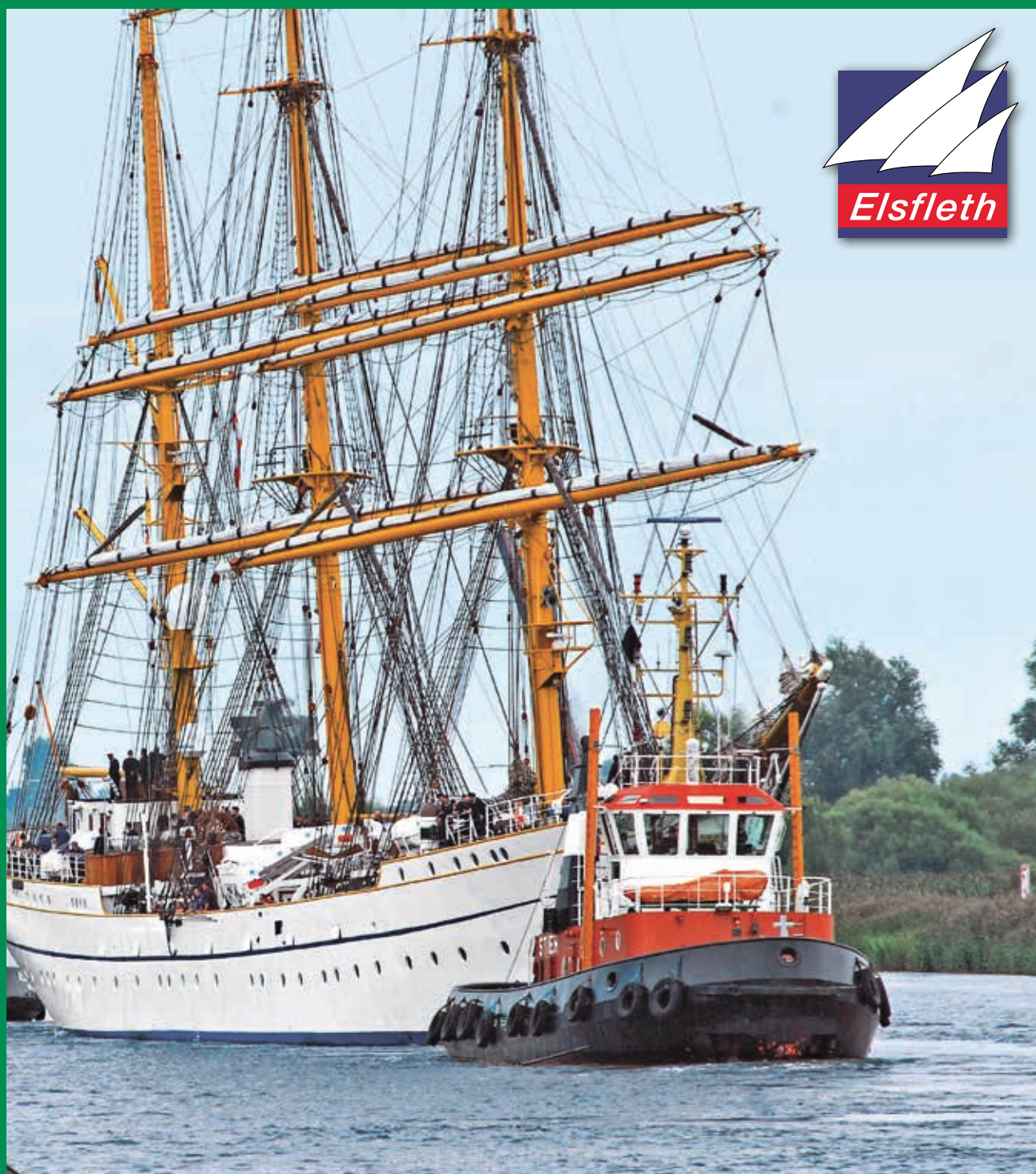


# NSTN



Nachrichten

**Niedersächsischer Städtetag**  
**3-4/2015**





Bei der Stadt Rinteln – selbstständige Gemeinde im Landkreis Schaumburg mit rund 26 000 Einwohnern – ist zum 1. Oktober 2015 die Stelle der/des

## **Ersten Stadträtin/Ersten Stadtrates**

neu zu besetzen.



