsgrundsatz im Wege der konventionskonformen Auslegung des innerstaatlichen Rechts nicht möglich ist. Vielmehr tritt der Rechtsgrundsatz nur zurück, wenn nur auf diese Weise ein Verstoß gegen tragende Verfassungsgrundsätze abzuwenden ist (BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2004 a.a.O. S. 329).

8. Nach diesen Maßstäben ist das statusbezogene beamtenrechtliche Streikverbot nach wie vor geltendes Recht bis zu einer Auflösung der dargestellten Kollisionslage durch den dazu allein berufenen Gesetzgeber.

a) Die verfassungs- und völkerrechtliche Verpflichtung, die Vorgaben des Art. 11 EMRK zur Koalitionsfreiheit der Angehörigen des öffentlichen Dienstes in die deutsche Rechtsordnung zu integrieren, kann nicht durch eine konventionskonforme Auslegung des Art. 33 Abs. 5 GG erfüllt werden (a.A. VG Kassel, Urteil vom 27. Juli 2011 - 28 K 574/10.KS.D - ZBR 2011, 386; Polakiewicz/Kessler, NVwZ 2012, 841 <844>). Wie unter 4. dargestellt gelten die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums mit demjenigen Inhalt, der sich im traditionsbildenden Zeitraum herausgebildet hat. Dieser Traditionsbestand darf nicht im Wege der Auslegung geändert werden. Vielmehr kann allein der Gesetzgeber den Geltungsanspruch eines hergebrachten Grundsatzes in Wahrnehmung seines Auftrags zur Regelung und Fortentwicklung des Beamtenrechts in Grenzen einschränken.

Aufgrund dessen ist eine Auflösung der Kollisionslage im Wege richterlicher Rechtsfortbildung nicht möglich. Insoweit unterscheidet sich der Gegenstand des vorliegenden Rechtsstreits von dem Streit über Geltung und Reichweite der Koalitionsfreiheit in kirchlichen Einrichtungen, für den das Bundesarbeitsgericht in der Tradition dieses durch Richterrecht geprägten Rechtsgebiets, ohne durch einen entsprechenden Gesetzesvorbehalt eingeschränkt zu sein, eine Lösung in Gestalt des sog. „Dritten Wegs“ entwickelt hat (BAG, Urteil vom 20. November 2012 - 1 AZR 179/11 - BAGE 143, 354 Rn. 118 ff.). Aufgrund der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das Statusrecht der Beamten nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG ist es Sache des Bundesgesetzgebers, darüber zu entscheiden, ob und inwieweit die verfassungsummittelbare Geltung des statusbezogenen Verbots kollektiver Kampfmaßnahmen für Beamte im Hinblick auf die Gewährleistungen des Art. 11 EMRK eingeschränkt werden soll.

b) Das Verbot kollektiver Kampfmaßnahmen muss für diejenigen Beamten von vornherein nicht relativiert werden, die in den von Art. 33 Abs. 4 GG erfassten Bereichen der öffentlichen Verwaltung tätig sind. Nach dieser Vorschrift ist die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen. Demnach muss der Dienstherr zur Erfüllung der Aufgaben der genuin hoheitlichen Verwaltung regelmäßig Beamte einsetzen; eine Wahl zwischen dem Einsatz von Beamten und Tarifbeschäftigten besteht insoweit nicht. Dieser Beamtenvorbehalt findet seine Rechtfertigung darin, dass der Beamtenstatus aufgrund der besonderen Rechte- und Pflichtenstellung besondere Gewähr für eine qualifizierte, loyale und gesetzestreue Aufgabenerfüllung bietet (BVerfG, Beschluss vom 19. September 2007 - 2 BvF 3/02 - BVerfGE 119, 247 <261>; Urteil vom 18. Januar 2012 - 2 BvR 133/10 - BVerfGE 130, 76 <111 f.>). Damit verweist Art. 33 Abs. 4 GG auf die besonderen Verlässlichkeits- und Rechtsstaatlichkeitsgarantien des Berufsbeamtentums, die durch Art. 33 Abs. 5 GG verfassungsrechtlich abgesichert sind.

