

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Fachpresse: ja

Polizei- und Ordnungsrecht

Rechtsquelle/n:

GG	Art. 35 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 und 2, Art. 104a Abs. 1 und 5
VwVfG	§§ 7 und 8
BPolG	§ 11 Abs. 1 bis 4

Stichworte:

Besonders schwerer Unglücksfall; regionaler Katastrophennotstand; Unterstützung des Landes durch die Bundespolizei; Berechtigung zur Anforderung der Bundespolizei; Amtshilfe; Amtshilfeersuchen; Verantwortung für die Durchführung der Amtshilfe; Erstattung der Auslagen der Amtshilfe; Auslagenbegriff; Begriff der Verwaltungsgebühren; amtshilfebedingte Mehrkosten; Pauschalierung der Auslagen.

Leitsätze:

1. Ein Brand im Außenbereich, dessen Übergreifen auf bebaute Gebiete die eingesetzten Feuerwehren verhindern können und der nicht außer Kontrolle zu geraten droht, stellt auch dann keinen Katastrophennotstand im Sinne von Art. 35 Abs. 2 GG dar, wenn ihn die Feuerwehren nicht mit eigenen Mitteln löschen können.
2. Die Erstattung der Amtshilfekosten richtet sich nach dem Recht der um Amtshilfe ersuchten Behörde.
3. Der Anspruch der ersuchten Behörde auf Erstattung der Auslagen der Amtshilfe umfasst die amtshilfebedingten Mehrkosten, nicht dagegen Anteile der laufenden Personal- und Sachkosten.
4. Die erstattungsfähigen Mehrkosten können pauschaliert geltend gemacht werden, wenn die exakte Berechnung nicht möglich oder mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden ist.

Urteil des 6. Senats vom 27. Juni 2018 - BVerwG 6 C 10.17

- I. VG München vom 5. August 2015
Az: VG M 7 K 14.3249
- II. VGH München vom 25. April 2017
Az: VGH 4 BV 16.346





BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 6 C 10.17
VGH 4 BV 16.346

Verkündet
am 27. Juni 2018

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 27. Juni 2018
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Kraft
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Heitz, Dr. Möller, Hahn und
Dr. Tegethoff

für Recht erkannt:

Auf die Revision der Beklagten wird das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 25. April 2017 aufgehoben, soweit der Verwaltungsgerichtshof den Leistungsbescheid der Beklagten vom 18. Mai 2014 in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landratsamts Weilheim-Schongau vom 25. Juni 2014 aufgehoben hat. Insoweit wird die Sache an den Verwaltungsgerichtshof zurückverwiesen.

Die Kostenentscheidung bleibt der Schlussentscheidung vorbehalten.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Beteiligten streiten um die Erstattung von Kosten, die bei der Bekämpfung eines Brandes angefallen sind. Am Nachmittag des 12. März 2014 verbrannten

der Vorsitzende des Klägers, eines gemeinnützigen Naturschutzvereins, mit Hilfe anderer Vereinsmitglieder in der Nähe des Ammersees Schwemmholz und Streumaterial, das sie gesammelt und aufgehäuft hatten. Die Vereinsmitglieder verloren die Kontrolle über das Feuer, das sich in einem teilweise sumpfigen, mit Bäumen und Büschen bewachsenen Wiesengebiet ausbreitete. An den mehrstündigen Löscharbeiten nahmen zwei Freiwillige Feuerwehren der Beklagten und einer Nachbargemeinde teil. Den Feuerwehren gelang es, eine Ausbreitung des Feuers in Richtung bebauter Gebiete zu verhindern. Jedoch konnten sie den Brand in dem sumpfigen Gelände vom Boden aus nicht löschen. Daher forderte ein Feuerwehrkommandant der Beklagten während des Einsatzes bei der Bundespolizei die Hilfe von Hubschraubern an; diesen gelang es, den Brand zu löschen. Für diese Unterstützung stellte die Bundespolizei der Beklagten einen Betrag von rund 10 696 € in Rechnung, davon rund 10 255 € für die Flüge nach einem Stundensatz für die Flugzeit und rund 430 € für ein Begleitfahrzeug nach einer Kilometerpauschale. Die Beklagte beglich die Rechnung entsprechend ihrer Zusage.