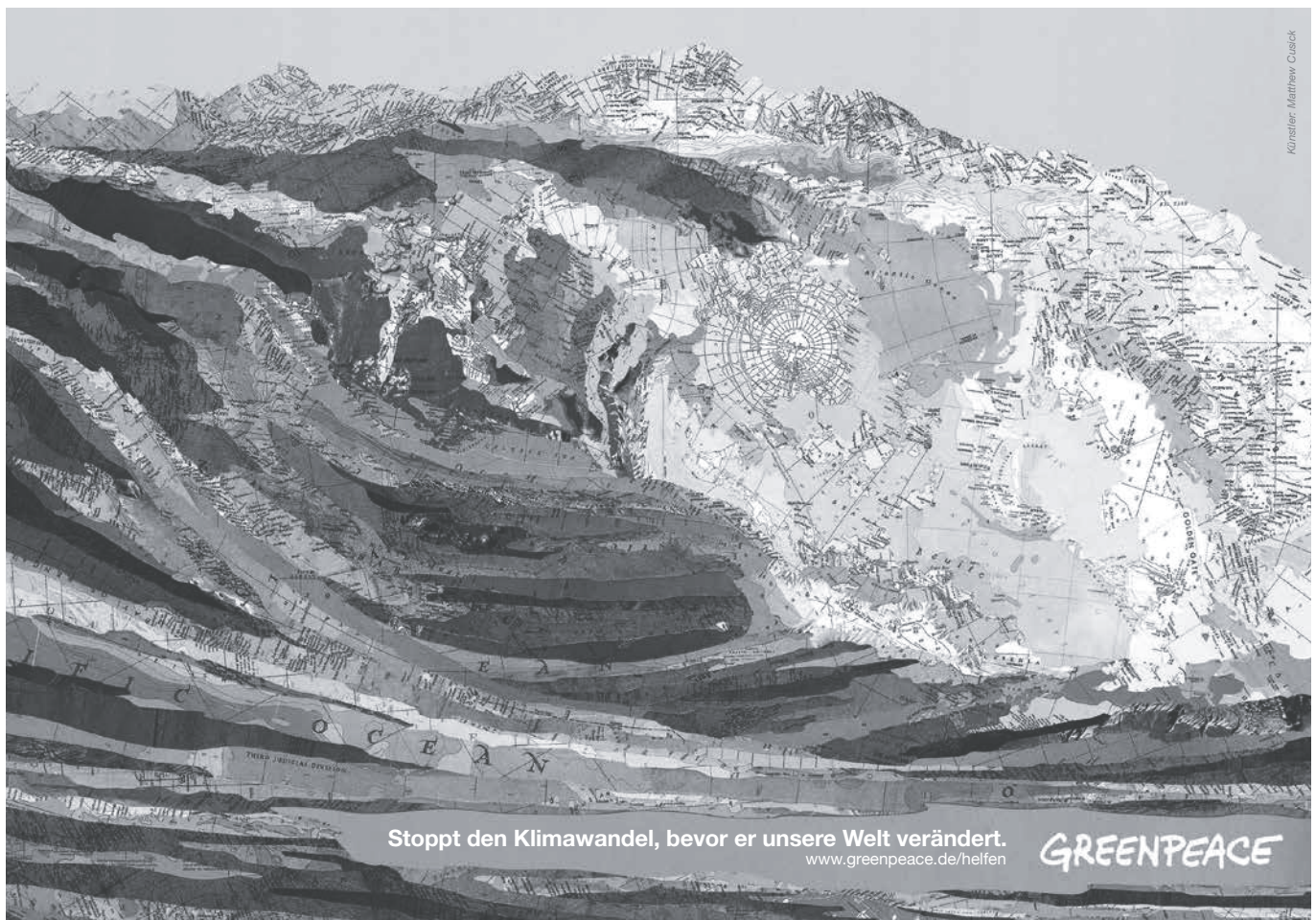
Die Stelle ist für eine Wahlzeit von acht Jahren in das Beamtenverhältnis auf Zeit gemäß § 109 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes ausgeschrieben.

Die Besoldung erfolgt nach Besoldungsgruppe B 2. Daneben wird eine Dienstaufwandsentschädigung gezahlt.

Der vollständige Text der Ausschreibung ist im Internet unter [www.rinteln.de](http://www.rinteln.de) abrufbar.

Bewerbungen mit aussagekräftigen Unterlagen werden bis zum **15. Mai 2015** an den Herrn Bürgermeister Thomas Priemer, Klosterstraße 19, 31737 Rinteln oder per E-Mail an [t.priemer@rinteln.de](mailto:t.priemer@rinteln.de), erbeten.

Foto: Dieter Schütz/pixelio.de



Stoppt den Klimawandel, bevor er unsere Welt verändert.  
[www.greenpeace.de/helfen](http://www.greenpeace.de/helfen)

**GREENPEACE**

# Impressum

## Herausgeber:

Niedersächsischer Städtetag  
Prinzenstraße 17, 30159 Hannover  
Telefon 0511 36894-0  
Telefax 0511 36894-30  
E-Mail: redaktion@nst.de  
Internet: www.nst.de

## Verantwortlich für den redaktionellen Inhalt:

### Schriftleitung

Hauptgeschäftsführer  
Heiger Scholz

## Verlag, Gesamtherstellung und Anzeigenverwaltung:

WINKLER & STENZEL GmbH  
Schulze-Delitzsch-Straße 35  
30938 Burgwedel  
Telefon 05139 8999-0  
Telefax 05139 8999-50

ISSN 1615-0511

Zurzeit ist die Anzeigenpreisliste Nr. 15 vom 1. Januar 2015 gültig.