Die Annahme liegt nahe, dass die Verwaltung, in der hoheitsrechtliche Befugnisse im Sinne des Art. 33 Abs. 4 GG ausgeübt werden, der Staatsverwaltung im Sinne des Art. 11 Abs. 2 Satz 2 EMRK entspricht, für deren Angehörige die durch Art. 11 Abs. 1 EMRK gewährleisteten Rechte auf Kollektivverhandlungen und diese begleitenden kollektiven Kampfmaßnahmen eingeschränkt werden können. Zur genuin hoheitlichen Verwaltung in diesem Sinne dürften neben den Streitkräften und der Polizei sonstige Ordnungskräfte, Rechtspflege, Steuerverwaltung, Diplomatie sowie Verwaltungsstellen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene gehören, die mit der Ausarbeitung von Rechtsakten, deren Durchführung und mit hoheitlichen Aufsichtsfunktionen betraut sind. Nicht erfasst sein dürften etwa die staatlichen Bildungs- und Wissenschaftseinrichtungen und sonstige Einrichtungen der Daseinsvorsorge unabhängig von ihrer Rechtsform (vgl. Traulsen, JZ 2013, 65 <69 f.>). Die praktikable Abgrenzung der Bereiche obliegt dem Gesetzgeber.

c) Für diejenigen Bereiche der öffentlichen Verwaltung, die nicht zur genuin hoheitlichen Verwaltung im Sinne von Art. 33 Abs. 4 GG, Art. 11 Abs. 2 Satz 2 EMRK gehören, obliegt es der verfassungsrechtlich nicht gebundenen Entscheidung der Dienstherrn, ob sie zur Aufgabenerfüllung Beamte oder Tarifbeschäftigte einsetzen (BVerfG, Beschluss vom 19. September 2007 a.a.O. S. 267; Urteil vom 14. Februar 2012 - 2 BvL 4/10 - BVerfGE 130, 263

<297 f.>). Daher können die Dienstherrn die Kollisionslage zwischen dem Verbot des Art. 33 Abs. 5 GG und den Gewährleistungen des Art. 11 EMRK, die für die hier beschäftigten Beamten besteht, auf Dauer dadurch auflösen, dass sie für diese Verwaltungsbereiche, etwa im öffentlichen Schulwesen, künftig nur noch Tarifbeschäftigte einstellen (vgl. jetzt schon § 5 BBG, § 3 Abs. 2 BeamStG). Außerdem ist außerhalb des Bereichs des Art. 33 Abs. 4 GG an ein Wahlrecht der Bewerber zu denken, als Beamte oder als Tarifbeschäftigte eingesetzt zu werden, ggf. auch an ein Wahlrecht für bereits ernannte Beamte, in diesem Status zu bleiben oder in ein Tarifbeschäftigtenverhältnis zu wechseln (vgl. Schubert, AöR 2012, 92 <116>).

Die vorhandenen Beamten können die von Art. 11 EMRK vermittelten Rechte auf Tarifverhandlungen und kollektive Kampfmaßnahmen derzeit nicht durchsetzen: Zum einen besteht aufgrund der einseitig hoheitlichen Festlegung der Arbeitsbedingungen keine tariffähige Situation, so dass kollektive Kampfmaßnahmen nach deutschem Arbeitskampfrecht schon aus diesem Grund nicht in Betracht kommen. Zum anderen erstreckt sich das statusbezogene Verbot kollektiver Kampfmaßnahmen nach Art. 33 Abs. 5 GG auch auf die Unterstützung derartiger Maßnahmen der Tarifbeschäftigten.

