

Aufwendungs- und Kostenersatz nach dem neuen Feuerwehrrecht

Seit dem 1. August 1998 gilt der neue Art. 28 Bayerisches Feuerwehrgesetz (BayFwG). Diese Bestimmung regelt den Aufwendungs- und Kostenersatz für Einsätze und andere Leistungen gemeindlicher Feuerwehren. Über die wesentlichen Änderungen, die diese Vorschrift im letzten Jahr erfahren hat, haben wir bereits in BayGTzeitung 8/98, Seite 187, berichtet.

Die Gemeinden haben die neugefaßte Vorschrift mit größtem Interesse zur Kenntnis genommen und sind im ganzen Lande dazu übergegangen, von den neuen, erweiterten Kostenerstattungsmöglichkeiten Gebrauch zu machen. Dies ist begrüßenswert, soll doch der neue Art. 28 BayFwG, der bislang eher ein Schattendasein geführt hat, die Einnahmeausfälle der Gemeinden kompensieren, die diese aufgrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1995 erlitten haben. Bekanntlich hat das Bundesverfassungsgericht die Erhebung einer Feuerschutzabgabe für verfassungswidrig und damit nichtig erklärt.

Seit einem halben Jahr ist die Neuregelung nun in Kraft. Zahlreiche Anfragen an die Geschäftsstelle zeigen, daß einerseits von den erweiterten Kostenerstattungsmöglichkeiten rege Gebrauch gemacht wird, andererseits aber – wie bei neuen Vorschriften üblich – erste Probleme und Auslegungsschwierigkeiten auftreten. Nachfolgend soll versucht werden, die häufigsten bislang an die Geschäftsstelle herangetragenen Fragen und Anregungen darzulegen und Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

1. Muß die Gemeinde eine Kostensatzung erlassen, um die erweiterten Aufwendungs- und Kostenersatzmöglichkeiten ausschöpfen zu können?

Art. 28 BayFwG gibt den Gemeinden das Recht, Pauschalsätze für den Ersatz der Kosten durch Satzung festzulegen. Damit ist jedoch nur die Möglichkeit einer Pauschalierung zur Verwaltungsvereinfachung erteilt worden; um

nicht jedes Tätigwerden ihrer gemeindlichen Feuerwehren einzeln abrechnen zu müssen, können Pauschalsätze in einer Satzung festgelegt werden. Für die Erhebung von Aufwendungs- und Kostenersatz ist jedoch eine Satzung nicht notwendig. Art. 28 Abs. 1 legt den grundsätzlichen Erstattungsanspruch fest; die Formulierung „nach Maßgabe der notwendigen Bestimmungen“ bezieht sich in erster Linie auf die nachfolgenden Absätze 2 und 3. Eine Kostensatzung nach Abs. 4 ist nicht zwingende Voraussetzung für eine Kostenerhebung.

2. Ist eine Gemeinde verpflichtet, Aufwendungs- und Kostenersatz zu verlangen oder kann sie generell darauf verzichten?

Den Gemeinden steht grundsätzlich Ermessen hinsichtlich dieser Frage zu; Art. 28 Abs. 1 Satz 1 spricht von „können“. Allerdings sind die Gemeinden nach Art. 61 und 62 Gemeindeordnung (GO) gehalten, alle Einnahmequellen auszuschöpfen, um eine wirtschaftliche und sparsame Haushaltsführung zu erreichen. Sofern nicht Gründe der Unbilligkeit der Erhebung von Aufwendungs- und Kostenersatz entgegenstehen (dazu unten mehr), ist im Regelfall der jeweilige Einsatz der Feuerwehr abzurechnen.