Die Zeitschrift erscheint monatlich. Es können auch Doppelhefte erscheinen. Bezugspreis jährlich 48,- €, Einzelpreis 4,50 € zuzüglich Versandkosten. In den Verkaufspreisen sind sieben Prozent Mehrwertsteuer enthalten. Für die Mitglieder des Niedersächsischen Städtetages ist der Bezug durch den Mitgliedsbeitrag abgegolten. Wir bitten, Bestellungen der Zeitschrift an den Verlag zu richten.

Mit dem Namen des Verfassers veröffentlichte Beiträge stellen nicht immer die Auffassung der Schriftleitung bzw. des Herausgebers dar. Für den Inhalt der Anzeigen übernimmt der Verlag keine Gewähr. Nachdruck und Vervielfältigung nur mit Genehmigung der Redaktion. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische oder elektronische Dokumente und ähnliches von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Gedruckt auf chlorfrei gebleichtem Papier.

## Titel

Statsraad Lehmkuhl zu  
Besuch in Elsfleth.

Foto: Stadt Elsfleth



# Niedersächsischer Städtetag 3-4/2015

## Inhalt

### DAS STADTPORTRÄT

Elsfleth – die Maritime Stadt zwischen Bremen und Oldenburg ..... 46

### ALLGEMEINE VERWALTUNG

ISG: Freie Plätze bei den Seminaren der ISG ..... 48

Ratsinformationssystem und Datenschutz ..... 49

### PLANUNG UND BAUEN

Beitragssatzungen als Mittel zur Gewährleistung von Rechtssicherheit  
und Verwaltungspraktikabilität? ..... 51

### WIRTSCHAFT UND VERKEHR

meinNiedersachsen.de ..... 59

Aus der Beratungspraxis – Einführung einer Kurzparklizenz  
auf gebührenpflichtigen Parkplätzen ..... 60

### RECHTSPRECHUNG

Heranziehung zu Gebühren für einen Einsatz der Freiwilligen Feuerwehr ..... 60

Zur Frage, ob die Tätigkeit als „Einsatzleiter vom Dienst“ bei  
der Feuerwehr als Arbeitszeit anzusehen ist ..... 61

### JUGEND, SOZIALES UND GESUNDHEIT

Das Stichwort: Pflegekammer in Niedersachsen ..... 66

### MITGLIEDER BERICHTEN

Beeindruckend jung – das neue wolfsburg.de ..... 66

PERSONALIEN ..... 68

SCHRIFTTUM ..... 68





## Elsfleth – die Maritime Stadt zwischen Bremen und Oldenburg



*Großherzogin Elisabeth*

Elsfleth, die Maritime Stadt mitten im Herzen der Wesermarsch, begrüßt alle Mitglieder des NST und alle Leser der NST-Nachrichten!

Aus der besonderen Lage an Hunte und Weser mit Blick zur Nordsee hat es die Stadt schon früh verstanden ihre Vorteile zu nutzen. Viele Reedereien und Schifffahrtsbetriebe haben sich hier angesiedelt und Elsfleth zu einem bedeutenden Reedereien – und Werftstandort gemacht. Seit 1832 findet in Elsfleth die nautische Ausbildung statt. Aus der ehemaligen Seefahrtsschule hat sich heute der Standort des Fachbereichs Seefahrt der Jadehochschule Wilhelmshaven Oldenburg Elsfleth ent-

wickelt mit rund 800 Studenten. Damit ist jeder elfte Einwohner ein Student!

Der Maritime Campus mit Fachhochschule, Forschungszentrum sowie seinen vielfältigen Ausbildungs- und Trainingsmöglichkeiten ist einmalig in Europa!

Modernste Simulatoren und Trainingsanlagen bieten ein Komplettpaket, um die Herausforderungen der Zukunft für Seeverkehr, Transportmanagement, Häfen und Schifffahrt bewältigen zu können und neue Entwicklungen zu gestalten.

Bei aller Moderne hat sich die Stadt ihr Gesicht einer historisch gewach-

senen Stadt erhalten und bietet ihren Bewohnern und Gästen eine ansprechende Innenstadt direkt hinter der Kaje, wo eine wunderschöne elegante ältere Dame ihren Liegeplatz hat. Unser Segelschulschiff, die Großherzogin Elisabeth – von uns liebevoll „Lissi“ genannt – ist auch für Landratten eine Augenweide!

Wohnen und Leben in der Stadt, am Wasser und im ländlichen Bereich bieten vielfältige Möglichkeiten.

