

Beschlussvorlage

Vorlage Nr.: BV/2014/006

Fachbereich/Amt: II - Bürgeramt

Datum: 04.01.2014

Bearbeiter-in/Tel.: Herr Tapken / 604-320

Beratungsfolge	Termin	Behandlung
Ausschuss für das Feuerlöschwesen	03.02.2014	öffentlich
Verwaltungsausschuss	18.02.2014	nicht öffentlich
Rat der Gemeinde	04.03.2014	öffentlich

Satzung über die Erhebung von Gebühren für Dienst- und Sachleistungen der Freiwilligen Feuerwehr außerhalb der unentgeltlich zu erfüllenden Pflichtaufgaben

Beschlussvorschlag:

Die auf Grundlage der vorliegenden Kalkulation erstellte Satzung der Gemeinde Bad Zwischenahn über die Erhebung von Gebühren für Dienst- und Sachleistungen der Freiwilligen Feuerwehren der Gemeinde Bad Zwischenahn außerhalb der unentgeltlich zu erfüllenden Pflichtaufgaben einschl. Gebührentarif wird entsprechend der vorliegenden Neufassung beschlossen. Die Satzung soll rückwirkend zum 01.01.2013 in Kraft treten.

Sachverhalt:

1. Ausgangssituation

Die Bestimmungen des Niedersächsischen Brandschutzgesetzes (NBrandSchG) ermöglichen es den Gemeinden, für Einsätze Kostenersatz nach Maßgabe einer Satzung zu erheben.

Die Gemeinde Bad Zwischenahn hat mit Wirkung zum 01.01.2004 eine solche Satzung erlassen. Die Gebührentatbestände wurden allerdings seinerzeit betragsmäßig nicht kalkuliert, sondern nach Auswertung eines interkommunalen Vergleichs geschätzt und weitgehend kreiseinheitlich festgelegt.

Die bisherigen Regelungen hielten der Rechtsprechung in den letzten Jahren nicht mehr Stand. Versicherungsunternehmen haben bundesweit zwischenzeitlich Urteile erstritten, die in einer Änderung der Bestimmungen im NBrandSchG mündeten. Die Satzung der Gemeinde muss aufgrund der Neufassung des NBrandSchG den geänderten gesetzlichen Regelungen angepasst werden.

2. Neue Rechtslage und Empfehlungen

Mit dem Inkrafttreten des neuen NBrandSchG hat sich die Rechtsgrundlage für die Erhebung von Gebühren im Bereich der Feuerwehren geändert.

Um die notwendige Rechtssicherheit zu erlangen, muss einem Gebührentarif zur Abrechnung von Feuerwehreinsätzen - wie bei anderen Gebührenkalkulationen auch

- zwingend eine Kalkulation auf Basis des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes (NKAG) zugrunde liegen. Die Neufassung der gemeindlichen Satzung mit Gebührentarif auf Basis einer aktuellen Gebührenkalkulation dient also vorrangig der Rechtssicherheit.

Nach diversen gerichtlichen Streitverfahren und auf Basis der aktuellen Rechtsprechung des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts (Urteil vom 28.06.2012) hat der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund (NSGB) als Teil der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens unter Beteiligung des Niedersächsischen Innenministeriums **Hinweise zur Gebührenkalkulation** (Rundschreiben NSGB Nr. 087/2013 vom 30.06.2013) und eine **Mustersatzung** (Rundschreiben NSGB Nr. 148/2013 vom 06.11.2013) herausgegeben. Die Handreichungen für die Kommunen berücksichtigen alle Belange, die sich aus der bisherigen Rechtsprechung ergeben haben.

Wegen der besseren Übersichtlichkeit wird nicht eine Satzung zur Änderung der bestehenden Satzung, sondern der gesamte Satzungstext als Neufassung zur Beschlussfassung vorgelegt.

