

Kostenersatz für Fehlalarm – Kalkulation nach Jahresstunden, nicht nach Einsatzstunden (VG Freiburg 20.10.2009)

Leitsätze (nichtamtlich):

1. Die Ermittlung des Kostensatzes pro Stunde für die zum Einsatz gekommenen Feuerwehrfahrzeuge, indem die pro Jahr angefallenen Vorhaltekosten durch die Zahl der Einsatzstunden des jeweiligen Fahrzeuges pro Jahr geteilt werden, ist nicht rechtmäßig. Die jährlichen Vorhaltekosten sind durch die Gesamtzahl der Stunden pro Jahr (365 Tage x 24 Stunden = 8.760 Jahresstunden) zu dividieren.
2. Für die Erstellung des Leistungsbescheids kann eine Leistungsgebühr erhoben werden.

Verwaltungsgericht Freiburg, Urteil vom 20.10.2009 – 3 K 2369/08 –

Tatbestand

Die Klägerin betreibt ein Geschäft, das mit einer privaten Brandmeldeanlage ausgestattet ist. Diese löste am ... um 7.19 Uhr einen Alarm bei der Feuerwehr aus. Ein Brand konnte bei dem Feuerwehreinsatz nicht festgestellt werden. Mit Bescheid setzte die Stadt für den Feuerwehreinsatz Kosten von rund 645 Euro und eine Gebühr von 20 Euro fest. Zur Begründung heißt es: Nach § 36 Abs. 3 Nr. 2 FwG (a.F.) sei die Stadt als Träger der Gemeindefeuerwehr berechtigt, von der Klägerin verschuldensunabhängig die Kosten für den durch ihre Brandmeldeanlage ausgelösten Fehlalarm ersetzt zu verlangen.

Die Leistungsgebühr sei nach §§ 2, 11 KAG, 4 Abs. 3 LGebG i.V.m. §§ 1 Abs. 1, 3 Abs. 1 und 2 sowie 5 Abs. 1 Nr. 1 der Leistungsgebührensatzung der Beklagten vom 14.12.2006 i.V.m. Nr. 2 des Gebührenverzeichnisses festgesetzt worden.

Aus den Gründen:

Die zulässige Klage ist in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang auch begründet. Der Bescheid der Beklagten vom 23.10.2008 und ihr Widerspruchsbescheid vom 12.11.2008 sind rechtswidrig und verletzen die Klägerin in ihren Rechten, soweit darin Feuerwehrkosten von mehr als 494,92 Euro festgesetzt werden (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Im Übrigen sind sie jedoch rechtmäßig.

Die tatbestandlichen Voraussetzungen aus § 36 Abs. 3 Nr. 2 FwG dafür, dass die Beklagte als Trägerin der Gemeindefeuerwehr (§ 3 Abs. 1 FwG) von der Klägerin – durch Verwaltungsakt (§ 36 Abs. 5 FwG) – Ersatz der Kosten für den Einsatz ihrer Feuerwehr am 26.07.2008 von 7.19 Uhr bis 7.55 Uhr verlangt, liegen vor. Die Klägerin betreibt in ihrem Geschäft für Groß- und Einzelhandel in K. eine private Brandmeldeanlage. Diese löste einen Fehlalarm aus. Denn der durch die Anlage gemeldete Brand lag in Wahrheit gar nicht vor, was auch die Klägerin nicht in Frage stellt.

Ersatzpflicht setzt kein Verschulden voraus

Die Kostenersatzpflicht des Betreibers der Anlage setzt ein Verschulden nicht voraus. § 36 Abs. 3 Nr. 2 FwG weist ihm vielmehr das Risiko einer Fehlfunktion der Anlage zu. Er hat für ihre diagnostische Schwäche, für die Alarmauslösung infolge von außen kommender brandfremder Ereignisse und für das Auftreten technisch bedingter Fehlfunktionen, mithin hier für die unzutreffende Auslösung eines Alarms im Zusammenhang mit Wartungsarbeiten an der Brandmeldeanlage einzustehen (vgl. Hess. VGH, Ur. v. 22.08.2007 – 5 UE 1734/06 -, DÖV 2007, 1061 und KStZ 2008, 39 ff sowie Bay. VGH, Ur. v. 08.07.2004 – 4 BV 03.617 -, NJW 2005, 1065). Die Inanspruchnahme des Betreibers scheidet nur bei über diese Risikozuweisung hinausgehenden Alarmauslösungen aus (versehentliches Drücken eines mit einer Glasscheibe gesicherten Alarmknopfes beim Stolpern, so der Bay. VGH in dem zitierten Urteil vom 08.07.2004).