Weser, Wasser und weites Land gehen Hand in Hand und bieten Bürgern und Besuchern eine hohe Lebensqualität! Auch Boottouristen, Wohnmobilisten und Radfahrer finden in Elsfleth ideale Bedingungen und viele Ausflugsziele. Ein wunderschön gelegener Yachthafen, die autofreie Halbinsel „Elsflether Sand“, ein Schifffahrtsmuseum, eine einzigartig erhaltene Moorhufensiedlung mit ihren beschaulichen weiß gekalkten Reetdachhäusern und sehenswerten Kirchen ziehen jeden in ihren Bann und so fühlen sich Bewohner und Gäste schnell gefangen vom Charme dieser einzigartigen Stadt, ihrer Gastfreundschaft, ihren vielfältigen Möglichkeiten und ihren weltoffenen herzlichen Menschen!

Ein Besuch in Elsfleth lohnt sich; überzeugen Sie sich! Ich heiße Sie herzlich willkommen! Weitere Informationen gibt es im Internet unter [www.elsfleth.de](http://www.elsfleth.de)

*Traute von der Kammer,  
Bürgermeisterin*



*St. Anna Kirche in Bardenfleth*

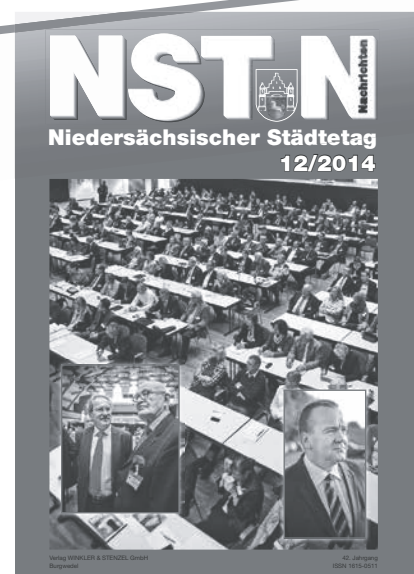


*Luftbild von Elsfleth*

FOTOS: STADT ELSFLETH



**Interessantes zum Nachlesen**  
Unter [www.nst.de](http://www.nst.de) finden Sie alle seit 2003 erschienenen Ausgaben.





Die Stadt Wunstorf sucht zum 01.12.2015 einen/eine

## Referatsleiter/in Bau

A 16 Fachrichtung Technische Dienste



Die Stadt Wunstorf sucht zum 01.12.2015 einen/eine Referatsleiter/in Bau, da der jetzige Stelleninhaber zu diesem Zeitpunkt in den Ruhestand tritt. Der Dienstposten ist der Besoldungsgruppe A 16 Fachrichtung Technische Dienste (ehemals höherer technischer Verwaltungsdienst) zugeordnet. Das Baureferat ist direkt unterhalb des Bürgermeisters angesiedelt und umfasst die Fachbereiche Bauverwaltung, Bauordnung, Stadtplanung, Gebäudemanagement (Hochbau und Gebäudewirtschaft) und Tiefbau. Die Leitung des Baureferates beinhaltet die Gesamtleitung und interdisziplinäre Steuerung des Referates, sie trägt die Gesamtverantwortung, auch gegenüber Politik und Öffentlichkeit, und ist Mitglied im Verwaltungsvorstand der Stadt Wunstorf.

### Voraussetzungen:

- Ein erfolgreich abgeschlossenes Hochschulstudium in der Fachrichtung Städtebau/Stadtplanung und
- die Laufbahnbefähigung für das zweite Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2, Fachrichtung Technische Dienste bzw. ein erfolgreich abgeschlossenes Referendariat im Fach Städtebau.
- Mehrjährige Berufserfahrung mit Führungsverantwortung möglichst in einer kommunalen Selbstverwaltung, ausgeprägte gestalterische Fähigkeiten und rhetorisches Geschick.

### Wir erwarten:

- Ein hohes Maß an Engagement, Zuverlässigkeit und Verantwortungsbewusstsein sowie eine sichere Urteilsfähigkeit.
- Großes Interesse an einer guten Zusammenarbeit mit Ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und den politischen Gremien sowie einen konstruktiven Umgang mit Konflikten.
- Die Bereitschaft Ihren Hauptwohnsitz in Wunstorf und Umgebung zu nehmen.

Haben wir Ihr Interesse geweckt? Dann freuen wir uns auf Ihre aussagekräftige schriftliche Bewerbung mit den üblichen Unterlagen (Lebenslauf, Zeugnisse und sonstige Unterlagen über den beruflichen Werdegang). Diese richten Sie bitte bis zum **30. April 2015** an:

Herrn Bürgermeister Rolf-Axel Eberhardt, Stadt Wunstorf, Südstraße 1, 31515 Wunstorf

Die Stadt Wunstorf strebt an, den Frauenanteil in der Vorstandsebene zu erhöhen, Bewerbungen von Frauen sind daher ausdrücklich erwünscht.

