

[BayGTzeitung 9/2007](#) □ [Inhaltsverzeichnis](#)

## **VGH: Mithilfe bei Vermisstensuche ist keine Amtshilfe**

**- Anmerkungen zu den Urteilen vom 24. und 25. Januar 2007 -  
Wilfried Schober, Bayerischer Gemeindetag**

Am 24. und 25. Januar 2007 hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGH) in zwei Entscheidungen (Az.: 4 BV 05.2002 und 4 BV 04.3156, BayVBI 2007, S. 274; FSt 9/2007, 116, siehe hierzu auch Welsch, *Amtshilfe der Feuerwehr für die Polizei bei Vermisstensuchen?* in KommunalPraxis BY 4/2007, S. 153 ff.) entschieden, dass die Mithilfe von gemeindlichen Feuerwehren bei der Suche nach vermissten Personen keine Amtshilfe ist. Dies hat zur Folge, dass ein entsprechender Kostenersatzanspruch der Gemeinden ausgeschlossen ist (Mit Schnellinfo 04 – 01/07 vom 31.01.2007 hat die Geschäftsstelle des Bayerischen Gemeindetags alle Mitgliedskommunen darüber informiert). Das Gericht hat damit eine Rechtsfrage entschieden, die von zwei Verwaltungsgerichten (VG Würzburg, Entscheidung vom 30. September 2004, Az.: W 5 K 04.849 einerseits, VG Ansbach, Urteil vom 2. Juni 2006, Az.: AN 5 K 04.3495 andererseits) unterschiedlich beurteilt worden ist. Der Autor dieses Beitrags hatte sich zur Thematik in dieser Zeitschrift, Ausgabe 1/2004, S. 448 ff. geäußert und der Hoffnung Ausdruck verliehen, der Bayerische Verwaltungsgerichtshof werde die Mithilfe gemeindlicher Feuerwehren bei der Vermisstensuche auf Anforderung von Polizeidienststellen als Amtshilfe qualifizieren, damit den Gemeinden weiterhin ein entsprechender Kostenersatzanspruch gegenüber dem Freistaat Bayern zusteht.

Nun kam es anders. Es ist daher angezeigt, sich näher mit den Entscheidungsgründen des VGH zu befassen und eine Bewertung abzugeben.

### **Ausgangspunkt: Vermisste Person**

Ein Beispiel soll die Thematik illustrieren: Ende Dezember 2006 wurde der 14-jährige Felix von Quistorp aus Potsdam, der zu Besuch bei seinen Großeltern in Weihenstephan, Gemeinde Hohentann im Landkreis Landshut, war, als vermisst gemeldet. Der Fall ging damals durch alle Medien. Tagelang waren über 300 Hilfskräfte von Polizei, Feuerwehren und THW auf der Suche nach dem vermissten Buben. Das tragische Ende ist bekannt: Der Junge wurde ertrunken im Schlossbrunnen gefunden.

Auf insgesamt 2631 Einsatzstunden der an der Suche beteiligten Feuerwehrdienstleistenden summierte sich die tagelange Vermisstensuche. Würde man als Kostenfaktor 20 Euro je Einsatzstunde ( - diesen Pauschalsatz für Freiwillige Feuerwehrdienstleistende weisen die meisten Kostensatzungen nach Art. 28 Abs. 4 Bayerisches Feuerwehrgesetz – BayFwG - bayerischer Gemeinden aus - ) anlegen, so wären auf die betroffenen Gemeinden Kosten in Höhe von über 52.000 Euro zusammen gekommen .Nur dank der Tatsache, dass die Vermisstensuche in der Feiertags- und Urlaubszeit stattfand, haben im konkreten Fall viele Arbeitgeber keine Erstattung fortgezahlten Lohns geltend gemacht, mit der Folge, dass sich der finanzielle Aufwand der Kommunen in überschaubaren Grenzen hielt.

### **Vollzugsbekanntmachung: Vermisstensuche ist Amtshilfe**

Seit nunmehr 24 Jahren qualifiziert der Freistaat Bayern die Mithilfe der Feuerwehren bei der Vermisstensuche als Amtshilfe. Ziffer 4.4.4 der Vollzugsbekanntmachung des Bayerischen Feuerwehrgesetzes (VollzBekBayFwG) vom 30. März 1983 (MABI. S. 273, berichtet S. 449), zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 28. August 1998 (AlIMBI. S. 728) erklärt seit fast einem Vierteljahrhundert wörtlich: „**Die von der Polizei angeforderte Hilfeleistung der Feuerwehr ist insbesondere in folgenden Fällen Amtshilfe: Suche nach vermissten Personen, Bergen von Leichen, ...”**

Getreu dieses „Hinweises auf die Rechtslage“ – so die einführenden Worte der Vollzugsbekanntmachung – haben in den vergangenen Jahren vermehrt Gemeinden Kostenbescheide bzw. -rechnungen nach Amtshilfeleistungen ihrer Feuerwehren im Zusammenhang mit Vermisstensuchen an Polizeidienststellen versandt. Deren Reaktion war in den meisten Fällen gleich: Unverständnis, Protest, Widerspruch. Die zuständigen Dienststellenleiter der

Polizeiinspektionen wiesen in aller Regel das gemeindliche Zahlungsverlangen zurück, sprachen vielfach gar von „unfreundlichen Akten“ und schalteten die vorgesetzten Behörden ein. Bis „hinauf“ zum bayerischen Innenministerium.