- 2 Die Beklagte setzte gegen den Kläger durch Leistungsbescheid Kosten der Brandbekämpfung von rund 19 382 € fest, darunter die von der Bundespolizei in Rechnung gestellten Kosten des Hubschraubereinsatzes. Die nach erfolglosem Widerspruch erhobene Anfechtungsklage hat das Verwaltungsgericht größtenteils abgewiesen. Auf die Berufung des Klägers hat der Verwaltungsgerichtshof den Leistungsbescheid in Bezug auf die Festsetzung der Kosten des Hubschraubereinsatzes aufgehoben. Im Übrigen hat er die Berufung zurückgewiesen. In den Gründen des Berufungsurteils heißt es im Wesentlichen:

- 3 Nach dem Bayerischen Feuerwehrgesetz stehe der Beklagten ein Anspruch auf Erstattung der notwendigen Aufwendungen der Brandbekämpfung zu, weil der Vorsitzende des Klägers den Brand grob fahrlässig herbeigeführt habe. Erstattungspflichtig seien neben den Kosten des Einsatzes der Freiwilligen Feuerwehren die Kosten notwendiger Hilfeleistungen Dritter, wenn und soweit diese ihrerseits einen Anspruch auf Erstattung gegen die Beklagte hätten. Danach müsse der Kläger die Kosten des Hubschraubereinsatzes nicht tragen, weil die Beklagte im Verhältnis zu der beigeladenen Bundesrepublik nicht verpflichtet

gewesen sei, diese Kosten zu übernehmen. Die Beigeladene könne keinen Kostenersatz nach dem Bundespolizeigesetz verlangen, weil es sich bei dem Einsatz nicht um eine Hilfeleistung in einem Katastrophennotstand gehandelt habe. Der Anspruch der hilfeleistenden Behörde auf Erstattung ihrer Auslagen nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes umfasse nur Baraufwendungen, die durch Kassenanordnungen oder Kontoauszüge im Einzelnen nachweisbar seien und über den allgemeinen Verwaltungsaufwand hinausgingen. Diesen Anforderungen genügten die von der Bundespolizei geltend gemachten Pauschalbeträge nicht.

- 4 Gegen das Berufungsurteil hat die Beklagte Revision eingelegt. Nach ihrer Auffassung handelt es sich bei den Kosten des Hubschraubereinsatzes um notwendige Aufwendungen der Brandbekämpfung, weil sie nach Amtshilferecht zu deren Erstattung verpflichtet sei. Die ihr in Rechnung gestellten Kosten seien durch die Erfüllung des Amtshilfeersuchens verursacht worden.
- 5 Der Kläger verteidigt das Berufungsurteil. Der amtshilferechtliche Erstattungsanspruch der Beigeladenen bestehe nach Maßgabe des hier noch anwendbaren Verwaltungskostengesetzes. Diese sehe die Erstattung der Kosten von Amtshilfeleistungen nicht vor.
- 6 Die Beigeladene hält die Rechtsauffassung der Beklagten für zutreffend. Auch bestehe ein Anspruch auf Erstattung der Mehrkosten des Hubschraubereinsatzes nach dem Bundespolizeigesetz, weil die Beklagte die Bundespolizei in einem Fall von besonderer Bedeutung zu Hilfe gerufen habe, um sie bei der Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit zu unterstützen. Die erstattungsfähigen Kosten könnten pauschal geltend gemacht werden. Ihre Abrechnung auf der Grundlage von Flugzeit- und Kilometerpauschalen sei sachgerecht; eine weitere Differenzierung erfordere einen nicht mehr zumutbaren Aufwand.

II

- 7 Die zulässige Revision der Beklagten ist mit der Maßgabe begründet, dass das Berufungsurteil aufzuheben und die Sache zur anderweitigen Verhandlung und

Entscheidung an den Verwaltungsgerichtshof zurückzuverweisen ist. Die Beklagte hat die Kosten des Hubschraubereinsatzes in dem angefochtenen Leistungsbescheid insoweit zu Recht festgesetzt, als sie ihrerseits gesetzlich verpflichtet ist, diese Kosten der Beigeladenen zu erstatten. Die Beigeladene hat dem Grunde nach einen gesetzlichen Erstattungsanspruch gegen die Beklagte. Auf der Grundlage der tatsächlichen Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs kann der Senat jedoch nicht beurteilen, in welcher Höhe dieser Anspruch besteht (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO).

- 8 1. Der angefochtene Leistungsbescheid der Beklagten ist teilbar, weil die festgesetzten Kostenpositionen materiell-rechtlich selbständig zu beurteilen sind. Der Bescheid ist nur insoweit Gegenstand des Revisionsverfahrens, als die Beklagte Kosten des Hubschraubereinsatzes der Bundespolizei von rund 10 696 € festgesetzt hat. In Bezug auf die übrigen Kostenpositionen, vor allem die Kosten des Einsatzes der Feuerwehren, ist das Berufungsurteil, das insoweit die erstinstanzliche Klageabweisung bestätigt hat, rechtskräftig geworden, weil der dadurch beschwerte Kläger keine Revision eingelegt hat. Insoweit ist der Leistungsbescheid - mit Ausnahme des vom Verwaltungsgericht aufgehobenen geringen Teilbetrags - unanfechtbar geworden.
- 9 2. Der Senat ist an die Auslegung und Anwendung des Bayerischen Feuerwehrgesetzes - BayFwG - durch den Verwaltungsgerichtshof gebunden, weil es sich hierbei um irrevisibles Landesrecht handelt (§ 137 Abs. 1 Nr. 1, § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 560 ZPO). Daher muss er der Entscheidung über die Revision zugrunde legen, dass der Verwaltungsgerichtshof auf der Grundlage des von ihm nach § 137 Abs. 2 VwGO bindend festgestellten Sachverhalts der Beklagten gegen den Kläger nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Nr. 4 und Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BayFwG einen durch Leistungsbescheid geltend zu machenden Anspruch auf Erstattung derjenigen Aufwendungen zuerkannt hat, die notwendig waren, um den Brand vom 12. März 2014 zu löschen. Dem liegt die rechtliche Würdigung des Verwaltungsgerichtshofs zugrunde, dass der Vorsitzende des Klägers den Brand grob fahrlässig herbeigeführt hat.