Für Fragen steht Ihnen der derzeitige Leiter des Referates Bau, Herr Varnholt, Telefon: 05031 101-320, sowie der Fachbereich Personal, Frau Böhlke, Telefon 05031 101-230 gerne zur Verfügung.

Besuchen Sie uns auch im Internet unter [www.wunstorf.de](http://www.wunstorf.de). **Wir freuen uns auf Sie!**



## Freie Plätze bei den Seminaren der ISG

Die Innovative Stadt GmbH des Niedersächsischen Städtetages bietet laufend Seminare für Mandatsträgerinnen und Mandatsträger sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Kommunen an. Das Seminarangebot wird dabei ständig aktualisiert und ist immer aktuell unter [www.innovative-stadt.de](http://www.innovative-stadt.de) abrufbar.

Alle Informationen zu den Inhalten, Terminen, Orten und Preisen der hier kurz vorgestellten Seminare finden sich im Internet unter [www.innovative-stadt.de](http://www.innovative-stadt.de). Hier ist auch eine Online-Anmeldung mit Platzgarantie möglich.

- |              |   |
|--------------|---|
| ■ 20.04.2015 | Akademie des Sports im LandesSportBund Nds. e.V., Hannover<br><b>VOB/B – Praxisseminar für Bauleiter</b><br>Referent: Dr. Michael Bosse   |
| ■ 22.04.2015 | Akademie des Sports im LandesSportBund Nds. e.V., Hannover<br><b>Aktuelle Entwicklung zur Steuerung von Windkraftanlagen</b><br>Referent: Günter Halama, Richter am BVerwG a.D. |

# Ratsinformationssystem und Datenschutz

Von MDgt a.D. Robert Thiele

In zunehmendem Maße stellen Kommunen Tagesordnung und Verwaltungsvorlagen für die öffentlichen Sitzungen des Rates und seiner Ausschüsse sowie die Protokolle der Verhandlungen, die darin stattgefunden haben, in das allgemein zugängliche Ratsinformationssystem ein, um auch den Einwohnern die Möglichkeit zu geben, sich über das anstehende Geschehen in den Sitzungen einschließlich dessen Ergebnissen näher zu informieren. Bisweilen enthalten Vorlagen und Protokolle personenbezogene Daten wie zum Beispiel die Namen von Vertragspartnern der Gemeinde bei Grundstücksgeschäften, von Investoren, die sich in der Gemeinde niederlassen oder ein Unternehmen erweitern wollen, oder in Stellungnahmen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Bauleitplanung.

## Personenbezogene Daten in öffentlicher Sitzung

Zunächst stellt sich die Frage, ob Angelegenheiten, bei deren Beratung und Entscheidung personenbezogene Daten bekannt werden, überhaupt in öffentlicher Sitzung behandelt werden dürfen. Nach § 64 Satz 1 NKomVG sind die Sitzungen des Rates öffentlich, soweit nicht das öffentliche Wohl oder berechnete Interessen Einzelner den Ausschluss der Öffentlichkeit erfordern. Die Sitzungsöffentlichkeit ist Ausfluss des verfassungsrechtlichen Demokratieprinzips, nach dem die Ratsmitglieder ihre Verhandlungen und Entscheidungen unter den Augen derer vorzunehmen haben, die sie gewählt haben und sie kontrollieren. Nach allgemeiner Meinung hat die Öffentlichkeit von Sitzungen infolgedessen so hohe Bedeutung, dass Beschlüsse, die unter Verstoß gegen sie gefasst werden, nach allgemeiner Meinung als unwirksam anzusehen sind.

Auf der anderen Seite ist darauf Bedacht zu nehmen, dass durch die öffentliche Behandlung von Angelegenheiten nicht die Interessen von daran Beteiligten Schaden nehmen. Für die Lösung des damit aufge-