Entschließungsermessen

Der Beklagten entscheidet u.a. über das Ob der Heranziehung zum Kostenersatz nach pflichtgemäßem Ermessen – Entschließungsermessen – (vgl. VGH Baden-Württemberg, Ur. v. 09.08.2001 – 1 S 523/01 -, VBIBW 2002, 73 und KStZ 2002, 203). Die – von der Beklagten bestrittene – Behauptung der Klägerin (Telefonanruf bei der Feuerwehr um ca. 7.00 Uhr) gibt indessen keinen Anlass, im Rahmen pflichtgemäßer Ermessensausübung von der Geltendmachung

des Kostenersatzes abzusehen.

Zunächst ist nicht nachgewiesen, dass ein Mitarbeiter der Klägerin tatsächlich bei der Feuerwehr der Beklagten angerufen hat, um sie auf die Möglichkeit eines Fehlalarms hinzuweisen. So hat die Klägerin etwa eine Telefonrechnung, aus der der Anruf zu ersehen ist, nicht vorgelegt.

Letztlich kommt es darauf jedoch nicht an. Selbst wenn der Anruf bei der Feuerwehr eingegangen wäre und diese auch die Telefonnummer der Klägerin auf dem Display hätte identifizieren können, wäre die Geltendmachung des Kostenersatzes nicht unverhältnismäßig. Die Feuerwehr der Beklagten hätte auch dann in Einsatzstärke ausrücken dürfen und müssen. Sie hätte in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit nicht ausschließen können, dass der von der Brandmeldeanlage ausgelöste Alarm doch echt ist. Denn ein Brandstifter (das kann grundsätzlich auch ein Mitarbeiter der Klägerin sein) hätte nach einem Einbruch in die Geschäftsräume bei der Feuerwehr anrufen können, um so ein rasches Ausrücken der Feuerwehr und eine alsbaldige Bekämpfung des von ihm gelegten Brandes zu verhindern. In der Zeit von 7.00 Uhr bis zur Alarmauslösung um 7.19 Uhr hätte sich die Feuerwehr nicht zuverlässig Kenntnis davon verschaffen können, dass tatsächlich Wartungsarbeiten an der Brandmeldeanlage durchgeführt werden, etwa durch Rückfrage bei der beauftragten Firma.

In der Rechtsprechung ist auch anerkannt, dass ein Einsatz selbst nach Bekanntgabe eines Fehlalarms weitergeführt werden kann, um die Situation durch einen Erkundungsgang an Ort und Stelle zuverlässig abzuklären (vgl. Hess. VGH, Ur. v. 22.08.2007 – 5 UE 1734/06 -, a.a.O.). Ungeachtet dessen ist auch nicht ersichtlich, warum die Klägerin die Brandmeldeanlage während der Wartungsarbeiten nicht hat außer Funktion setzen lassen. Nach dem unwidersprochen Vortrag der Beklagten ist dies sonst bei Wartungsarbeiten gängige Praxis und technisch leicht möglich.

Die Beklagte hat die Kosten allerdings um 149,39 Euro (den 494,92 Euro übersteigenden Betrag) zu hoch festgesetzt. Für die eingesetzten Fahrzeuge hätte sie nur 0,59 Euro in Ansatz bringen dürfen (vgl. die auf Bitte des Gerichts von der Beklagten vorgelegte Vergleichsberechnung). Der darüber hinausgehende o.g. Betrag hat in § 36 Abs. 3 Nr. 2 FwG keine Rechtsgrundlage.