- 10 Weiterhin ist der Senat an die Auslegung des Begriffs der erstattungspflichtigen notwendigen Aufwendungen im Sinne des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 BayFwG durch den Verwaltungsgerichtshof gebunden. Daher steht für die Entscheidung über die Revision fest, dass zu diesen Aufwendungen auch Kosten gehören können, die einem Dritten entstanden sind, weil er die gemeindliche Feuerwehr bei der Wahrnehmung ihrer Aufgabe unterstützt hat. Allerdings umfasst der feuerwehrrechtliche Anspruch der Gemeinde auf Aufwendungsersatz gegen den Brandverursacher die Kosten der Hilfeleistungen Dritter nach der bindenden Rechtsansicht des Verwaltungsgerichtshofs nur dann, wenn und soweit die Gemeinde gesetzlich verpflichtet ist, diese Kosten zu tragen. Dem Dritten muss ein gesetzlicher Kostenerstattungsanspruch gegen die Gemeinde zustehen. Es reicht nicht aus, dass die Gemeinde dem Dritten zugesichert hat, die Kosten seiner Hilfeleistung zu übernehmen.
- 11 Danach hat die Beklagte nach dem Bayerischen Feuerwehrgesetz einen Anspruch gegen den Kläger auf Erstattung der Kosten des Hubschraubereinsatzes der Bundespolizei, wenn und soweit die Beigeladene diese Kosten von der Beklagten auch ohne deren Zusage der Kostenübernahme erstattet verlangen kann. In diesem Fall ist der angefochtene Leistungsbescheid der Beklagten rechtmäßig. Der Senat hat zu prüfen, ob sich ein solcher Anspruch der Beigeladenen gegen die Beklagte aus revisiblem Bundesrecht ergibt (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO).
- 12 3. Ein Kostenerstattungsanspruch der Beigeladenen folgt nicht aus § 11 Abs. 4 Satz 3 i.V.m. Abs. 1 des Bundespolizeigesetzes - BPolG - in der Fassung des Gesetzes vom 26. Februar 2008 (BGBl. I S. 215). Danach trägt das Land die Mehrkosten, die dem Bund durch eine Unterstützung des Landes nach Absatz 1 entstehen, soweit nicht im Einzelfall etwas anderes vereinbart ist. Nach § 11 Abs. 1 BPolG kann die Bundespolizei u.a. zur Unterstützung eines Landes verwendet werden, um in Fällen von besonderer Bedeutung nach Art. 35 Abs. 2 Satz 1 GG die öffentliche Sicherheit aufrechtzuerhalten oder wiederherzustellen (Nr. 1) oder um bei einer Naturkatastrophe oder einem besonders schweren Unglücksfall nach Art. 35 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GG zu helfen (Nr. 2), soweit das Land ohne diese Unterstützung eine Aufgabe nicht oder nur unter erhebli-

chen Schwierigkeiten erfüllen kann. Nach Art. 35 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG setzt die Unterstützung durch die Bundespolizei deren Anforderung durch das Land voraus (vgl. § 11 Abs. 3 Satz 2 BPolG). Die Auslegung der Unterstützungstatbestände des Art. 35 Abs. 2 GG ist auch für die Auslegung von § 11 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BPolG maßgebend, soweit Wortgleichheit besteht. Keine Bedeutung kommt dem Umstand zu, dass das Grundgesetz noch von "Bundesgrenzschutz" spricht, d.h. dessen Umbenennung in Bundespolizei durch das Gesetz vom 21. Juni 2005 (BGBl. I S. 1818) bislang nicht nachvollzogen hat.