3. Was sind die „notwendigen“ Aufwendungen i.S.v. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 BayFwG?

„Notwendig“ sind die Aufwendungen, die von der Feuerwehr den Umständen entsprechend

für erforderlich gehalten werden dürfen, um den Einsatz erfolgreich durchzuführen (vgl. Endres/Forster, Kommentar zum BayFwG, 1998, Art. 28 Rand-Nr. 7). Es herrscht seit langem Streit, ob zur Beantwortung dieser Rechtsfrage die „ex ante“-Sicht maßgeblich ist, es also auf den Sach- und Kenntnisstand zum Zeitpunkt des behördlichen Handelns ankommt, oder ob auf die „ex post“-Sichtweise, also auf das objektiv Notwendige, abzustellen ist, das heißt,

was rückblickend objektiv notwendig war. Würde man der letztgenannten Ansicht den Vorzug geben, so dürfte die Gemeinde nur diejenigen Aufwendungen abrechnen, die für den erfolgreichen Einsatz tatsächlich vonnöten waren, nicht aber zusätzlich am Einsatzort vorhandene Fahrzeuge und Geräte sowie vorhandenes Personal. Dies wiederum könnte dazu führen, daß zukünftig die Einsatzzentrale, die einen Notruf erhält, aufwendig und zeitraubend den Melder befragen würde, welchen Umfang das Schadensereignis hat, um die wirklich notwendige – und damit allein abrechnungsfähige – Anzahl an Fahrzeugen, Geräten und Personal ausrücken zu lassen.

Das kann ernsthaft nicht vom Gesetzgeber gewollt sein. Die Einsatzzentrale muß in Sekundenschnelle entscheiden, welche Alarmstufe sie aufgrund des vom Melder geschilderten Sachverhalts auszulösen hat. Zeitraubende Rückfragen gefährden eine rasche Alarmierung und würden in aller Regel den Melder, der – oftmals noch unter dem Eindruck der Geschehnisse – lediglich vage Angaben über Anzahl der Verletzen, Anzahl der Beteiligten oder Ausmaß des Brandes machen kann, letztlich überfordern. Vorzuziehen ist daher eindeutig die „subjektive“ ex ante-Sichtweise,

TITELFOTO

Marktplatz mit Rathaus und Brunnen in der Stadt Bad Rodach b. Coburg. Pünktlich zum 1100jährigen Jubiläum wurde der Stadt der Titel „Bad“ verliehen.



**BAYERISCHER
GEMEINDETAG**

Herausgeber und Verlag
Bayerischer Gemeindetag,
Körperschaft des öffentlichen Rechts;

Geschäftsführendes Präsidialmitglied
Direktor Eckart Dietl
**Verantwortlich für Redaktion
und Anzeigen**
Gerhard Blumenstein,
Direktor beim BayGT;

Dreschstraße 8, 80805 München,
Tel. 0 89 / 36 00 09-0, Fax 0 89 / 36 56 03
Erscheinungsweise monatlich; Bezugspreis
DM 66,- jährl.; bei Mitgliedern im Beitrag enth.
Anzeigenverwaltung
W. Kohlhammer GmbH, Esther Wonka,

Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart
Tel. 0 711 / 7 86 32 62, Fax 0 711 / 7 86 33 93
Druck, Herstellung und Versand
Druckerei Schmerbeck GmbH,
Gutenbergstr. 12, 84184 Tiefenbach b. Landshut,
Tel. 0 87 09 / 92 17 - 0, Fax 0 87 09 / 92 17 - 99

d.h. maßgeblich für die Beurteilung, ob Aufwendungen notwendig waren, ist der Sach- und Kenntnisstand zum Zeitpunkt des behördlichen Handelns, also desjenigen, der die Alarmerierung auslöst. Diese Ansicht findet mittlerweile auch in der Rechtsprechung Zustimmung (vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 8. Juni 1998, NJW 1999, Seite 232). § 1 Abs. 1 Satz 2 der Mustersatzung in Anlage 7 zur Vollzugsbekanntmachung zum Bayerischen Feuerwehrgesetz, wonach Einsätze in dem für die Hilfeleistung notwendigen Umfang abgerechnet werden, ist daher gegebenenfalls um einen Satz zu ergänzen, der in etwa lauten könnte: „Maßgeblich hierbei ist das Meldebild zum Zeitpunkt des Ausrückens“.