Davon ausgehend muss der Gesetzgeber für die Beamten außerhalb der genuin hoheitlichen Verwaltung nach dem Grundsatz der praktischen Konkordanz einen Ausgleich der sich gegenseitig ausschließenden Rechtspositionen aus Art. 33 Abs. 5 GG und Art. 11 EMRK herbeiführen. Zur Auflösung dieser Kollisionslage stehen ihm insoweit verschiedene Möglichkeiten offen, die bereits jetzt in der Literatur diskutiert werden: Erforderlich erscheint jedenfalls eine erhebliche Erweiterung der Beteiligungsrechte der Gewerkschaften in Richtung eines Verhandlungsmodells. Die derzeit eingeräumten Beteiligungsrechte nach § 118 BBG, § 53 BeamStG genügen nicht (Schubert, a.a.O. S. 109 f.). In Betracht kommt ferner ein Verhandlungs- und Schlichtungsmodell unter paritätischer Beteiligung der Gewerkschaften in der Art des „Dritten Wegs“, wie es das Bundesarbeitsgericht für die Einrichtungen der Kirchen entwickelt hat (Greiner, DÖV 2013, 623 <625 f.>; BAG, Urteil vom 20. November 2012 a.a.O.).

Erweiterte Beteiligungsrechte ändern nichts daran, dass kollektive Kampfmaßnahmen von Beamten als Druckmittel zur Durchsetzung konkreter Arbeitsbedingungen „echte“ Tarifverhandlungen über die Gestaltung der Arbeitsbedingungen der Beamten und damit eine Abkehr von der hoheitlichen Regelung des Beamtenverhältnisses voraussetzen. Eine Öffnung des Beamtenrechts für eine tarifautono-

me Gestaltung kommt für den Bereich der innerdienstlichen, sozialen und personellen Angelegenheiten der Beamten in Betracht, wenn und soweit diese auf der Dienststellenebene durch Dienstvereinbarungen mit dem Personalrat geregelt werden können (Seifert, KritV 2009, 357 <373>).

Eine darüber hinausgehende Tarifautonomie stellt den durch Art. 33 Abs. 4 und Abs. 5 GG vorgegebenen Charakter des Beamtenverhältnisses als öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis in Frage. Es ist zu besorgen, dass der prägende, durch Art. 33 Abs. 5 GG vorgegebene Inhalt grundlegender Beamtenpflichten wie der Pflichten zum vollen beruflichen Einsatz oder zur Loyalität angetastet würde, wenn diese Pflichten tarifvertraglich konkretisiert werden könnten. Beispielhaft ist an die Pflicht zur unentgeltlichen und gering vergüteten Mehrarbeit zu denken. Bei einem Wegfall oder einer Abschwächung derartiger Pflichten entfällt die Rechtfertigung für die lebenslange Alimentation. Entsprechendes gilt für Altersgrenzen für die Einstellung und den Eintritt in den Ruhestand, die eine angemessene, die lebenslange Altersversorgung der Beamten rechtfertigende Dauer der Dienstleistungsverpflichtung sicherstellen (Urteil vom 23. Februar 2012 - BVerwG 2 C 76.10 - BVerwGE 142, 59 = Buchholz 11 Art. 33 Abs. 2 GG Nr. 54, jeweils Rn. 18 f.).

Eine Sonderstellung nimmt allerdings die Beamtenbesoldung ein. Deren Entwicklung steht seit jeher in einem engen, durch den Alimentationsgrundsatz nach Art. 33 Abs. 5 GG vermittelten Zusammenhang mit der Entwicklung der Gehälter der Tarifbeschäftigten, d.h. mit den Tarifabschlüssen für den öffentlichen Dienst. Die nach Art. 33 Abs. 5 GG gebotene Amtsangemessenheit der Alimentation bemisst sich vor allem aufgrund eines Vergleichs mit den Nettoeinkommen der Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes. Vorrangig anhand dieses Maßstabs ist zu beurteilen, ob die Beamtenbesoldung verfassungswidrig von der allgemeinen Einkommensentwicklung abgekoppelt wird. Dies dürfte der Fall sein, wenn der Gesetzgeber die Besoldungsentwicklung an Parameter knüpft, die die Tarifabschlüsse für den öffentlichen Dienst nicht mehr in den Blick nehmen (BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 - 2 BvR 1387/02 - BVerfGE 114, 258 <293 f.>; Beschlüsse vom 20. März 2007 - 2 BvL 11/04 - BVerfGE 117, 372 <388>; BVerwG, Urteile vom 20. März 2008 - BVerwG 2 C 49.07 - BVerwGE 131, 20 = Buchholz 11 Art. 33 Abs. 5 GG Nr. 94, jeweils Rn. 26 und vom 23. Juli 2009 - BVerwG 2 C 76.08 - Buchholz 11 Art. 33 Abs. 5 GG Nr. 108 Rn. 7 und 13).