Kostenersatz ist keine Kommunalabgabe – Satzung ist nicht erforderlich, aber möglich

Da der Kostenersatz keine Kommunalabgabe i.S. des § 1 KAG ist, bedarf es für seine Geltendmachung keiner Satzung nach § 2 KAG. Der Gemeinde steht es allerdings frei, eine Satzung zu erlassen. Sie kann die Kosten aber auch im Einzelfall berechnen oder die Kostenerhebung durch Gemeinderatsbeschluss oder sonst durch eine allgemeine Anordnung näher regeln (vgl. Surwald, Feuerwehrgesetz für Baden-Württemberg, 7. Aufl., 1997, RN 2 zu § 36). Von dieser letztgenannten Möglichkeit hat die Beklagte mit der Kostenersatzordnung für Leistungen der Feuerwehr und dem zugehörigen Kostenverzeichnis (hier jeweils mit Stand vom Dezember 2004 anwendbar) Gebrauch gemacht.

Nach Nr. 4 ihrer Kostenersatzordnung hat sie Kosten für die Zeit des Einsatzes der ausgerückten Fahrzeuge berechnet. In dem zur Kostenersatzordnung gehörenden Kostenverzeichnis hat sie indessen zu hohe Stundensätze ausgewiesen. Das bei der Berechnung angewendete Verfahren ist unzutreffend.

Geltendmachung von allgemeinen Vorhaltekosten

Mit den für die Einsatzzeit in Ansatz gebrachten Kosten werden die allgemeinen Vorhaltekosten geltend gemacht, denn der durch den konkreten Einsatz verursachte Kostenaufwand (Treibstoff usw.) wird durch das Kilometergeld abgedeckt.

Dass die allgemeinen Vorhaltekosten bei der Festsetzung des Kostenersatzes überhaupt berücksichtigt werden, ist allerdings nicht zu beanstanden. Zu den (durch den Einsatz der Feuerwehr infolge des Fehlalarms verursachten) Kosten i.S. des § 36 Abs. 3 FwG gehört auch der allgemeine „Werteverbrauch“ der eingesetzten Sachgüter, denn diese stehen während des Einsatzes nicht für die sonstige Aufgabenerfüllung zur Verfügung (Hess. VGH, Ur. v. 22.08.2007 – 5 UE1734/06 -, a.a.O.). Dagegen wird eingewendet, es fehle bereits an der Kausalität des Fehlalarms für diese Kosten, weil sie ja ohnehin angefallen wären. Deshalb habe auch das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass die allgemeinen Sachkosten im Rahmen des Kostenersatzes für die unmittelbare Ausführung einer strompolizeilichen Verfügung nicht ersetzt verlangt werden könnten (Grundstein, DVBl. 2007, 1572/1574, Anmerkung zum Ur. des Hess. VGH vom 22.08.2007; BVerwG, Ur. v. 21.11.1980 – 4 C

71.78 -, NJW 1981, 1571). Vorliegend greift dieses Argument nicht durch. Denn nach § 36 Abs. 4 FwG können zu den Kosten die angemessene Verzinsung des Anlagekapitals und angemessene Abschreibungen – und damit vom konkreten Einsatz unabhängige, typische Vorhaltekosten – gerechnet werden.

Die Ermittlung des Kostensatzes pro Stunde für die zum Einsatz gekommenen Feuerwehrfahrzeuge derart, dass die pro Jahr angefallenen Vorhaltekosten durch die Zahl der Einsatzstunden des jeweiligen Fahrzeuges pro Jahr geteilt werden, ist allerdings nicht rechtmäßig. Die jährlichen Vorhaltekosten sind vielmehr durch die Gesamtzahl der Stunden pro Jahr (365 x 24) zu dividieren.