4. In welchem Umfang soll von der Unbilligkeitsregelung in Art. 28 Abs. 1 Satz 3 BayFwG Gebrauch gemacht werden und wer entscheidet innerhalb der Gemeinde, ob eine Inanspruchnahme der Billigkeit widersprüche?

Das in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 BayFwG den Gemeinden eingeräumte Ermessen ist in Art. 28 Abs. 1 Satz 3 BayFwG mit einer Ermessenseinschränkung gekoppelt, wonach auf Aufwendungersatz verzichtet werden „soll“, wenn eine Inanspruchnahme des Kostenschuldners der Billigkeit widerspräche. „Soll“ bedeutet bekanntermaßen, daß die Verwaltung stets von einer Regelung Gebrauch zu machen hat, wenn nicht ausnahmsweise Gründe dafür sprechen, hiervon abzusehen. Kurz: „Soll“ bedeutet mehr als „kann“, tendiert in Richtung „muß“. Daraus folgt, daß praktisch immer von einer Kostenerhebung abgesehen werden muß, wenn eine Inanspruchnahme unbillig wäre. Die Gemeinde ist gehalten, in jedem Fall zu prüfen, ob Unbilligkeit vorliegt oder nicht.

Hieraus aber abzuleiten, daß grundsätzlich kein Kostenersatz verlangt werden darf, wäre zu weit gegangen. Entscheidend ist nämlich, was unter Unbilligkeit zu verstehen ist. „Unbillig“ ist eine Kostenerhebung nicht bereits allein dadurch, daß sie erfolgt. Daß ein Einsatzverursacher zur Kasse gebeten wird, mag zwar für diesen im Einzelfall schmerzlich sein; der finanzielle Verlust als solcher ist jedoch nicht unbillig. Sowohl die amtliche Begründung zum Gesetz als auch die Vollzugsbekanntmachung des Innenministeriums weisen zu Recht darauf hin, daß Unbilligkeit vor allem dann in Betracht kommt, wenn die Kostenregulierung sich auf den Betroffenen äußerst belastend bzw. existenzbedrohend auswirken könnte, weil – beispielsweise beim Verkehrsunfall – kein Versicherungsschutz besteht oder sonstige persönliche Härten (z.B. familiäres Leid) vorliegen. Gemeint sind damit also die Fälle, in denen beispielsweise die Haftpflichtversiche-

rung im Fall der umfassenden Halterhaftung aus versicherungsrechtlichen Gründen ausnahmsweise nicht zahlen muß oder der Kostenschuldner einen nahen Angehörigen anlässlich des abzurechnenden Schadensereignisses verloren hat. Es wäre mithin unbillig, im ersten Fall den Erstattungspflichtigen an den Rand des wirtschaftlichen Ruins zu treiben – und damit unter Umständen einen Sozialhilfesfall zu schaffen – und im zweiten Fall mindestens pietätlos, dem mit dem Verlust eines Familienmitglieds getroffenen Kostenschuldner eine „saftige“ Kostenrechnung zu präsentieren. Solche Extremfälle hatte der Gesetzgeber im Auge, als er sich entschloß, die neue Unbilligkeitsregelung in Art. 28 Abs. 1 Satz 3 BayFwG zu verankern. Es wird daher zukünftig maßgeblich auf das notwendige Fingerspitzengefühl des innerhalb der Gemeinde Zuständigen ankommen, ob bzw. in welchem Umfang Kostenersatz geltend gemacht wird.