- 13 Der Verwaltungsgerichtshof hat im Ergebnis zu Recht angenommen, dass die Voraussetzungen für einen kostenpflichtigen Einsatz der Bundespolizei nach § 11 Abs. 1 Nr. 2 BPolG nicht vorlagen. Bei dem Brand am 12. März 2014 handelte es sich nicht um einen besonders schweren Unglücksfall im Sinne des Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG. Dieser Begriff umfasst auf menschliches Fehlverhalten zurückzuführende Schadensereignisse, die nach Ursachen, Ausmaß und Schadensfolgen weit über einen gewöhnlichen Unglücksfall hinausgehen; es muss sich um großräumige, regional bedeutsame Ausnahmesituationen von katastrophischer Dimension handeln, die bereits eingetreten sind oder unmittelbar bevorstehen (BVerfG, Urteil vom 15. Februar 2006 - 1 BvR 357/05 [ECLI: DE:BVerfG:2006:rs20060215.1bvr035705] - BVerfGE 115, 118 <143 ff.>). In solchen außergewöhnlichen Notstandslagen kann der Bund auf Anforderung des betroffenen Landes die Bundespolizei zur Unterstützung zur Verfügung stellen, wenn die Kräfte und Einrichtungen des Landes nach dessen Einschätzung nicht ausreichen, um das Ereignis und seine Folgewirkungen zu bewältigen. Die Bündelung der Kapazitäten soll es dem Land ermöglichen, die Lage möglichst rasch in den Griff zu bekommen und den Schaden möglichst gering zu halten (Epping, in: Epping/Hillgruber, GG, 2. Aufl. 2013, Art. 35 Rn. 26).
- 14 Nach den vorinstanzlichen Feststellungen hat das Brandereignis vom 12. März 2014 eine katastrophische Dimension weder annähernd erreicht noch hat eine solche Ausweitung ernsthaft gedroht. Die Feststellungen lassen den Schluss zu, dass der Brand örtlich begrenzte Auswirkungen für ein unbebautes Wiesengebiet hatte. Der Brand drohte nicht außer Kontrolle zu geraten. Die Feuerwehren konnten das Feuer eindämmen, insbesondere sicherstellen, dass es nicht

auf bebaute Gebiete übergreifen würde. Die Notwendigkeit, den Brand aus der Luft zu löschen, war dem sumpfigen Gelände geschuldet. Dies reicht in Anbetracht der gesamten Umstände offenkundig nicht aus, um das Brandereignis als Katastrophennotstand von regionaler Bedeutung zu bewerten.

- 15 Nach den tatsächlichen Feststellungen stellte der Brand auch keinen den Einsatz der Bundespolizei rechtfertigenden Fall von besonderer Bedeutung im Sinne des Art. 35 Abs. 2 Satz 1 GG, § 11 Abs. 1 Nr. 1 BPolG dar. Dieser Begriff erfasst Sachverhalte mit einem außergewöhnlich gesteigerten Gefahrenpotential, dessen Bewältigung die Kräfte und Einrichtungen des betroffenen Landes nach dessen Einschätzung überfordert (Epping, in: Epping/Hillgruber, GG, 2. Aufl. 2013, Art. 35 Rn. 18). Die Gefahrenlage muss so beschaffen sein, dass ohne die Unterstützung der Bundespolizei ein erhebliches Sicherheitsdefizit zu befürchten ist. Diese Einschätzung kann sich aus der Eigenart eines außergewöhnlichen Ereignisses, aber auch daraus ergeben, dass ein gewöhnliches Ereignis im Einzelfall aufgrund besonderer Umstände "aus dem Ruder" zu laufen droht. Einzelne Faktoren für die Beurteilung können öffentliche Bedeutung und Symbolkraft des Anlasses, räumliche Ausdehnung, personeller Zulauf und allgemeine Sicherheitslage sein (Malmberg, in: Drewes/Malmberg/Walter, BPolG, 5. Aufl. 2015, § 11 Rn. 26).
- 16 Der Brand vom 12. März 2014 hatte kein außergewöhnlich gesteigertes Gefahrenpotential. Der Brand drohte sich nicht unkontrolliert auszuweiten; es bestand keine Gefährdung von Leben und Gesundheit von Menschen oder von erheblichen Sachwerten. Die Unterstützung durch zwei Löschhubschrauber war ausschließlich der Beschaffenheit des Geländes geschuldet.
- 17 Ungeachtet dessen war die Beklagte auch nicht berechtigt, die Unterstützung der Bundespolizei nach Art. 35 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG anzufordern. Diese Berechtigung steht nur dem betroffenen Bundesland, d.h. dem nach Landesrecht zuständigen Organ, nicht aber Gemeinden als Selbstverwaltungskörperschaften zu. Dies legt bereits der Wortlaut der Bestimmungen nahe, der im Gegensatz zu der allgemeinen Amtshilferegelung des Art. 35 Abs. 1 GG nicht von Behörden der Länder, sondern von der Anforderung durch ein Land spricht. Vor allem