Aufgrund dieser Besonderheiten kann die Beamtenbesoldung in die Tarifverhand-

lungen für den öffentlichen Dienst einbezogen werden, ohne die Balance des beamtenrechtlichen Regelungsgefüges zu gefährden. Dies hätte zur Folge, dass die Gewerkschaften der Beamten an den Tarifverhandlungen teilnehmen und sich die Beamten außerhalb der von Art. 33 Abs. 4 GG erfassten Bereiche der öffentlichen Verwaltung insoweit an kollektiven Kampfmaßnahmen beteiligen könnten.

Es kann dahingestellt bleiben, ob die engen Grenzen einer tarifvertraglichen Gestaltung des Beamtenrechts für die Beamten außerhalb der genuin hoheitlichen Verwaltung auf Dauer auch dann aufrechterhalten werden können, wenn sich die Dienstherrn weiterhin für den Einsatz von Beamten an Stelle oder zusammen mit Tarifbeschäftigten entscheiden. Aufgrund der neueren Rechtsprechung des EGMR zu Art. 11 EMRK besteht jedenfalls gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

9. Art. 28 der Europäischen Grundrechtecharta (EuGrCh), der ein Recht auf Kollektivverhandlungen und kollektive Arbeitskampfmaßnahmen einschließlich Streiks gewährleistet, ist nicht anwendbar. Die Charta gilt nach Art. 51 Abs. 1 Satz 1 EuGrCh für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union. Nach Art. 51 Abs. 2 EuGrCh dehnt sie den Geltungsbereich des Unionsrechts nicht über die Zuständigkeiten der Union aus; sie begründet weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben der Union (vgl. EuGH, Urteil vom 26. Februar 2013 - Rs. C-617/10 - Åkerberg Fransson, NJW 2013, 1415 Rn. 19 ff.). Daher ist das Recht der Mitgliedstaaten nur dann an den Grundrechten der Charta zu messen, wenn es in den Geltungsbereich des Unionsrechts fällt (vgl. EuGH, Urteil vom 26. Februar 2013 a.a.O. Rn. 19; BVerfG, Urteil vom 24. April 2013 - 1 BvR 1215/07 - NJW 2013, 1499 Rn. 90). Dies ist insbesondere der Fall, wenn nationales Recht erlassen wird, um eine unionsrechtliche Umsetzungspflicht zu erfüllen.

Aufgrund dessen besteht bei Regelungen des kollektiven Arbeitsrechts - gleich welchen Inhalts - keine Bindung an Art. 28 EuGrCh, weil dieses Rechtsgebiet nicht nach inhaltlichen Vorgaben des Unionsrechts zu gestalten ist. Auch nimmt Art. 28 EuGrCh ausdrücklich auf die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten Bezug. Es kommt nicht darauf an, ob und inwieweit es eine Rechtssetzungskompetenz der Europäischen Union ermöglicht, auch Regelungen des kollektiven Arbeitsrechts zu erlassen (Niedobitek, ZBR 2010, 361 <364>).