Wer entscheidet aber nun innerhalb der Gemeinde, ob Unbilligkeit vorliegt oder nicht? Aus Feuerwehrkreisen wurde bisweilen der Vorschlag gemacht, hierüber solle der Einsatzleiter bzw. Kommandant der gemeindlichen Feuerwehr entscheiden. Dieser Vorschlag ist abzulehnen, da Art. 28 Abs. 1 Satz 1 BayFwG ausdrücklich „die Gemeinden“ zu Ermächtigten bestimmt hat, darüber zu befinden, ob Kostenersatz verlangt werden soll. Mit „die Gemeinden“ sind die Entscheidungsgremien (Stadtrat, Gemeinderat, beschließende Ausschüsse) oder der 1. Bürgermeister gemeint. Der Feuerwehrkommandant übt ein kommunales Ehrenamt i.S.v. Art. 19 GO aus. Er ist nicht Beamter, Angestellter oder Arbeiter der politischen Gemeinde und zählt somit nicht zum Personalkörper der Gemeindeverwaltung. Weder steht ihm daher eine originäre Entscheidungskompetenz in der Frage, ob Kostenersatz verlangt werden soll, noch kann sie ihm von der Gemeindeverwaltung oder dem Beschußgremium übertragen werden. Rechtlich nicht zu beanstanden und praxisgerecht dürfte es jedoch sein, den jeweiligen Einsatzleiter bzw. Kommandanten in Zweifelsfällen, d.h. wenn eine Unbilligkeit der Kostenerhebung im Raume steht, an der Entscheidungsfindung teilhaben zu lassen. Oftmals wird es ja so sein, daß der örtliche Kommandant die persönlichen und/oder wirtschaftlichen Verhältnisse des Kostenschuldners kennt. Wer konkret innerhalb der Gemeinde die letztendliche Entscheidung trifft, richtet sich nach der inneren Organisation und Kompetenzverteilung jeder Gemeinde.

5. Kann nach dem Wortlaut des Art. 28 Abs. 2 Nr. 1 Kostenersatz für Einsätze im abwehrenden Brandschutz verlangt werden?

Liest man nur den ersten Teil des Art. 28 Abs. 2 Nr. 1, so könnte man diesen Eindruck

gewinnen. Dies entspricht aber nicht der gesetzgeberischen Intention. In Art. 28 Abs. 2 Satz 1 sind die Fälle der umfassenden Halterhaftung gemeint. Nicht der Gebäudebrand soll damit erfaßt werden, sondern ausschließlich der Fall, daß ein Kraft-, Luft-, Schienen- oder Wasserfahrzeug brennt oder technischer Hilfsdienst notwendig ist. Die erste Alternative in der Nr. 1 des Absatzes 2 ist daher nicht losgelöst vom zweiten Halbsatz der Bestimmung zu lesen. Der „normale“ abwehrende Brandschutz, der also nicht durch den Betrieb eines aufgeföhrten Fahrzeugs veranlaßt war, ist weiterhin kostenfrei.

6. Darf im Fall des Auffangstatbestands des Art. 28 Abs. 2 Nr. 2 BayFwG (vgl. „sonstige Einsätze“) immer dann keine Kostenrechnung erstellt werden, wenn Menschen oder Tiere gerettet wurden?

Art. 28 Abs. 2 Nr. 2 BayFwG spricht ausdrücklich von „Tätigkeiten“, die „unmittelbar“ der Rettung oder Bergung von Menschen und Tieren dienen. Kostenfrei sind nach dem eindeutigen Wortlaut mithin lediglich unmittelbar der Rettung oder Bergung von Menschen und Tieren dienende Aktivitäten der Feuerwehrdienstleistenden. So ist beispielsweise das Herausholen eines eingeklemmten Menschen aus einem Fahrzeug mittels des Rettungsspreizers, nicht aber die An- bzw. Abfahrt der Feuerwehr zum bzw. vom Unglücksort kostenfrei. Auch die amtliche Begründung zum neuen Gesetz bestimmt, daß An- und Abfahrt sowie weitere Tätigkeiten der Feuerwehren zur Hilfeleistung kostenersatzfähig sind. Um jedoch eine unwürdige „Stopuhr“-Mentalität während des konkreten Einsatzes zu verhindern, sei nochmals auf die Pflicht zur sachgerechten Ermessensausübung nach Abs. 1 und Abs. 2 hingewiesen. Sollte im Einzelfall die Kausalkette Ausrücken – Anfahrt – technische Hilfeleistung – Menschen/Tierrettung – sonstige Tätigkeiten – nicht eindeutig in klar abgrenzbare Abschnitte unterteilbar sein, so dürfte der Verzicht auf Kostenersatz gerechtfertigt sein.