3. **Besondere Problemstellung**

Nach dem Grundsatz der Kostenfreiheit im Feuerwehrbereich und der Kostenpflicht als Ausnahme wird im Rahmen des Ermessens im Einvernehmen mit der Feuerwehrführung bislang bewusst so verfahren, dass Einsätze nicht restriktiv abgerechnet werden, solange Arbeitgeber die Feuerwehrleute für Einsätze tagsüber weitgehend noch freistellen, ohne eine Entschädigung von der Gemeinde zu verlangen. Anwendung fand die Satzung bislang bei Brandsicherheitswachen, überörtlichen Einsätzen und in eindeutigen Fällen der vorsätzlichen oder grob fahrlässigen Verursachung von Feuerwehreinsätzen.

In einem konkreten Fall ist in 2013 die Satzung in Form einer Abrechnung eines Feuerwehreinsatzes wegen grober Fahrlässigkeit zur Anwendung gelangt. Es handelte sich um ein privates Osterfeuer, das im dritten Jahre in Folge wegen Gefährlichkeit von der Feuerwehr im Beisein der Polizei gelöscht werden musste. Gegen den Leistungsbescheid ist eine Klage vor dem Verwaltungsgericht Oldenburg anhängig. In dem Verfahren wird die Frage nach einer der Satzung zugrunde liegenden Gebührenkalkulation der Gemeinde aufgeworfen.

Der bisherige Gebührentarif beruhte nicht auf einer solchen Gebührenkalkulation, sondern auf Vergleichswerten. Es ist daher geboten, unverzüglich eine Gebührenkalkulation zu erstellen und die Satzung rückwirkend in Kraft zu setzen. Ein rückwirkendes In-Kraft-setzen ist rechtlich unbedenklich.

4. **Gebührenkalkulation**

Die vorliegende Kalkulation wurde anhand der Empfehlungen des NSGB durchgeführt, die Satzung nach der Mustersatzung des NSGB formuliert.

Die Gebührenkalkulation in Form eines Betriebsabrechnungsbogens ist als **Anlage 1** beigefügt.

Die Gebühren wurden anhand einer Vollkostenbetrachtung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen errechnet. In die Kalkulation sind also sämtliche Kosten im Feuerwehrbereich der Gemeinde einschließlich der jeweiligen Anteile der Kosten aus Verwaltung und Gebäudebewirtschaftung und -unterhaltung eingeflossen. Es wurde ein Kalkulationszeitraum von drei abgeschlossenen Haushaltsjahren (2010 bis

2012) zugrunde gelegt. Für jedes einzelne Jahr wurden die Kosten ermittelt und die Gebührensätze auf dieser Basis einheitlich für den gesamten Zeitraum berechnet.

Die Kostenrechnung erfolgte in drei Schritten und umfasste die Kostenartenrechnung, Kostenstellenrechnung und Kostenträgerrechnung. Zur Ergebnisermittlung wurde die Divisionskalkulation angewendet, bei der die Gesamtkosten (Einsatzkosten und Vorhaltekosten) durch die Einsatzstunden der Fahrzeuge und des Personals in den Jahren 2010 bis 2012 dividiert wurden.

Fahrzeuge gleicher Bauart bzw. mit einer einsatztaktisch gleicher Zweckbestimmung und Grundausrichtung wurden zu Fahrzeuggruppen (Kostenträgern) zusammengefasst, damit Unterschiede in der zeitlich versetzten Anschaffung oder durch unterschiedliche Standorte, Einsatzzeiten und Auslastungen auf ein durchschnittliches Niveau gebracht werden konnten.

5. Zu thematisierende Einzelheiten der Kalkulation

5.1 Kalkulatorische Kosten

Das Nds. OVG führt im Urteil vom 28.06.2012, 11 LC 234/11, unter Rn. 54 u. 55 aus, die Ermittlung und der Ansatz des zu verzinsenden Anlagekapitals (kalkulatorische Zinsen) durch die sog. Durchschnittswertmethode begegnet solange keinen Bedenken, wie der Restbuchwert des Anlagegutes noch wesentlich mehr als die Hälfte des Anschaffungswertes ausmacht, weil dies die Gebührenschuldner ent- und nicht belastet. Der NSGB empfiehlt hingegen in Rd.Schr. Nr. 087/2013 vom 30.06.2013 die sog. Restbuchwertmethode. Hiernach wurde verfahren. Als Zinssatz zur Ermittlung der kalkulatorischen Zinsen wurden 3,5% zugrunde gelegt.