ergibt sich die Beschränkung der Anforderungsberechtigung auf die Bundesländer aus dem Normzweck: Art. 35 Abs. 2 und 3 GG regeln die Zusammenarbeit von Bund und Ländern, wenn diese in nichtpolitischen Katastrophenfällen mit der Wahrnehmung ihrer Aufgaben überfordert sind. Die Aufnahme von Art. 35 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 in das Grundgesetz als Bestandteil der Notstandsverfassung durch § 1 Nr. 8 des Gesetzes vom 24. Juni 1968 (BGBl. I S. 709) sollte die Ungewissheiten über Art und Umfang der interföderalen Hilfeleistungsmöglichkeiten des Bundes für die Länder in Fällen des inneren Notstandes beenden, insbesondere den Einsatz der Bundeswehr als Notfallhilfe für die Länder auf eine gesicherte verfassungsrechtliche Grundlage stellen (von Danwitz, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 35 Rn. 58; Reimer, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: September 2017, Art. 35 Rn. 35 ff.; Epping, in: Epping/Hillgruber, GG, 2. Aufl. 2013, Art. 35 Rn. 16; Grzeszick, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, Art. 35 Rn. 35).

- 18 4. Die Beigeladene hat gegen die Beklagte nach § 8 Abs. 1 Satz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes - VwVfG - einen Anspruch auf Erstattung der Auslagen, die ihr durch den Hubschraubereinsatz am 12. März 2014 entstanden sind. Durch diesen Einsatz hat sie der Beklagten rechtmäßig Amtshilfe geleistet (unter a)). Als Auslagen erstattungsfähig sind diejenigen Kosten, die gerade wegen der Durchführung der Amtshilfe angefallen sind (amtshilfebedingte Mehrkosten; unter b)). Diese Kosten können pauschaliert geltend gemacht werden, wenn eine exakte Berechnung nicht möglich oder mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden ist (unter c)). Da tatsächliche Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs fehlen, kann der Senat nicht beurteilen, ob die Kostenrechnung der Bundespolizei ausschließlich Auslagen im Sinne des § 8 Abs. 1 Satz 2 VwVfG enthält und die Voraussetzungen für deren Pauschalierung vorliegen (unter d)).
- 19 a) Durch den Einsatz der Hubschrauber hat die Bundespolizei der Beklagten Amtshilfe geleistet, weil sie diese bei der Wahrnehmung der gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgabe der Brandbekämpfung unterstützt hat (Art. 35 Abs. 1 GG; § 4 Abs. 1 und 2 VwVfG, Art. 4 Abs. 1 und 2 BayVwVfG). Die ersuchte Be-

hörde kann von der ersuchenden Behörde die erstattungsfähigen Kosten der Amtshilfe jedenfalls dann verlangen, wenn sie wie im vorliegenden Fall rechtmäßig um Amtshilfe ersucht wurde und zu deren Durchführung berechtigt oder verpflichtet war (vgl. zur Erstattung bei rechtswidriger Amtshilfe: Shirvani, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 1. Aufl. 2014, § 8 Rn. 18; Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 18. Aufl. 2017, § 8 Rn. 8; Schliesky, in: Knack/Henneke, VwVfG, 10. Aufl. 2014, § 8 Rn. 17).

- 20 Nach den übereinstimmenden Bestimmungen der Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder richtet sich die Zulässigkeit der Maßnahme, die durch die Amtshilfe verwirklicht werden soll, nach dem für die ersuchende Behörde, die Durchführung der Amtshilfe nach dem für die ersuchte Behörde geltenden Recht. Die ersuchende Behörde trägt gegenüber der ersuchten Behörde die Verantwortung für die Rechtmäßigkeit der zu treffenden Maßnahme, während die ersuchte Behörde für die Durchführung der Amtshilfe verantwortlich ist (vgl. § 7 Abs. 1 und 2 VwVfG; Art. 7 Abs. 1 und 2 BayVwVfG).
- 21 Die Beklagte hat rechtswirksam um Amtshilfe ersucht. Nach den vorinstanzlichen Feststellungen hat der Kommandant einer Freiwilligen Feuerwehr der Beklagten als Einsatzleiter den Einsatz von Löschhubschraubern bei der Bundespolizei angefordert. Nach der den Senat bindenden Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichtshofs war dieses Vorgehen von den Befugnissen eines Einsatzleiters nach Art. 18 Abs. 2 BayFwG gedeckt. Daher hat der Senat davon auszugehen, dass der Kommandant bei seiner Anforderung im Rahmen seiner Zuständigkeit als Organ der Beklagten tätig geworden ist.
- 22 Das Ersuchen war berechtigt, weil die Beklagte die Amtshandlung aus tatsächlichen Gründen nicht selbst vornehmen konnte (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayVwVfG). Nach den vorinstanzlichen Feststellungen konnten die Feuerwehren den Brand mit eigenen Mitteln zwar eindämmen, aber nicht löschen. Hierfür war der Einsatz von Löschhubschraubern notwendig, über die Freiwillige Feuerwehren nicht verfügen. Dies stellt kein strukturelles, die Rechtmäßigkeit des Amtshilfeersuchens in Frage stellendes Ausstattungsdefizit dar (vgl. Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 5 Rn. 7; Ramsauer, in:

Kopp/Ramsauer, VwVfG, 18. Aufl. 2017, § 5 Rn. 9a). Es liegt auf der Hand, dass Hubschrauber mitsamt dem für ihren Betrieb erforderlichen Personal nicht zu der erforderlichen Ausstattung von Freiwilligen Feuerwehren gehören, die die Gemeinden nach Art. 1 Abs. 2 BayFwG im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit zur Wahrnehmung der Aufgabe des Brandschutzes bereitstellen müssen. Die Ausstattungspflicht hat sich an den Anforderungen zu orientieren, die sich einer Freiwilligen Feuerwehr erfahrungsgemäß stellen.

- 23 b) Die Amtshilferegelung des Art. 35 Abs. 1 GG trifft keine Aussage zu den Kostenfolgen der Amtshilfe. In dieser Hinsicht schränkt sie den gesetzgeberischen Regelungsspielraum nicht ein. Weder schließt Art. 35 Abs. 1 GG gesetzliche Ansprüche der ersuchten Behörden auf Kostenerstattung aus noch enthält er inhaltliche Vorgaben für die Erstattungsfähigkeit von Kosten der Amtshilfe (Epping, in: Epping/Hillgruber, GG, 2. Aufl. 2013, Art. 35 Rn. 14; Münkler, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henecke, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 35 Rn. 26). Gleiches gilt für Art. 104a Abs. 5 Satz 1 GG, wonach Bund und Länder die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben, d.h. die Kosten für den Betrieb und die Unterhaltung ihres Verwaltungsapparats, tragen. Im Hinblick auf die Grundregel des Art. 104a Abs. 1 GG, der Bund und Ländern die Ausgaben für die Wahrnehmung ihrer eigenen Aufgaben auferlegt, statuiert Absatz 5 Satz 1 kein Erstattungsverbot für Kosten, die für die Unterstützung des anderen Rechtsträgers bei dessen Aufgabenwahrnehmung anfallen (Hellermann, in: von Mangoldt/Starck/Klein, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 104a Rn. 151 und 152; Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: Mai 1977, Art. 104a Rn. 59 und 60; Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 8 Rn. 7).
- 24 Die Erstattung der Kosten des Hubschraubereinsatzes richtet sich nach § 8 Abs. 1 Satz 1 bis 3 VwVfG als dem für die Bundespolizei maßgebenden Recht. Wie unter 4.a) dargestellt, führt die ersuchte Behörde die Amtshilfe nach dem für sie geltenden Recht in eigener Verantwortung durch. Die Kosten der Amtshilfe, um deren Erstattung es geht, fallen bei ihr für die Durchführung an. Die Höhe der erstattungsfähigen Kosten hängt davon ab, welche Handlungen die ersuchte Behörde für erforderlich halten darf, um das Amtshilfeersuchen zu erfüllen (Shirvani, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 1. Aufl. 2014, § 8

Rn. 18; Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 5 Rn. 13; Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 18. Aufl. 2017, § 8 Rn. 8). Daher ist es folgerichtig, auch für die Erstattung dieser Kosten das für die ersuchte Behörde geltende Recht anzuwenden.

- 25 Nach § 8 Abs. 1 Satz 1 VwVfG hat die ersuchende Behörde der ersuchten Behörde für die Amtshilfe keine Verwaltungsgebühr zu entrichten. Nach Satz 2 der Vorschrift hat sie Auslagen der Amtshilfe leistenden Behörden auf Anforderung zu erstatten, wenn diese im Einzelfall 35 € übersteigen. Nach Satz 3 werden auch Auslagen nicht erstattet, wenn beide Behörden demselben Rechtsträger angehören. Unter diesen Voraussetzungen ist der ersuchten Behörde nach § 8 Abs. 1 Satz 2 VwVfG ein eigenständiger Anspruch auf Erstattung ihrer Auslagen gegen die ersuchende Behörde eines anderen Rechtsträgers eingeräumt. Diese Vorschriften sind auf Erstattungsverlangen ersuchter Behörden des Bundes anwendbar, soweit nicht Rechtsvorschriften des Bundes inhaltsgleiche oder entgegenstehende Bestimmungen enthalten (§ 1 Abs. 1 VwVfG). Sie regeln die Kostenfolgen der Amtshilfe in dem Verhältnis der beteiligten Behörden abschließend.
- 26 Der Verwaltungsgerichtshof hat im Ergebnis zutreffend angenommen, dass der Begriff der Auslagen im Sinne von § 8 Abs. 1 Satz 2 VwVfG nicht den allgemeinen Verwaltungsaufwand umfasst. Unter diesen Begriff fallen nur die Kosten für den spezifischen Aufwand, den die ersuchte Behörde für die Amtshilfe betrieben hat. Deren Durchführung muss für den Anfall der Kosten ursächlich gewesen sein (amtshilfebedingte Mehrkosten). Damit sind insbesondere die laufenden Personal- und Sachkosten der ersuchten Behörde von der Erstattung ausgeschlossen.
- 27 Für ein derartiges Verständnis des Auslagenbegriffs sprechen rechtssystematische Erwägungen: Dieser Begriff hat im Verwaltungs- und Justizkostenrecht sowie im Abgabenrecht ebenso wie der Begriff der Verwaltungs- oder Gerichtsgebühr eine einheitliche Bedeutung. Verwaltungsgebühren sind öffentlich-rechtliche Abgaben, die als Gegenleistung für bestimmte Amtshandlungen der öffentlichen Verwaltung von denjenigen Personen erhoben werden, die davon