Das ergibt sich zunächst aus dem System der Finanzierung der Feuerwehr. Nach § 3 FwG hat die Gemeinde auf ihre Kosten eine leistungsfähige Feuerwehr aufzustellen, auszurüsten und zu unterhalten. Grundsätzlich trägt also die Gemeinde die pro Jahr anfallenden Vorhaltekosten, die gerade bei der Feuerwehr einen wesentlichen Teil der Gesamtkosten ausmachen. Nach § 36 Abs. 1 Satz 1 FwG sind die Leistungen der Feuerwehr grundsätzlich kostenlos. Kostenersatz kann nur in den in § 36 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 und 3 FwG ausdrücklich geregelten Fällen verlangt werden. Bei der Berechnung der auf einen kostenpflichtigen Einsatz entfallenden Vorhaltekosten kann dann nur der Teil der jährlich entstehenden Vorhaltekosten in Ansatz gebracht werden, der auf die jeweilige Zeitdauer entfällt.

Den danach maßgeblichen Stundensatz erhält man, indem man die jährlichen Vorhaltekosten durch die Gesamtzahl der Stunden pro Jahr teilt. Denn Vorhaltekosten fallen definitionsgemäß auch außerhalb der eigentlichen Einsatzzeit an. Stellt man dagegen auf die Zahl der jährlichen Einsatzstunden ab, so werden die kostenpflichtigen Einsätze umso teurer, je geringer die Zahl der Einsatzstunden pro Jahr insgesamt ist (vgl. dazu Hess. VGH, Ur. v. 22.08.2007 – 5 UE 1734/06 -, a.a.O. und OVG Münster, Ur. v. 13.10.1994 – 9 A 780/93 -, NWVBl. 1995, 66 f). Im Extremfall – in einem Jahr finden überhaupt nur kostenpflichtige Einsätze statt – würden alle Vorhaltekosten auf diese umgelegt, was mit dem beschriebenen Finanzierungssystem kaum vereinbar ist.

Abzug des öffentlichen Interesses reicht nicht

Die Beklagte wendet ein, dass sie bei der Berechnung der Stundensätze vorab ca. 55 % der jährlichen Vorhaltekosten für das öffentliche Interesse an der Feuerwehr abziehe, mit anderen Worten nur die verbleibenden 45 % durch die Zahl der tatsächlichen Einsatzstunden teile. Das ändert jedoch nichts daran, dass weiterhin in großem Umfang einsatzunabhängig anfallende und nach der oben beschriebenen Regelung grundsätzlich von der Beklagten zu tragende Kosten in zu großem Umfang auf die nach § 36 FwG Kostenpflichtigen umgelegt werden. Auch nach dieser Regelung ist die Belastung der Kostenpflichtigen umso höher, je weniger Einsätze im Jahr stattfinden, obwohl die pro Stunde anfallenden Vorhaltekosten schon definitionsgemäß unabhängig von der Zahl und Dauer der Einsätze immer gleich hoch sind.

Die Beklagte argumentiert weiter, die oben zitierte Rechtsprechung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des OVG Münster könne auf Baden-Württemberg wegen der Unterschiede in den landesrechtlichen Regelungen nicht übertragen werden. Die Rechtslage in Baden-Württemberg sei allerdings mit der in Bayern vergleichbar. Art. 28 Abs. 4 Bay.FwG verweise u.a. auf Art. 8 Abs. 3 Bay.KAG, der inhaltlich dem § 36 Abs. 4 FwG entspreche. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof habe aber mit Urteil vom 18.07.2008 (- 4 B 06.1839 -, BayVBl. 2009, 149) entschieden, dass für die Berechnung der Stundensätze auf die Zahl der jährlichen Einsatzstunden (und nicht auf die Gesamtjahresstunden) abzustellen sei. Das müsse auch für Baden-Württemberg gelten. Dem folgt die Kammer nicht.