5.2 Einsatz von feuerwehrtechnischem Gerät und Ausrüstung

Eine Änderung erfährt die bisher vorgesehene Abrechnung einzelner Gerätschaften, die in den Satzungen anderer Kommunen vielfach noch enthalten ist. Die Muster-satzung des NSGB sieht im Gebührentarif für Gemeinden mit Freiwilligen Feuerwehren gesonderte Gebührentatbestände für einzelne Geräte oder Geräteanhänger nicht vor.

Auf eine Festlegung von Gebührensätzen für einzelne Geräte durch eine aufwändige betriebswirtschaftliche Kalkulation wurde deshalb verzichtet. Das Einsatzfahrzeug mit seinen vielfältigen Einsatzmöglichkeiten wird als Ganzes gesehen. Die jeweiligen Geräte sind nach einem durchdachten, begründeten und vor allem sinnvollen Beladungskonzept auf den Fahrzeugen vorhanden und werden stets mitgeführt, weil nie vorhergesagt werden kann, was im Einzelnen an der Einsatzstelle tatsächlich benötigt wird. Der Bürokratie- und Verwaltungsaufwand für die ehrenamtlichen Einsatzkräfte wäre immens und es kann kaum realistisch dokumentiert werden, welches Gerät wie lange im Einsatz war. Es wäre insbesondere tagsüber nicht vertretbar, für jedes einzelne Gerät minutiös jede Einsatzzeit zu notieren, weil dies unmittelbar nach dem Einsatz erfolgen müsste. Gerade tagsüber hat es dagegen eindeutig Vorrang, den Einsatz zügig abzuwickeln und schnellstmöglich zur Arbeitsstelle zurückzukehren.

Deshalb werden beispielsweise die Kosten für den Einsatz von Wärmebildkamera, Handsprechfunkgeräten, Tragkraftspritzen, Stromerzeugern, Beleuchtungsmitteln, Motorsägen, Trennschleifern, Schere und Spreizer, Rettungszyklern, Pedalkneifern, Airbag-Sicherungen, Pressluftatmern, Lüftern, Schläuchen, Tauchpumpen, wasserfördernden Armaturen, Strahlrohren usw. nicht gesondert berechnet. Die hierfür angefallenen Kosten sind im Rahmen der Kalkulation in die Gebührensätze

der Fahrzeuge eingeflossen. Der Einsatz von feuerwehrtechnischem Gerät und Ausrüstung ist somit künftig in den Fahrzeugpauschalen enthalten und wird nicht gesondert erhoben.

5.3 Betriebskosten der Fahrzeuge

Mit den Gebührentarifen für die Fahrzeuge sind die Kosten für den Kraftstoff- und Ölverbrauch der Fahrzeuge und Maschinen in der beladeplanmäßigen Ausrüstung der Fahrzeuge während der Einsatzzeit abgegolten. Es werden künftig keine Zusatzbeträge pro gefahrenem km zusätzlich zu den Fahrzeugpauschalen mehr berechnet.

6. Gebührenfestlegung unter Berücksichtigung einer kommunalen Quote

Es gibt im Kommunalabgabenrecht kein 100%-iges Kostendeckungsgebot. Das nach § 29 Abs. 2 NBrandSchG bestehende Ermessen, ob überhaupt eine Gebühr erhoben werden soll, beinhaltet die Möglichkeit, in der Satzung nicht kostendeckende Gebühren festzusetzen.

Das Nds. OVG Lüneburg führt im Urteil vom 28.06.2012, 11 LC 234/11, Rn. 60, aus, die Vorhaltekosten dürfen vollständig in die Gebührenkalkulation einbezogen werden, weil die notwendige Berücksichtigung der Kosten für entgeltfreie und entgeltspflichtige Leistungen nach § 29 Abs. 1 u. 2 NBrandSchG in der Weise erfolge, dass bei der Kalkulation der Stundensätze die Gesamtzahl der Jahreseinsatzstunden inklusive der unentgeltlichen Einsätze eingestellt werden. Eine Berücksichtigung der Gesamtjahresstunden sei nicht erforderlich. Ergänzend dazu wird die sog. Handwerkerlösung als systematisch wenig überzeugend beurteilt, da es nicht darum gehe, den in der allgemeinen Wirtschaft üblichen Nutzungsumfang eines Fahrzeuges zu bestimmen, sondern stattdessen den im öffentlichen Interesse von der Kommune zu finanzierenden Kostenanteil.