zeigten Spannungsverhältnisses hat Bedeutung, dass es bei der Beratung und Entscheidung der gemeindlichen Gremien regelmäßig um Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft geht. Bei ihnen haben sowohl die Ratsmitglieder zur gehörigen Wahrnehmung ihrer Aufgaben (§ 60 NKomVG) als auch die Einwohner als Teil der örtlichen Gemeinschaft zur angemessenen Ausübung ihrer Kontrollfunktion vielfach ein berechtigtes Interesse daran zu erfahren, wer in ihrer Gemeinde zum Beispiel ein Grundstück zu welchem Preis erwerben oder Baumaßnahmen und andere Investitionen durchführen möchte oder auch wer im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Bauleitplanung und anderen Verfahren und Maßnahmen welche Anregungen und Einwendungen vorgebracht hat. Für den Ausschluss der Sitzungsöffentlichkeit reicht allein nicht aus, dass die Identität einer Person bekannt wird, die an einer vom Rat oder einem Ausschuss zu behandelnden Angelegenheit beteiligt ist. So hat das VG Köln (Urteil vom 25. Januar 1985 – 4 K 3729/84 – ED NStGB 1985 Nr. 408) entschieden, dass die Behandlung von Bauanträgen und Bauvoranfragen grundsätzlich in öffentlicher Sitzung erfolgen muss, weil die öffentliche Kontrolle der Bautätigkeit so gewichtig erscheint, dass gewisse Nachteile hinzunehmen seien, die aus dem Bekanntwerden von Bauvorhaben vor ihrer Realisierung entstehen könnten. Der VGH Mannheim (Urteil vom 8. August 1990, NVwZ 1991 S. 284) hat darin, dass bei der Beratung und Entscheidung über die Ausübung eines gemeindlichen Vorkaufsrechts der Kaufvertrag und ein in ihm angesprochener Mietvertrag und damit der vereinbarte Kaufpreis und Mietzins offen gelegt würden, keinen Grund für den Ausschluss der Öffentlichkeit gesehen.

Datenschutzrechtliche Regelungen stehen dieser Auslegung des Gesetzes nicht entgegen. Bei der Angabe von Namen und im Zusammenhang damit stehenden Verhältnissen von Beteiligten an Angelegen-

heiten der Tagesordnung handelt es sich um personenbezogene Daten i. S. des § 3 Abs. 1 NDSG. Deren Verarbeitung ist nach § 4 Abs. 1 NDSG zulässig, wenn das Datenschutzgesetz oder eine andere Rechtsvorschrift das zulässt oder der Betroffene eingewilligt hat. Die Anordnung der grundsätzlichen Sitzungsöffentlichkeit durch § 64 NKomVG regelt die dargestellte Zulässigkeit der Datenverarbeitung. Berechnete Interessen Einzelner, die den Ausschluss der Öffentlichkeit erfordern, sind nicht schon bei der Verarbeitung jedweder personenbezogener Daten anzunehmen, sondern erst, „wenn vertrauliche und schützenswerte personenbezogene Daten erörtert werden“ (so auch der LfD Niedersachsen in den Empfehlungen für den datenschutzgerechten Einsatz von Ratsinformationssystemen, IV. a – abrufbar unter [www.lfd.niedersachsen.de](http://www.lfd.niedersachsen.de) Stichworte: Themen/Kommunales/Ratsinformationssysteme). Das ist anzunehmen, wenn zum Beispiel bei Personalmaßnahmen die gesundheitliche oder fachliche Eignung der Betroffenen erörtert werden soll oder bei Bau- oder Investitionsmaßnahmen Fakten zur Sprache kommen, die Betriebsgeheimnisse enthalten oder Rückschlüsse auf die finanzielle Lage Beteiligter ermöglichen.

## Personenbezogene Daten in Tagesordnung und Beschlussvorlagen

Von der Frage nach der Behandlung personenbezogener Daten in öffentlicher Sitzung ist die Frage zu unterscheiden, inwieweit diese Daten in die Tagesordnung und in Beschlussvorlagen aufgenommen und veröffentlicht werden dürfen.

Die Tagesordnung dient dem Zweck, den Ratsmitgliedern eine ordnungsgemäße Vorbereitung der Sitzung zu ermöglichen, wofür erste Voraussetzung ist, dass sie wissen, was beraten und entschieden werden soll. Dazu genügt eine summarische oder schlagwortartige, gleichwohl konkrete Bezeichnung der einzelnen



## STADT LINGEN EMS

Die Stadt Lingen (Ems) mit rund 56.000 Einwohnern sucht zum 1. Juli 2015 oder später eine/n:



### Stadtkämmerin/ Stadtkämmerer als Leitung des Dezernates II

**Bewerbungsfrist: 18. Mai 2015**

Die Stadtkämmerin/der Stadtkämmerer wird vom Rat gewählt und in das Beamtenverhältnis auf Zeit berufen. Die Wahlzeit beträgt acht Jahre. Die Besoldung richtet sich nach B 3 zuzüglich der vorgesehenen Aufwandsentschädigung.

Die Stadtkämmerin/der Stadtkämmerer leitet das Dezernat II, dem die Aufgabenbereiche Finanzen, Kultur, Jugend, Arbeit und Soziales sowie der Eigenbetrieb Emslandhallen zugeordnet sind. Eine Änderung der Geschäftsverteilung bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Für diese verantwortungsvolle Tätigkeit suchen wir eine Person, die über ein abgeschlossenes Studium der Wirtschafts-, Rechts- oder Verwaltungswissenschaften und über eine mehrjährige Berufserfahrung in leitender Funktion, möglichst im öffentlichen Dienst, verfügt.