Wie bereits oben ausgeführt, ergibt sich aus § 36 Abs. 4 FwG zwar, dass bei der Festsetzung der Feuerwehrkosten im Rahmen des § 36 FwG die Vorhaltekosten berücksichtigt werden können. Jedoch enthält die Norm keine Aussage dazu, nach welchem Maßstab die Vorhaltekosten auf die abgerechneten Einsatzstunden umzulegen sind. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof begründet seine Entscheidung dementsprechend auch nicht mit der Regelung in Art. 8 Abs. 3 Bay.KAG, der § 36 Abs. 4 FwG entspricht, sondern stützt sich auf den Verweis in Art. 28 Abs. 4 Bay.FwG auf Art. 8 Abs. 2 Satz 1 Bay.KAG. Nach dieser Bestimmung soll das Gebührenaufkommen die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten einschließlich der Kosten für die Ermittlung und Anforderung von einrichtungsbezogenen Abgaben decken. Aus dem Verweis auf diese primär für die Bemessung der Gebühren für die Benutzung öffentlicher Einrichtungen geltende Norm des Kommunalabgabenrechts leitet der Bayerische Verwaltungsgerichtshof unter Rückgriff auf die Gesetzesbegründung ab, dass die Gemeinden die allgemeinen Vorhaltekosten bei der

Kostenfestsetzung über die auf die tatsächliche Einsatzzeit anteilig anfallenden Abschreibungen hinaus in die Kostenkalkulation einfließen lassen können. Im baden-württembergischen Feuerwehrgesetz fehlt indessen eine Verweisung auf die entsprechende Bestimmung des § 14 KAG (zur grundsätzlichen Unanwendbarkeit des KAG auf den Kostenersatz nach § 36 Abs. 3 FwG siehe bereits oben).

Novelle zum Feuerwehrgesetz

Wie die geplante Änderung des baden-württembergischen Feuerwehrgesetzes zeigt, geht auch der Gesetzgeber davon aus, dass nach dem bisher geltenden Recht im Rahmen der Kostenfestsetzung nach § 36 FwG die Vorhaltekosten durch die Gesamtzahl der Jahresstunden zu teilen sind. Nach Art. 1 Nr. 34 des Entwurfs der Landesregierung des Gesetzes zur Änderung des Feuerwehrgesetzes vom 15.09.2009 (LT-Drs. 14/5103, Seite 21) sollen nach § 36 Abs. 5 Satz 4 FwG die Vorhaltekosten für Feuerwehrgeräte und Feuerwehrfahrzeuge auf der Grundlage der im gewerblichen Bereich üblichen Nutzungszeiten berechnet werden können. In der Gesetzesbegründung heißt es dazu, die bisherige Regelung, wonach (nach Auffassung der Gerichte) die Vorhaltekosten nur an Hand der Jahresstunden berechnet werden könnten, führe in der Praxis zu unangemessen niedrigen Vorhaltekosten je Stunde. Der neue Berechnungsmodus ermögliche den Gemeinden, die Vorhaltekosten zumindest teilweise zu decken, ohne den kostenpflichtigen Bürger zu überfordern.

Handwerkerklausel

Als Berechnungsgrundlage solle deshalb die sogenannte „Handwerkerlösung“ herangezogen werden, d.h. die Stundensätze für den Einsatz der Feuerwehrgeräte sollten künftig derart ermittelt werden, dass die jährlichen Vorhaltekosten durch die im Handwerksbereich bei der Kalkulation der Stundensätze für den Geräteeinsatz üblichen 2.000 Jahresstunden (50 Wochen zu je 40 Stunden) geteilt würden (LT-Drs. 14/5103, Seite 53). Diese Gesetzesänderung wäre nicht erforderlich, folgte man der Rechtsauffassung der Beklagten. Sie führte dann im Gegenteil entgegen der Intention der Landesregierung zu einer Schlechterstellung der Gemeinden bei der Kostenerhebung, denn die tatsächliche Einsatzdauer der Feuerwehrgeräte dürfte regelmäßig deutlich unterhalb von 2000 Stunden im Jahr liegen, so dass sich bei der Division durch die tatsächliche Zahl der Einsatzstunden höhere Stundensätze ergeben.