Letzteres sah sich zunehmend mit seiner eigenen Aussage in der Vollzugsbekanntmachung konfrontiert – und deutete an, künftig eine andere Rechtsauffassung vertreten zu wollen.

### **BayVGH: Vermisstensuche ist keine Amtshilfe**

So war es nur eine Frage der Zeit, bis die Verwaltungsgerichtsbarkeit mit der Thematik befasst wurde. Der BayVGH argumentiert dabei wie folgt:

Der gemeindlichen Kostensatzanspruch lasse sich nicht auf die für Amtshilfehandlungen geltende Kostenersatzvorschrift des Art. 8 Abs. 1 Satz 2 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG) – eine der insoweit allgemeineren Vorschrift des Art. 28 BayFwG vorgehende Norm – stützen, da keine Amtshilfe nach Art. 4 BayVwVfG von der Feuerwehr geleistet werde, wenn sie die Polizeikräfte bei der Vermisstensuche unterstütze.

Amtshilfe sei legal definiert als von einer Behörde einer anderen Behörde auf Ersuchen geleistete ergänzende Hilfe (Art. 4 Abs. 1 BayVwVfG). Die Feuerwehr sei keine Behörde. Für den Begriff der „Behörde“ im Sinn des Art. 4 BayVwVfG sei im Grundsatz auf den funktionellen Behördenbegriff des Art. 1 Abs. 2 BayVwVfG abzustellen; danach sei Behörde jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Erforderlich sei eine selbständige Wahrnehmungskompetenz zur Ausübung öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeit im eigenen Namen nach außen, die gemeindlichen Ämter grundsätzlich fehle. Das gelte auch für die gemeindliche Feuerwehr. Sie erfülle lediglich einen Ausschnitt der den Gemeinden als Sicherheitsbehörden zugewiesenen Aufgabe der Gefahrenabwehr (Art. 83 Abs. 1 Bayerische Verfassung, Art. 1 BayFwG). Als öffentliche Einrichtung der Gemeinde (Art. 4 Abs. 1 Satz 2 BayFwG) trete sie nach außen rechtlich nicht selbständig und eigenverantwortlich auf, sondern bilde nur eine unselbständige Dienststelle der Gemeindeverwaltung. Auch aus der innergemeindlichen teilweisen Unabhängigkeit des Feuerwehrkommandanten (Art. 8 BayFwG) folge nichts Gegenteiliges. Dem zufolge sei im Rahmen der Prüfung, ob Amtshilfe im Sinn des Art. 4 BayVwVfG vorliegt, hinsichtlich der ersuchten Behörde nicht auf die Feuerwehr als Dienststelle, sondern auf die Gemeinde als Verwaltungseinheit abzustellen. Damit scheidet die Feuerwehr als ersuchte Behörde im Sinn des Art. 4 BayVwVfG aus.

Aber auch die Gemeinde als Trägerin der Feuerwehr konnte keine Amtshilfe im Sinn des Art. 4 BayVwVfG geleistet haben. Sie habe nämlich eine eigene Aufgabe als Sicherheitsbehörde im Sinn des Art. 6 LStVG erfüllt. Mit dem Verschwinden der vermissten Person habe angesichts der hinreichenden Wahrscheinlichkeit einer Verletzung ihres Lebens bzw. ihrer Gesundheit eine Gefahr für die Öffentliche Sicherheit vorgelegen. Damit sei der Aufgabenbereich sowohl der Gemeinde als auch der Polizei eröffnet gewesen. Der Argumentation des Verwaltungsgerichts Würzburg als Vorinstanz in dessen Urteil vom 30. September 2004 (Az.: W5K04.849), wonach sich aus Art. 3 Polizeiaufgabengesetz (PAG) ergäbe, dass der Aufgabenbereich der Polizei in Abgrenzung zum allgemeinen sicherheitsrechtlichen Aufgabenbereich der Kommunen immer dann eröffnet sei, wenn der Polizei die Abwehr einer akuten Gefahr durch eine Behörde nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheine, schloss sich der VGH nicht an. Trotz der „nachvollziehbaren (konkludenten) Einschätzung der Polizeiinspektion gemäß Art. 3 PAG, nach der Vermisstenanzeige erscheine eine Gefahrenabwehr durch die Gemeinde nicht rechtzeitig möglich“ sei, „die Zuständigkeit der Kommune mangels exklusiver gesetzlicher Aufgabenzuweisung an die Polizei nicht entfallen“. Die Vermisstensuche durch die gemeindliche Feuerwehr sei daher in Erfüllung einer eigenen Aufgabe der Gemeinde als Sicherheitsbehörde erfolgt.