10. Hätte sich die angefochtene Disziplinarverfügung nicht während des Revisionsverfahrens erledigt, wäre der Senat

berechtigt gewesen, die angemessene Disziplinarmaßnahme unter Beachtung des Verschlechterungsverbots aufgrund einer eigenen Bemessungsentscheidung nach § 13 Abs. 2 Satz 1 bis 4 LDG NRW festzusetzen (Urteile vom 15. Dezember 2005 - BVerwG 2 A 4/04 - Buchholz 235.1 § 24 BDG Nr. 1 Rn. 23, vom 27. Juni 2013 - BVerwG 2 A 2.12 - IÖD 2013, 257 Rn. 9 und vom 25. Juli 2013 - BVerwG 2 C 63.11 - NVwZ-RR 2014, 105 Rn. 9). Die dreimalige Verletzung der Dienstleis-

tungspflicht löste ein disziplinarrechtliches Sanktionsbedürfnis aus. Die Gewährleistungen des Art. 11 EMRK waren nicht geeignet, das verfassungsrechtliche Streikverbot ohne ein Tätigwerden des Gesetzgebers außer Kraft zu setzen. In Anbetracht der Sach- und Rechtslage hätte der Senat allerdings eine Geldbuße von 300 € für ausreichend gehalten. Die Sanktionierung diene dem Zweck, der Klägerin vor Augen zu führen, dass der Dienstherr ihr Verhalten nicht hinnahm.

Dadurch sollte sie von Wiederholungen abgehalten werden. Die Klägerin war disziplinarisch nicht vorbelastet. Sie hatte die Streikteilnahme der Schulleitung angekündigt, sodass diese Vertretungsregelungen treffen konnte. Im Nachhinein hat die Klägerin Vertretungsstunden in einem Umfang übernommen, der über den von ihr verursachten Unterrichtsausfall hinausging.

Aus dem Landesverband

Infothek

Stellungnahme Radarkontrollen

Die Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Landesverbände hat im schriftlichen Anhörungsverfahren zum Antrag der Piratenfraktion "Verdeckte Radarkontrollen abschaffen – Sicherheit geht anders!" Stellung genommen. Die Arbeitsgemeinschaft vertritt die Auffassung, dass die im Antrag geforderten Hinweisschilder kontraproduktiv sind und die Durchführung von Geschwindigkeitsmessungen ad absurdum führen. Geschützt würden dadurch Verkehrsteilnehmer, die sich allein wegen der Schilder in diesem Bereich an-

die vorgeschriebene Geschwindigkeit halten. Unerwartete Geschwindigkeitskontrollen sollen hingegen alle Kraftfahrer anhalten, die gesetzlich vorgeschriebenen oder individuell angeordneten Geschwindigkeitsbeschränkungen überall und jederzeit beachten zu müssen und nicht nur dort, wo davor gewarnt wird. Die Arbeitsgemeinschaft hat sich vehement dagegen ausgesprochen, eine Verwendung der kommunalen Einnahmen für Maßnahmen des Landes vorzusehen, da diese schon aus haushaltsrechtlichen Gründen ausscheidet und auch sinnentstellend ist.

Termine:

10.09.2014: Bau-, Planungs- u. Umweltausschuss des SHGT, Neumünster
18.-19.09.2014: Bürgermeisterfachkonferenz des SHGT, Alt Duvenstedt
23.09.2014: Sitzung der Geschäftsführer der Kreisverbände, Kiel
24.09.2014: Klimakonferenz des SHGT, Bürgerhaus Kronshagen
25.09.2014: Bürgervorstehertagung des SHGT
29.09.2014: 4. SHGT-Forum der kommunalen Wirtschaft, Universität Kiel
07.10.2014: Landesvorstand des SHGT
31.10.2014: Delegiertenversammlung des SHGT in Nortorf

Landesvorstand berät über Finanzausgleich, Inklusion und Kinderbetreuung

In der Sitzung des Landesvorstandes des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages am 22.05.2014 konnte der gerade neu gewählte Vorsitzende des Kreisverbandes Dithmarschen, Bürgermeister Hans-Peter Witt (Hemme) als neues Mitglied im Landesvorstand begrüßt werden. Landesvorsitzender Koch gratulierte ihm zur Wahl in den Landesvorstand und hieß Herrn Witt herzlich Willkommen. Zugleich bedankte sich der Landesvorsitzende bei Thomas Rieger, der nach 5 ½ jähriger Zugehörigkeit, davon 3 ½ Jahre als Schatzmeister im geschäftsführenden Landesvorstand, den Landesvorstand verlässt, sehr herzlich für dessen großes Engagement im Kreisverband und Landesverband des Gemeindetages. Im Mittelpunkt der Beratungen stand unter