Aufrundung der Stunden des Personaleinsatzes

Unter Nr. 4.2 regelt die Kostenersatzordnung der Beklagten, dass bei der Abrechnung der Kosten für den Feuerwehreinsatz die Leistungsdauer des Personaleinsatzes auf volle Stunden aufgerundet wird. Rechtlich zu beanstanden ist das nicht. Die Abrechnung nach vollen Stunden hält sich noch im Rahmen der bei der Kostenerhebung zulässigen Typisierung und Pauschalierung (vgl. dazu speziell für die Erhebung der Feuerwehrkosten Bay. VGH, Urt. v. 18.07.2008 – 4 B 06.1839 -, a.a.O.). Auch dass der Fahrzeug- und Geräteeinsatz halbstundenweise abgerechnet wird, ändert daran nichts. Die Differenzierung findet ihre Rechtfertigung darin, dass die zum Einsatz kommenden Feuerwehrleute auch jeweils für die volle Stunde entschädigt werden.

Anhaltspunkte dafür, dass der im Einsatzbericht aufgeführte Personal- und Fahrzeugeinsatz, der Grundlage der Kostenfestsetzung war, unzutreffend sein könnte, haben sich in der mündlichen Verhandlung nicht ergeben. Zwar ist der Einsatzbericht nicht unterschrieben, Zweifel an seiner inhaltlichen Richtigkeit ergeben sich daraus jedoch nicht. Dass nicht alle Fahrzeuge und Feuerwehrleute am Einsatzort eingetroffen sind, hat die Beklagte bereits im Widerspruchsbescheid plausibel damit erklärt, der Einsatz sei nach Aufdeckung des Fehlalarms zuvor abgebrochen worden.

Auch die Behauptung der Klägerin, die Beklagte habe die Kosten grundlos in die Höhe getrieben, indem sie Fahrzeuge aus weiter entfernt liegenden Feuerwachen zum Einsatz gebracht habe, anstatt auf das Gerätehaus in Marien zurückzugreifen, hat sich in der mündlichen Verhandlung nicht bestätigt. Die Beklagte hat in der mündlichen Verhandlung plausibel vorgetragen, dass auch die Feuerwehrfahrzeuge aus Marien zum Einsatz gekommen seien; der Kommandowagen stehe jedoch in der Wache in der Kernstadt und habe deshalb von dort aus losfahren müssen.

Leistungsgebühr (Verwaltungsgebühr) ist rechtmäßig

Die Höhe der Leistungsgebühr im Ausgangsbescheid bzw. der Gebühr im Widerspruchsbescheid sind rechtmäßig, obwohl die Feuerwehrkosten um 149,39 Euro zu hoch festgesetzt worden sind. Die Leistungsgebühr ist nach § 3 Abs. 1 der Leistungsgebührensatzung i.V.m. Nr. 2 des

Gebührenverzeichnis innerhalb eines Rahmens von 10 Euro bis 3.000 Euro festzusetzen. Für die Widerspruchsgebühr reicht der Rahmen nach Nr. 11 des Gebührenverzeichnisses von 25- Euro bis 1530 Euro.

Die Höhe der Gebühr innerhalb des Gebührenrahmens bemisst sich nach dem Verwaltungsaufwand, nach der Bedeutung des Gegenstands, nach dem wirtschaftlichen oder sonstigen Interesse für den Gebührenschuldner sowie nach seinen wirtschaftlichen Verhältnissen (§ 3 Abs. 2 Leistungsgebührensatzung). Die Höhe der Feuerwehrkosten ist danach als wirtschaftliches Interesse für den Gebührenschuldner ein Kriterium für die Festsetzung der Höhe der Gebühr. Die Beklagte hat dazu in 6er mündlichen Verhandlung dargelegt, dass sie sich bei der Ermessensausübung im Rahmen der Festsetzung der Gebührenhöhe an internen Richtlinien orientiere. Diese sähen auch bei um 149 Euro niedrigeren Feuerwehrkosten sowohl im Ausgangs- als auch im Widerspruchsbescheid Gebühren in unveränderter Höhe vor. Das ist plausibel, denn die Gebührenhöhe orientiert sich ohnehin an der unteren Grenze des Gebührenrahmens. Der Betrag, um den die Feuerwehrkosten zu hoch festgesetzt worden sind, ist deshalb ohne Einfluss auf die Ermessensausübung geblieben.