7. Wie ist „grob fahrlässig“ in Art. 28 Abs. 2 Nr. 4 BayFwG zu verstehen?

Nach allgemeinem Rechtsverständnis handelt grob fahrlässig derjenige, der die im allgemeinen Rechtsverkehr erforderliche Sorgfalt in besonders schwerem Maße außer acht läßt. Mit anderen Worten, der Gefahrenverursacher muß vorhersehen, daß sein Tun eine Gefahr verursacht und er muß den Gefahreneintritt vermeiden können. Anhand dieser Definition muß die Gemeindeverwaltung im Einzelfall prüfen, ob die Gefahr grob fahrlässig herbeigeführt wurde oder lediglich „leichte“ Fahr-

lässigkeit vorlag. Grob fahrlässig handelt bei spielsweise sicher derjenige, der mit einer glimmenden Zigarette einen Scheune betritt, in der trockenes Stroh gelagert wird.

8. Muß die Gemeinde eine Kostensatzung erlassen, um Aufwendungs- und Kostenersatz verlangen zu dürfen?

Nein. Art. 28 Abs. 4 BayFwG räumt den Gemeinden (lediglich) die Möglichkeit ein, eine einheitliche Kostensatzung für den Bereich der Pflichtaufgaben wie auch den Bereich der freiwilligen Aufgaben zu erlassen. Die Ermächtigung, Aufwendungs- und Kostenersatz zu verlangen, ergibt sich unmittelbar aus dem Gesetz (vgl. Art 28 Abs. 1 Satz 1 BayFwG). Art. 28 Abs. 4 BayFwG gewährt nur die Möglichkeit, zur Verwaltungsvereinfachung Pauschalsätze per Satzung festzulegen, um der Gemeinde eine aufwendige und zeitraubende Kostenermittlung im Anschluß an den jeweiligen Einsatz zu ersparen. Hat sich allerdings eine Gemeinde im Bereich der freiwilligen Leistungen ihrer Feuerwehr zur Abrechnung der Kosten auf der Basis ihrer Kostensatzung entschlossen, so ist ihr eine Rechnungsstellung nach zivilrechtlichen Anspruchsgrundlagen (z.B. aus Vertrag) verwehrt. Die grundsätzliche Wahlmöglichkeit, die Benutzung ihrer gemeindlichen Einrichtung Feuerwehr entweder öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich zu regeln, hat die Gemeinde durch den Satzungserlaß ausgeschöpft.

9. Vorläufiges Fazit und Ausblick

Mit der Neuregelung des Art. 28 BayFwG hat der bayerische Gesetzgeber den Gemeinden ein umfassendes Instrumentarium an die Hand gegeben, die Verluste aus dem Wegfall der Feuerschutzabgabe zu kompensieren. Nun gilt es, von diesem Instrumentarium sachgerecht Gebrauch zu machen.

Goethe kommunal

Dr. Heinrich Wiethe-Körprich, Bayerischer Gemeindetag

I.

Heute ist man Dichter oder Forscher oder Minister. Man ist Künstler oder Naturwissenschaftler oder Jurist. Goethe war Dichter und Forscher und Minister, war Künstler und Naturwissenschaftler und Jurist – und dazu noch das, was man einen „ganzen Kerl“ nennt¹. Wer die Einheit von Leben und Kunst, von Wirklichkeit und Idee² nicht bloß im Werk³ vorgebetet hat, sondern – im Rahmen der damaligen Konvention – vorlebte, wer alle Bedingungen der menschlichen Existenz verstehend begleitete⁴, wird dieses Attribut nicht zurückweisen.

Die Gebiete mit denen sich Goethe ernsthaft beschäftigte, sind „in den Naturwissenschaften Botanik und vergleichende Anatomie, Farbenlehre, Mineralogie und Geologie, Meteorologie und allgemeine Physik; in der bildenden Kunst Malerei und Grafik, Skulptur und Architektur, Münz- und Medaillenkunde u.a.; in der Literatur neben den europäischen Literaturen einschließlich der griechisch-römischen Klassik die des Orients und Indiens, zum Teil auch Chinas, alle mit ihrem jeweiligen mythologischen Apparat; im administrativen Bereich Bergbau, Straßen- und Wasserbau, Kriegs-, Rechts-, Finanz-, Bibliotheks-, Universitätswesen, Schloßbau, Theater u.a. Dazu kommen persönliche oder auch modische Liebhabereien wie Park- und Gartenkunst, Astrologie und Astrologie, Alchemie und paramedizinische Phänomene usw.“⁵.