Eine wirkliche Unterscheidung zwischen den Einsatzkosten (Betriebskosten) und den Vorhaltekosten ist nicht möglich. Es ist nicht feststellbar, welcher Liter Treibstoff beim Einsatz und welcher bei einem Ausbildungsdienst verbraucht wurde und welche Reparatur- oder Wartungsarbeiten im Einzelnen auf Abnutzung im Einsatz oder im Übungsdienst zurückzuführen sind. Im Personalbereich messbar sind im Wesentlichen die Kosten für Einsatzkleidung, persönliche Ausrüstung, ärztliche Untersuchungen und die Versicherung jedes einzelnen Mitgliedes der Einsatzabteilung. Rein einsatzbezogene Personalkosten entstehen zurzeit nur, soweit Arbeitgeber eine Entschädigung von der Gemeinde anfordern. Außerdem kann ein einsatzbezogener Verwaltungskostenanteil in der Verwaltung ebenfalls nicht spezifiziert werden.

Nach dem Wortlaut des NBrandSchG und den Empfehlungen des NSGB werden bei der Kostenträgerrechnung alle Kosten, also einsatzbedingte und Vorhaltekosten, durch die Jahreseinsatzstunden geteilt. Diese Art der Kostenträgerrechnung ergibt für den Fuhrpark der Freiwilligen Feuerwehren der Gemeinde relativ hohe Gebührensätze. Das hat ein überschlägiger Vergleich mit Satzungen und Gebührentarifen einiger niedersächsischer Städte und Gemeinden in der Größenordnung von Bad Zwischenahn gezeigt.

Die ermittelten Kosten für eine Stunde Nutzung des Fahrzeuges (Jahresbetriebsstunden) weichen deutlich von den einsatzbedingten Stundenkosten ab. Das trifft besonders auf Fahrzeuge zu, die bei Ortsfeuerwehren mit wenigen Einsätzen stationiert sind, allerdings oft für Ausbildungs- und Dienstfahrten eingesetzt werden.

Das Nds. OVG vertritt im Urteil vom 28.06.2012, 11 LC 234/11, unter Rn. 59 im

konkreten Fall die Auffassung, bei 273 Jahreseinsatzstunden (und einem Stundensatz von 161 €) für ein HLF müsse der Träger der (im vorliegenden Fall hauptamtlichen) Feuerwehr die sich rechnerisch aus der Division von Jahresgesamtkosten und Jahreseinsatzstunden ergebende Gebühr zur Wahrung des Übermaßverbots nicht deckeln. Daraus lässt sich ableiten, dass eine Deckelung geboten erscheint, wenn die Jahreseinsatzstunden der Fahrzeuge diesen Wert deutlich unterschreiten. Das ist in der Gemeinde Bad Zwischenahn der Fall. Der ELW erreicht im Mittel der Jahre 2010 bis 2012 jährlich 213 Jahreseinsatzstunden; die übrigen Fahrzeuge bleiben darunter. Dies wirkt sich auf das gemeindliche Ermessen bei der Gebührenbemessung aus.

Eine Pflicht zum Vorwegabzug von Kosten als kommunale Quote oder im öffentlichen Interesse besteht nach aktueller Rechtsprechung des OVG Lüneburg zwar nicht. Den o. a. Aspekten kann aber dadurch Rechnung getragen werden, dass beim Satzungsbeschluss etwa eine Deckelung von anderenfalls wegen der geringfügigen Inanspruchnahme von Fahrzeugen im (Alarm-)Einsatz unangemessen hohen Gebührentarifen durch Anwendung allgemeiner Billigkeitsregelungen erfolgt, (vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 28.06.2012, 11 LC 234/11, Rn. 47).