einen individuellen Vorteil haben. Ihr Zweck besteht darin, die Kosten der Amtshandlung ganz oder teilweise zu decken (stRspr, vgl. nur BVerwG, Urteil vom 7. November 1980 - 1 C 46.77 - Buchholz 401.8 Verwaltungsgebühren Nr. 10 S. 15 ff.). Hierunter fallen auch laufende Kosten wie Gehälter, Sozialversicherungsbeiträge, Anschaffungs- und Instandhaltungskosten für die zur Aufgabenerfüllung notwendige Ausstattung, Abschreibungen und Zinsen. Sie fließen nach kalkulatorischen und betriebswirtschaftlichen Grundsätzen in die Gebührenhöhe ein und werden auf diese Weise anteilig auf die Gebührenschuldner umgelegt (vgl. § 3 Abs. 3, § 9 Abs. 1 und 2 des Bundesgebührengesetzes vom 7. August 2013 - BGebG -, BGBl. I S. 3154; zum Ganzen:

Schönenbroicher, in: Christ/Oebbecke, Handbuch Kommunalabgabenrecht, 1. Aufl. 2016, D Rn. 596; Lichtenfeld, in: Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Teil III, § 5 NWKAG Rn. 49 ff.). Daneben sehen die Kosten- und Abgabengesetze vor, dass Aufwendungen für abgrenzbare Tätigkeiten, die notwendig sind, um die Amtshandlung erbringen zu können, zusätzlich zu der Gebühr als Auslagen erhoben werden. Hierzu gehören etwa Entschädigungen von Zeugen und Sachverständigen, die Kosten der Durchführung von Ortsterminen sowie Post-, Schreib- und Kopierkosten (vgl. § 3 Abs. 4, § 12 Abs. 1 BGebG; zum Kommunalabgabenrecht: Lichtenfeld, in: Driehaus a.a.O. § 5 NWKAG Rn. 68 ff.; zum Gerichtskostenrecht: Neumann, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014, § 162 Rn. 5).

- 28 Dieser Auslagenbegriff wird auch im Verwaltungsverfahrensrecht verwendet: Nach § 16 Abs. 3 Satz 1, 19 Abs. 3 Satz 1 VwVfG haben Vertreter, die die Behörde für einen minderjährigen Beteiligten oder für die Unterzeichner gleichförmiger Eingaben bestellt, gegen die Behörde zusätzlich zu dem Anspruch auf angemessene Vergütung einen Anspruch auf Erstattung ihrer baren Auslagen. Nach § 85 VwVfG können ehrenamtlich Tätige neben ihrem Verdienstausfall ihre notwendigen Auslagen verlangen. Auch in diesen Zusammenhängen werden unter Auslagen die Kosten abgrenzbarer Tätigkeiten wie Post- und Schreibgebühren, Reisekosten und Tagegelder verstanden (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. April 2004 - 7 C 5.03 - BVerwGE 120, 344 <348>; Kallerhoff/Hecker, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 85 Rn. 5; Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 18. Aufl. 2017, § 85 Rn. 6).