anderem die Reform des kommunalen Finanzausgleichs. Der Landesvorstand stellte fest, dass der dem Landtag vorliegende Gesetzentwurf die Anforderungen der Gemeinden an eine nachhaltige, effiziente und gerechtere Form nicht erfüllt. Die weiteren Ziele und das Vorgehen des Gemeindetages wurden beraten. Einen weiteren Schwerpunkt bildete die aktuelle Diskussion über die Finanzierung der Schulbegleitung. Der Landesvorstand des Gemeindetages forderte die Landesregierung auf, sich zu ihrer Finanzierungsverantwortung für die Schulbegleitung zu bekennen und zügig eine nachhaltige Lösung für die Organisation und Finanzierung dieser Aufgabe herbeizuführen. Der Gemeindetag stellte fest, dass die Schulträger hierfür nicht zuständig seien und

empfehl den Schulträgern, eventuelle Anträge von Eltern auf Kostenzusagen für Schulbegleitung abzulehnen. Der Gemeindetag stellte außerdem fest, dass die von den Schulträgern geschaffenen Kapazitäten der Schulsozialarbeit nicht zur individuellen Betreuung von inklusiv beschulten Schülern im Unterricht eingesetzt werden können.

Der Landesvorstand befasste sich außerdem mit verschiedenen Aspekten der Kinderbetreuungsfinanzierung. Er nahm den aktuellen Sachstand der Evaluation für die Finanzierungsvereinbarung zwischen Land und Kommunen zum Ausbau der Krippenbetreuung zu Kenntnis. Außerdem befasste sich der Landesvorstand mit dem aktuellen Beratungsstand zwischen Land und Kommunen zur Abrechnung und Verwendung der aufgrund der Vereinbarung zwischen der Landesregierung und den kommunalen Landesverbänden vom Dezember 2012 zur Finanzierung des Krippenausbaus zusätzlich fließenden Landesmittel.

Im Dezember 2013 hatten die Landesregierung und die kommunalen Landesverbände außerdem eine Vereinbarung zu Umsetzung des Konnexitätsprinzips für verschiedene Landesgesetze mit neuen Aufgaben und Standards für die Kommunen abgeschlossen. Aufgrund dieser Ver-

einbarung erhalten die schleswig-holsteinischen Kommunen ab dem Jahr 2014 mehrere Millionen Euro zusätzlich vom Land zur Finanzierung dieser neuen Aufgaben. Dies dient zur Umsetzung des Konnexitätsprinzips in Artikel 49 der Landesverfassung. Inzwischen haben die

Landesregierung und die kommunalen Landesverbände eine Vereinbarung zur genauen Verteilung der Landesmittel und zur Durchführung des Vertrages vom Dezember 2013 ausgehandelt. Der Landesvorstand stimmte dieser Vereinbarung zu.

Zweckverbandsausschuss des SHGT tagte am 10. April 2014 in Kiel

Der Zweckverbandsausschuss des Gemeindetages kam am 10. April 2014 im Haus der kommunalen Selbstverwaltung in Kiel zu seiner ersten Sitzung nach der Kommunalwahl zusammen. Dabei wurde der bisherige Vorsitzende Bürgermeister Janhinnerk Voß, Gemeinde Großhansdorf, in seinem Amt bestätigt. Zum neuen stellvertretenden Vorsitzenden wurde Verbandsvorsteher Jens Kretschmer vom

Wegeverband der Gemeinden des Kreises Segeberg (WZV) gewählt. Zu Beginn der Sitzung wurde der im Jahre 2013 gegründete Kindergarten-Zweckverband Stecknitz (Kreis Herzogtum Lauenburg) vom Leitenden Verwaltungsbeamten des Amtes Berkenthin, Frank Hase, vorgestellt. Der Zweckverband wurde von 10 der 11 amtsangehörigen Gemeinden gegründet und bildet die gemeinsame

rechtliche Ebene für die insgesamt 8 KiTa-Einrichtungen im Amtsbereich.