Entsprechend sind auch die kommunalabgabenrechtlichen Regelungen einzuordnen. Besonderheiten des Einzelfalls, z. B. bei besonders hohen errechneten Stundensätzen bei Fahrzeugen, die verhältnismäßig wenig Einsatzzeiten haben, muss bei der Satzungsgestaltung im Rahmen des Ermessens begegnet werden (Rosenzweig/Freese, NKAG Kommentar, zu § 5, Rn. 505).

Zusammenfassend wäre es gebührenrechtlich bedenklich, die vollen Kosten in der Kalkulation geltend zu machen, weil die Verpflichtung zum Vorhalten einer Feuerwehr gesetzlich besteht. Eine Kostendeckung lässt sich im Feuerwehrbereich ohnehin nicht erreichen, weil für die unentgeltlich zu erbringenden Einsätze keine Gebühren erhoben werden dürfen. Eine theoretische Kostendeckung kann daher nur für die Zeiten der kostenpflichtigen Einsätze und Leistungen kalkuliert werden. Diese Minderung der Kostenersatzansprüche schlägt sich in der vorliegenden Kalkulation durch die Berücksichtigung einer kommunalen Quote nieder. Der kommunale Eigenanteil der Gemeinde bei der Ermittlung der Kostensätze wurde durchweg - bei den Fahrzeugkosten und den Personalkosten gleichermaßen - mit 50% angenommen. Diese kommunale Quote dient auch dazu, die u. a. für Aus-, Fortbildungs- und Übungsdienste anfallenden Kosten aufzufangen und sie nicht ausschließlich den Gebührenpflichtigen aufzuerlegen.

6.3 Zusätzliche Kostenbegrenzungen

Die Kalkulation hat bei einigen Fahrzeugen, die seltener zum Einsatz kommen als andere, teilweise sehr hohe Gebührensätze ergeben. Soweit dies anderweitig nicht zu nivellieren war, wurden in diesen Fällen zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit die Gebührensätze nochmals zusätzlich angemessen begrenzt (siehe Kostenträger Fahrzeuge TLF 8/18 und MTW).

7. Besonderheit

Nach § 2 Abs. 2 NKAG können Gebührensatzungen insbesondere rückwirkend erlassen werden, wenn sie ausdrücklich eine Satzung ohne Rücksicht auf deren Rechtswirksamkeit ersetzt, die eine gleiche oder gleichartige Abgabe regelte. Die Rückwirkung kann bis zu dem Zeitpunkt ausgedehnt werden, zu dem die zu ersetzende Satzung in Kraft getreten war oder in Kraft treten sollte.

Auch unter streitgegenständlichen Aspekten ist hier ein rückwirkendes Inkrafttreten

der Satzung mit Wirkung zum 01.01.2013 angebracht, zumal der Gebührenkalkulation die Zahlen der Jahre 2010 bis 2012 zugrunde liegen. Es ist nicht notwendig, die Satzung noch weiter rückwirkend in Kraft zu setzen.

Finanzielle Auswirkungen:

Das Gebührenaufkommen hängt grundsätzlich von der Zahl der gebührenpflichtigen Einsätze ab. Bisher wurden nur in wenigen seltenen Fällen Gebühren für die Inanspruchnahme der Feuerwehr erhoben (u. a. Brandsicherheitswachen, Erstattung durch Versicherungen bei größeren Schadenslagen). In der Gesamtheit sind also keine wesentlichen Auswirkungen zu erwarten, solange es bei der bisherigen Abrechnungspraxis bleibt.

Es ist aber sowohl damit zu rechnen, dass Arbeitgeber verstärkt den Ausfall für die Freistellung der Mitarbeiter für den Feuerwehrdienst anfordern werden, als auch dass die Gemeinde künftig Einsatzkosten häufiger mit Verursachern abrechnen muss. Die weitere Entwicklung ist abzuwarten.

Externe Anlagen:

- Anlage 1: Gebührenkalkulation (Betriebsabrechnungsbogen)
- Anlage 2: Vergleich der Satzungen (alt und neu)
- Anlage 3: Vergleich der Gebührentarife (alt und neu)