- 29 Es gibt keinen Anhaltspunkt, der darauf hindeutet, dass den Begriffen der Verwaltungsgebühr und der Auslagen in § 8 Abs. 1 Satz 1 und 2 VwVfG eine vom allgemeinen Verständnis abweichende Bedeutung zukommen könnte. Daher lässt die in Satz 1 ausgesprochene Verwaltungsgebührenfreiheit der Amtshilfe nur den Schluss zu, dass die ersuchte Behörde laufende und kalkulatorische Kosten nicht aus Anlass der Durchführung der Amtshilfe anteilig auf die ersuchende Behörde umlegen kann. Dementsprechend sind Auslagen im Sinne von § 8 Abs. 1 Satz 2 VwVfG nur diejenigen Kosten, die der ersuchten Behörde aus Anlass der Durchführung der Amtshilfe entstanden sind, d.h. ohne die Amtshilfe nicht angefallen wären (amtshilfebedingte Mehrkosten).
- 30 Dieser Auslagenbegriff wird durch die Entstehungsgeschichte des § 8 VwVfG bestätigt. Der Gesetzgeber hat sich ausdrücklich gegen die Erstattungsfähigkeit besonderer Aufwendungen entschieden, die auch bestimmte laufende Kosten umfassen sollten (BT-Drs. 7/4570). Erstattungsfähig sollten die durch die Amtshilfe verursachten Mehrkosten einschließlich der Gebühren für die amtshilfebedingte Benutzung einer Einrichtung der ersuchten Behörde sein (BT-Drs. 7/910 S. 40).
- 31 c) Dem Verwaltungsgerichtshof ist nicht darin zuzustimmen, dass erstattungsfähige Auslagen im Sinne von § 8 Abs. 1 Satz 2 VwVfG nur diejenigen amtshilfebedingten Mehrkosten sind, die die ersuchte Behörde exakt berechnet hat. Vielmehr darf die ersuchte Behörde ihre Mehrkosten auch pauschaliert geltend machen, wenn die exakte Berechnung einzelner Kostenpositionen nicht möglich ist oder mit einem Aufwand verbunden wäre, der nicht mehr in einem angemessenen Verhältnis zur Höhe der Kosten steht.
- 32 Nach seinem unter 4.b) dargestellten Bedeutungsgehalt erfasst der Auslagenbegriff Kosten, die für bestimmte Tätigkeiten anfallen. Ob Kosten unter diesen Begriff fallen, hängt nicht davon ab, wie ihre Höhe ermittelt wird. Nach § 8 Abs. 1 Satz 2 VwVfG sind Auslagen generell erstattungsfähig. Nach dem Wortlaut dieser Regelung besteht keine Handhabe, um pauschaliert geltend gemachte Auslagen von der Erstattungsfähigkeit auszuschließen.

- 33 Auch der Zweck der Erstattungsregelungen des § 8 Abs. 1 Satz 1 bis 3 VwVfG spricht für die Zulässigkeit der Pauschalierung von Auslagen. Ihnen liegt der Gedanke der Verwaltungspraktikabilität zugrunde; die Kostenerstattung zwischen den beteiligten Behörden soll nach möglichst einfachen Grundsätzen abgewickelt und nicht mit aufwändigen Kostenermittlungen belastet werden (BT-Drs. 7/910 S. 40; Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 8 Rn. 13; Shirvani, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 1. Aufl. 2014, § 8 Rn. 7). Danach sind die Auslagen im Sinne des § 8 Abs. 1 Satz 2 VwVfG exakt zu berechnen, wenn die ersuchte Behörde dies mit einem - unter Anlegung eines großzügigen Maßstabs - zumutbaren Verwaltungsaufwand leisten kann. Der ihr gesetzlich zuerkannte Erstattungsanspruch darf aber nicht daran scheitern, dass ihr dies nicht möglich ist. Es liefe dem Zweck der amtshilferechtlichen Kostenerstattung zuwider, der ersuchten Behörde Ermittlungen abzuverlangen, deren Aufwand angesichts der Größenordnung der erstattungsfähigen Kosten überzogen erscheint.
- 34 d) Aufgrund dieser rechtlichen Erwägungen ist der Rechtsstreit an den Verwaltungsgerichtshof zurückzuverweisen. Der Senat kann aus tatsächlichen Gründen nicht darüber entscheiden, ob der Anspruch der Beigeladenen auf Auslagenersatz nach § 8 Abs. 1 Satz 2 VwVfG, d.h. auf Erstattung ihrer amtshilfebedingten Mehrkosten, die geltend gemachten Kosten des Hubschraubereinsatzes der Bundespolizei vom 12. März 2014 in voller Höhe umfasst (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO). Die Bundespolizei hat die Kosten der Flüge der beiden Löschhubschrauber nach einer Pauschale auf der Grundlage der Flugzeiten, die Kosten des Begleitfahrzeugs nach einer Pauschale auf der Grundlage der gefahrenen Strecke abgerechnet. Der Verwaltungsgerichtshof hat diese Kostenrechnung nicht überprüft. Er wird nunmehr in einem ersten Schritt festzustellen haben, in welcher Höhe diese Pauschalen amtshilfebedingte Mehrkosten enthalten. Soweit dies der Fall ist, gilt es in einem zweiten Schritt

festzustellen, ob eine exakte Berechnung dieser Kosten möglich ist und keinen Aufwand erfordert, der außer Verhältnis zu ihrer Größenordnung steht.

Prof. Dr. Kraft

Dr. Heitz

Dr. Möller

Hahn

Dr. Tegethoff

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 10 695,57 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1 Satz 1, § 52 Abs. 3 Satz 1 GKG).

Prof. Dr. Kraft

Dr. Heitz

Dr. Tegethoff