Danach berieten die Ausschussmitglieder über die Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand für sogenannte „Beistandsleistungen“ im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit und über eine Änderung des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit (GkZ).

Weitere Themen waren die Mehrheitsverhältnisse in Schulverbandsversammlungen und Probleme bei Zweckverbandssatzungen. Abschließend erfolgte ein angeregter Erfahrungsaustausch zu aktuellen Themen.

Jochen Nielsen

Personalnachrichten

Ursula Röthel und Johannes Witt vom Ministerpräsidenten mit der Ehrennadel ausgezeichnet

Ministerpräsident Torsten Albig hat die Ehrennadel des Landes an elf verdiente Frauen und Männer aus Schleswig-Holstein verliehen. Er überreichte die Auszeichnungen am 27. Januar 2014 in Kiel. Unter den verdienten Ehrenamtlichen befinden sich auch zwei kommunale Mandatsträger, Ursula Röthel aus Silberstedt/Esperstoft und Johannes Witt aus Dersau. Ursula Röthel engagiert sich in der Kommunalpolitik und im Deutschen Roten Kreuz. Sie war elf Jahre stellvertretende Bür-



germeisterin und über mehrere Jahre Vorsitzende des Sozialausschusses. Darüber hinaus war sie 42 Jahre im Vorstand des Ortsvereins Jübek und Umgebung des DRK aktiv, den sie 24 Jahre geleitet hat. Hier engagierte sie sich besonders für ältere Menschen und die Unterbringung von Asylbewerbern. Sie organisierte Fahrten, Feiern, Ferienspaßaktionen und Blutspendetermine. Außerdem erweiterte sie die Kleiderkammer und richtete einen Tanzkreis ein.

Johannes Witt war 27 Jahre Mitglied der Gemeindevertretung Dersau und davon 23 Jahre erster bzw. zweiter stellvertretender

Bürgermeister. Als Ausschussvorsitzender hat er sich für die Aufstellung eines Landschaftsplanes eingesetzt. Er engagiert sich auch in der Seniorenarbeit, or-

ganisiert Fahrten, Feiern, Spielenachmittage und Sommerfeste. Über die Ortsgrenzen hinaus ist das jährliche Oktoberfest bekannt, das auf seinem Hof

stattfindet und zu dem über 800 Gäste kommen. Die Erlöse spendet er an Vereine und Verbände in Dersau.

Stefan Bauer ist Henstedt-Ulzburgs neuer Bürgermeister

Am 16.03.2014 haben die Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde Henstedt-Ulzburg Stefan Bauer mit über 51 % der abgegebenen Stimmen zu ihrem neuen hauptamtlichen Bürgermeister gewählt. Der parteilose Einzelbewerber ließ seine beiden Konkurrentinnen mit 33,02 beziehungsweise 15,73 Prozent weit hinter sich. 43,19 % der knapp 28.000 Einwohner haben sich an der Bürgermeisterwahl beteiligt.

Der 45-jährige Kriminalbeamte ist verheiratet und hat 3 Kinder. Bauer hat seine Laufbahn zunächst beim Bundeskrimi-



nalamt begonnen und wechselte später zur Polizei Hamburg. Er arbeitete hier unter anderem in einer Ermittlungsgruppe des Landeskriminalamts zur Bekämpfung der banden- und gewerbsmäßigen Einschleusung von Ausländern. 2003 wurde er zum Kriminalrat ernannt. Zuletzt war Bauer Leiter des Fachkommissariats Cybercrime und stellvertretender Leiter der Abteilung Wirtschaftskriminalität im Landeskriminalamt Hamburg.

Am 02.06.2014 trat der Motorradfan und Musikliebhaber sein neues Amt an. Der SHGT gratuliert Stefan Bauer auf diesem Weg noch einmal herzlich zur Wahl und wünscht für seine Amtszeit viel Erfolg.