Den Ausschreibungstext mit ausführlichen Informationen finden Sie online unter [www.lingen.de/stellenausschreibungen](http://www.lingen.de/stellenausschreibungen).

**Ihre Bewerbung** mit den üblichen Unterlagen richten Sie bitte an Oberbürgermeister Dieter Krone - persönlich -, Stadt Lingen (Ems), Elisabethstraße 14-16, 49808 Lingen (Ems).

Angelegenheit (VG Braunschweig, Urteil vom 3. November 1997, VwRR N 1998 S. 11), in der in aller Regel auf die Wiedergabe personenbezogener Daten verzichtet werden kann oder aus Datenschutzgründen verzichtet werden muss, ohne dass dadurch Ungewissheit über den zu behandelnden Gegenstand entsteht (ebenso der LfD in den Empfehlungen, VI. b). Auch im Hinblick auf die ortsübliche Bekanntmachung der Tagesordnung einer öffentlichen Sitzung (§ 59 Abs. 4 NKomVG) bedarf es nicht der Angabe personenbezogener Daten. Die Bekanntmachung dient korrespondierend mit dem Zweck der Öffentlichkeit der Sitzung dem Ziel, die Einwohner darauf aufmerksam zu machen, womit das betreffende Gremium sich in der anstehenden Sitzung befassen wird, damit sie entscheiden können, ob sie zur Wahrnehmung ihrer Informations- und Kontrollrechte an der Sitzung teilnehmen wollen. Diese „Anstoßfunktion“ erfüllt auch die Bekanntmachung der anonymisierten Tagesordnung.

Beschlussvorlagen dienen der Vorbereitung von Entscheidungen, Adres-

saten sind also die Entscheidungsgremien. Ihre Veröffentlichung ist nicht vorgeschrieben, aber auch nicht untersagt. Angesichts der zunehmenden Forderung von Politik und Öffentlichkeit nach Transparenz der Verwaltung erlangt sie aber immer größere Bedeutung.

Enthalten Beschlussvorlagen der notwendigen Information der Ratsmitglieder dienende vertrauliche und besonders schützenswerte personenbezogene Daten, derentwegen die Angelegenheit in nicht öffentlicher Sitzung zu behandeln ist (§ 64 NKomVG), kommt eine allgemeine Veröffentlichung nicht in Betracht. Das Problem stellen die Vorlagen mit „einfachen“ personenbezogenen Daten für öffentliche Sitzungen dar. Sie sind, wie dargestellt, für die Verwendung in der Öffentlichkeit der Sitzungen bestimmt, nicht für eine darüber hinausgehende Öffentlichkeit, insbesondere nicht die Internet-Öffentlichkeit mit der bei ihr bestehenden Möglichkeit der dauerhaften Speicherung, der Verknüpfung mit Daten auch aus anderen Sachverhalten und den sich daraus ergebenden Gefahren. Diese unterschiedliche

Zweckbestimmung lässt es als erforderlich erscheinen, zwischen der Öffentlichkeit einer Sitzung der Vertretung und der weltweiten Veröffentlichung von Vorlagen im Internet zu unterscheiden. Darauf verweist mit Blick auf den Grundsatz der Erforderlichkeit und Datensparsamkeit zutreffend auch der Datenschutzbeauftragte unter dem Stichwort „Veröffentlichungen von personenbezogenen Daten im Ratsinformationssystem in Bezug auf Stellungnahmen zu Bauleitplänen“, wobei diese Hinweise auch für andere Bereiche Bedeutung entfalten. Soll bei diesen Beschlussvorlagen mit personenbezogenen Daten nicht vollständig auf die Nutzung des Ratsinformationssystems verzichtet werden, gilt es, ein Verfahren zu entwickeln, das den Ratsmitgliedern und den Einwohnern den Zugriff auf diese Vorlagen ermöglicht, ihn für einen darüber hinaus gehenden größeren Personenkreis aber ausschließt. Diese Vorlagen zu anonymisieren und erst in der Sitzung mit den personenbezogenen Daten zu komplettieren, wäre eine Alternative. Diese begegnet aber womöglich dem Einwand, sie gewährleiste vielfach nicht die hinreichende Vorbereitung der Ratsmitglieder, insbesondere in den Fraktionen und Gruppen. Ideal wäre es, wenn den Einwohnern in derselben Weise wie den Ratsmitgliedern ein auf sie beschränkter Zugriff auf das Ratsinformationssystem ermöglicht werden könnte. Ein Modell dafür steht, soweit ersichtlich, bisher nicht zur Verfügung.