Sollte da die Hoffnung vermissen sein, in diesem Steinbruch der Gelehrsamkeit, in der Fülle von Botschaften und Fingerzeichen, die oft genug über den Tagesbedarf hinaus das verborgene allgemein Gültige bloßlegen und uns Heutigen damit so nutzbringend sind wie damals den Zeitgenossen, sollte es also vermissen sein, in Goethes Werk fündig werden zu wollen mit Aussagen, die uns, die wir in den Gemeinden und für die Gemeinden arbeiten, bestätigen, nach Möglichkeit sogar stärken und ermutigen?

Man wird fündig, zunächst aber nicht so wie erwartet. Läßt sich doch beim „Osterspaziergang“ ein Bürger wie folgt vernehmen:

Nein, er gefällt mir nicht, der neue Bürgermeister!
Nun, da er's ist, wird er nur täglich dreister.

Klagen allgemeiner Art schließen an:

Und für die Stadt, was tut denn er?
Wird es nicht alle Tage schlimmer?
Gehorchen soll man mehr als immer ...

Das Lied endet so altvertraut, als habe es damals schon ein Ahnen von kostendeckenden Gebühren und beitragspflichtigen Nebengebäuden gegeben:

... und zahlen mehr als je vorher.

II.

Im Aufgabenfeld der kommunalen Selbstverwaltung dominiert die Bedienung der menschlichen Grundbedürfnisse: Sauberes Trinkwasser, schadlose Abwasserbeseitigung, geordnete Abfallwirtschaft, sichere Energiezufuhr, ein gefälliges Wohnumfeld, eine leistungsfähige Infrastruktur. Für diese Akte der menschlichen Existenzsicherung hat sich der Begriff Daseinsvorsorge eingebürgert. Wir verwenden das Wort „Dasein“ -zigmatisch im Jahr, als wär's Urgestein deutscher Sprachlichkeit, dabei haben wir eine Wortschöpfung vor uns, kaum zweihundert Jahre alt – geschaffen von Goethe⁷. Ist dieser Umstand schon erwähnenswert genug, so erweckt noch mehr der Kontext, in den das Wort gestellt ist, unsere Aufmerksamkeit. Wir kennen die Maslow'sche Bedürfnispyramide⁸, derzufolge der Mensch die Summe seiner Bedürfnisse in ein Schema der Unter- und Überordnung einbringt, in eine fünfstufige Pyramide, deren Boden die fundamentalen physiologischen Bedürfnisse (Überleben, Hunger, Durst) bilden. Sind diese Bedürfnisse befriedigt, erklimmt der Mensch die nächste Stufe (sicherheits- und zukunftsorientierte Bedürfnisse), wendet sich der Befriedigung seiner sozialen Bedürfnisse zu (Anerkennung, Kontakte), sodann den Ich-Bedürfnissen wie Ansehen, Einfluß und Macht, bis er im Streben nach Selbstverwirklichung – ein vertrautes Wort in Frauenbewegter Zeit – die Pyramiden spitze erklimmt. Nichts anderes drückt Goethes Eugenie aus, wenn sie im Ringen mit dem Gerichtsrat um die Bedingungen ihrer künftigen Existenz feststellt⁹:

Um Sicherheit des Daseins ruft zuerst aus tiefer Not ein Halbverlorner noch.

Was dann zu heilen sei, was zu erstatten,
was zu vermissen, lehre Tag um Tag.

Auf diesem Fundament entwickelt Eugenie – wie Maslow – ihren weiteren Lebensplan, der bis hin zu Macht, Ansehen und Selbstverwirklichung reicht¹⁰. Ob er aufgehen wird, steht auf einem anderen Blatt.