Diese Schlussfolgerung des Gerichts ist schwer nachvollziehbar. Ist es denn nicht so, dass die Polizei gerade eben dann eigene Maßnahmen zur Gefahrenabwehr ergreifen soll, wenn sie erkennt, dass die an sich zuständige Sicherheitsbehörde Gemeinde die konkrete Gefahrenabwehr nicht oder nicht rechtzeitig leisten kann? So jedenfalls hat offensichtlich und nachvollziehbar das VG Würzburg in seiner oben zitierten Entscheidung die Kompetenzverteilungsvorschrift des Art. 3 PAG verstanden. Wenn die Polizei im konkreten Fall erkennt, dass – beispielsweise am Wochenende oder in den Abend- und Nachtstunden – kein gemeindliches Personal zur Gefahrenabwehr bereit steht, so muss sie eben selbst mit eignen Dienstkräften die Gefahrenabwehr vornehmen. Also beispielsweise Kräfte

der Bereitschaftspolizei hinzuziehen. Zu Recht wiesen die Prozessvertreter der klagenden Kommune in ihrem Schriftsatz darauf hin, dass die primäre Zuständigkeit der Polizei nur dann nach Art. 3 PAG subsidiär wird, wenn es sich um eine **aufschiebbare** Maßnahme handelt und der spezifische Sachverstand einer anderen Behörde erforderlich ist und außerdem tatsächlich sofort zur Verfügung steht. Das ist im Zeitpunkt des Eingangs einer Meldung, dass eine Person abgängig ist, aber gerade nicht der Fall. Es ist zum einen eine unaufschiebbare Maßnahme und zum anderen müssen die ehrenamtlichen (!) Angehörigen der Freiwilligen Feuerwehr erst einmal alarmiert und zum Einsatzort gebracht werden. Anders als der VGH könnte man durchaus die Auffassung vertreten, dass gerade durch Art. 3 PAG in der konkreten Situation (Wochenende, Nachtstunden) eine exklusive gesetzliche Aufgabenzuweisung an die Polizei erfolgt; es ist ja bekanntlich im Verwaltungsrecht der Sach- und Kenntnisstand zu dem Zeitpunkt maßgeblich, zu dem die betreffende Maßnahme getroffen werden muss. Also im Zeitpunkt des Eingang der Meldung, dass eine Person vermisst wird.

Verwunderlich ist darüber hinaus die Aussage des VGH, wonach „das nach dem Rechtsgedanken des Art. 4 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG für das begriffliche Vorliegen von Amtshilfe erforderliche altruistische Element“ fehle. Also das Bewusstsein, der Polizei „zu helfen“. Zwar versteht sich die Feuerwehr traditionell auch als Menschenretter. Frägt man jedoch Feuerwehrdienstleistende, was sie empfinden, wenn sie zur Vermisstensuche alarmiert werden, so äußern nicht wenige, dass sie dabei in erster Linie im Bewusstsein handeln, „der Polizei zu helfen“. Den Feuerwehrleuten ist nämlich durchaus bewusst, dass ihre Kernaufgaben der abwehrende Brandschutz und technische Hilfeleistungen sind (vgl. Art. 1 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 1 Satz 1 BayFwG).

### Fazit und Ausblick

Eine erneute Überprüfung der rechtlichen Ausführung des Gerichts kam realistischer Weise nicht in Betracht, da der VGH eine Revision nicht zuließ und das Bundesverwaltungsgericht sich aller Wahrscheinlichkeit nach auf den formalen Grundsatz zurückgezogen hätte, nicht über Landesrecht entscheiden zu dürfen. Damit bleibt als ernüchterndes Fazit: Die bayerischen Kommunen sind an den Münchner Richterspruch gebunden. Sie haben derzeit keine Rechtsgrundlage, Kostenersatz für die Mithilfe ihrer Feuerwehren bei der Vermisstensuche der Polizei zu verlangen.

Der Bayerische Gemeindetag hat daher im Rahmen der Novellierung des Bayerischen Feuerwehrgesetzes dem Bayerischen Staatsministerium des Innern den Vorschlag unterbreitet, einen zusätzlichen neuen Tatbestand im Art. 28 Abs. 2 BayFwG zu verankern, der den Gemeinden eine Kostenbegleichung beim wiedergefundenen Vermissten bzw. dessen Hinterbliebenen einräumen würde. Erforderlichenfalls müsste darüber hinaus der Aufgabenkatalog der Feuerwehren (Art. 4 Abs. 1 und 2 BayFwG) um die Vermisstensuche erweitert werden.

Unabhängig von der rechtlichen Argumentation bleibt der unangenehme „Nachgeschmack“, dass sich der Freistaat Bayern zu Lasten der Kommunen in seiner jahrzehntelang vertretenen Rechtsauffassung verabschiedet hat, wonach mit Hilfe bei der Vermisstensuche als Amtshilfe – und damit als abrechenbare Leistung – anzusehen ist, als er realisiert hat, dass er selbst zum Kostenschuldner gemeindlicher Erstattungsforderungen werden kann. Darauf deutet vor allem die Tatsache hin, dass sich der Freistaat während des zugrundeliegenden Verwaltungsrechtsstreits immer von mehr von den Aussagen seiner eigenen Vollzugsbekanntmachung distanziert hat.