Buchbesprechungen

Dirk Lenders

Beamtenstatusgesetz

Kommentar zum Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern

Reckinger Verlag, Siegburg, 368 Seiten, kartoniert, 34,90 €

Seit dem 1. April 2009 gilt das neu geschaffene Beamtenstatusgesetz, das auf die veränderte Verteilung der beamtenrechtlichen Gesetzgebungskompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern durch die Föderalismusreform I zurückgeht. Es ersetzt die statusrechtlichen Regelungen aus dem Beamtenrechtsrahmengesetz.

Dieser Kommentar erläutert unter Einbeziehung der aktuellen Rechtsprechung sowie der Fachliteratur systematisch den Inhalt und die Auslegung des Gesetzes. Zahlreiche Praxis-Tipps und -Beispiele veranschaulichen die Materie. Im Anschluss an die Kommentierung findet sich ein Überblick über den aktuellen Gesetzgebungsstand der Länder.

Das Werk wendet sich insbesondere an die Personalabteilungen und die Mitglieder der Personalvertretungen sowie an alle verbeamteten Beschäftigten des öffentlichen Dienstes der Länder und Kommunen.

Dirk Lenders ist als Rechtsanwalt mit Schwerpunkt im öffentlichen Dienstrecht

sowie als Referent tätig. Er ist Autor zahlreicher Veröffentlichungen zu diesem Themenspektrum.

Georg Huttner

Fundrecht in der kommunalen Praxis

Kommunal- und Schulverlag, kartoniert, 194 Seiten, 29 €

Das Thema „Fundsachen“ ist für die meisten Gemeinden eine unliebsame Pflichtaufgabe, welche mit viel Aufwand verbunden ist. Das Fundrecht ist der konkurrierenden Gesetzgebung zuzurechnen. Durch die Vorschriften des Fundrechtes im BGB hat der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch gemacht. Die Länder haben deshalb nur die Möglichkeit, Regelungen zum (Verwaltungs-) Verfahren zu treffen. Dies ist in allen Bundesländern geschehen und in das Werk eingearbeitet.

Aufgabe dieser Erläuterungen ist es, der Praxis dieses tägliche Geschäft des Fundwesens durch rechtliche Hinweise, Muster und Zusammenfassung der Thematik näher zu bringen und Hilfestellung zu geben. Änderungen des Gesetzgebers mit der Zielrichtung der Rechtsklarheit, den heutigen Lebensbedingungen und Wirtschaftsverhältnissen sowie der Euro-Umstellung anzupassen sind in diesem Werk berücksichtigt.

Georg Huttner ist Oberamtsrat und Leiter des Ordnungsamtes der Stadt Eislingen/Fils.

Husvogt

Bestattungsgesetz Schleswig-Holstein

Kommunal- und Schulverlag, 2. Auflage, kartoniert, 356 Seiten, 39 €

Das Bestattungsgesetz Schleswig-Holstein beinhaltet alle Regelungen des für die Praxis wichtigen Rechtsgebiets. Die Verlagsausgabe beantwortet alle Fragen in Zusammenhang mit dieser Thematik.

Seit der ersten Auflage der Kommentierung wurde nicht nur das Bestattungsgesetz an mehreren Stellen geändert. Die Bestattungsverordnung ist hinzugetreten und fast alle Verweise auf andere Rechtsvorschriften waren zu aktualisieren. Soweit die Kommentierung auf Entscheidungen aus anderen Bundesländern hinweist, geschieht dies natürlich unter Berücksichtigung der landesrechtlichen Unterschiede.

Der Kommentar richtet sich an die öffentliche Verwaltung, kirchliche Friedhofsträger, Gerichte und Rechtsanwälte, Bestattungs- und Friedhofsdienstleister, sowie alle interessierten Bürger.

Frank Husvogt ist leitender Verwaltungsdirektor bei der Landeshauptstadt Kiel.