### Personenbezogene Daten in Protokollen

Für die Einstellung der Sitzungsprotokolle in das Ratsinformationssystem gilt sinngemäß dasselbe wie für Vorlagen mit personenbezogenen Daten für öffentliche Sitzungen. Auch sie sind nicht für die Internet-Öffentlichkeit bestimmt, sondern für die Information der Ratsmitglieder und der Einwohner, können deshalb auch nur ihnen zugänglich gemacht werden, wobei ein Anspruch der Einwohner auf Einsichtnahme in die Protokolle nicht besteht (OVG Lüneburg, Urteil vom 31. Juli 1984, NVwZ 1986 S. 496).



# Beitragssatzungen als Mittel zur Gewährleistung von Rechtssicherheit und Verwaltungspraktikabilität?

Von Prof. Dr. Hans-Joachim Driehaus, Berlin\*

## I. Einleitung

Das Bundesverwaltungsgericht hat am 21. Januar 2015 ein Urteil<sup>1</sup> und zuvor schon am 12. November 2014 zwei Urteile zum Erschließungsbeitragsrecht verkündet. Diese drei Entscheidungen sind aus verschiedenen Gründen bemerkenswert. Sie betreffen eine Ablösungsvereinbarung, das Verhältnis zwischen Klarstellungssatzung und Tiefenbegrenzung sowie das Erschließensein von Hinterliegergrundstücken. Alle drei könnten geeignet sein, das an Rechtssicherheit und Verwaltungspraktikabilität zu gefährden, was insoweit bisher durch einleuchtende Entscheidungsbegründungen, darauf aufbauende Berechenbarkeit und Verlässlichkeit der Rechtsprechung erreicht worden ist. Deshalb drängt sich die Frage auf, ob und ggfs. wie einer solchen Gefährdung durch Regelungen in der Erschließungsbeitragsatzung begegnet werden kann und sollte. Überdies ist zu prüfen, ob entsprechende Satzungsregelungen auch im Straßenbaubeitragsrecht angezeigt sein könnten.

Es ist allgemein anerkannt, dass sich der Inhalt von Beitragssatzungen nicht auf den vom einschlägigen Bundes- oder Landesrecht vorgegebenen Mindestinhalt beschränken muss, sondern – vornehmlich zur Information der Beitragspflichtigen und damit auch im Interesse der Rechtssicherheit – überdies ergänzende Bestimmungen enthalten darf?<sup>2</sup> Diese ergänzenden Bestimmungen sind jedoch wirksam nur, wenn sie nicht im Widerspruch zu

(höherrangigen) Vorgaben des Bundes- oder Landesrechts stehen.<sup>3</sup>

## II. Ablösungsvereinbarung – Missbilligungsgrenze

1a) § 133 Abs. 3 Satz 5 BauGB erlaubt es der Gemeinde, mit einem (zukünftig) beitragspflichtig werdenden Grundeigentümer einen Vertrag zu schließen, nach dem mit Zahlung des vereinbarten Ablösebetrags die anderenfalls später entstehende Erschließungsbeitragspflicht „abgelöst“ wird. Die durch die Zahlung eintretende Ablösungswirkung nimmt einerseits dem Grundeigentümer grundsätzlich die Möglichkeit, später – im Hinblick auf die Höhe des rechnerisch auf sein Grundstück entfallenden Erschließungsbeitrags – eine Überzahlung erstattet zu bekommen, und andererseits der Gemeinde das Recht zur Erhebung einer Nachforderung. Etwas anderes gilt indes dann, wenn nach Abschluss eines Ablösungsvertrags Entwicklungen eingetreten sind, die – weil jenseits ablösungstypischer Risiken liegend – eine Aufrechterhaltung der vertraglichen Bindungen haben unzumutbar werden lassen und denen durch gleichsam allgemeinvertragliche Konsequenzen von Erschütterung bis Wegfall der Geschäftsgrundlage Rechnung zu tragen ist. Zu den ablösungstypischen und deshalb die Verbindlichkeit eines Ablösungsvertrags unberührt lassenden Risiken zählen unter anderem eine nachfolgende Änderung des Bebauungsplans und der satzungsmäßigen Verteilungsregelung, eine Abweichung in der Höhe des Erschließungsaufwands einschließlich einer inflationsbedingten Steigerung dieses Aufwands sowie eine Veränderung des Abrechnungsgebiets, so dass kaum relevante Risiken verbleiben, die als ablösungsuntypisch zu werten und deshalb geeignet sind, die Bindungswirkung eines Ablösungsvertrags zu beeinträchtigen.

Vor diesem Hintergrund hat der 8. Senat des Bundesverwaltungsgerichts<sup>4</sup> entschieden, unabhängig von diesen Risiken stießen Ablösungsverträge an eine spezifisch erschließungsbeitragsrechtliche Grenze, wenn sich herausstelle, dass der vereinbarte Ablösebetrag den durch ihn ersetzten Erschließungsbeitrag mehr oder weniger total verfehle. Diese durch das Erschließungsbeitragsrecht gezogene Grenze sei überschritten, wenn sich im Rahmen einer von der Gemeinde durchgeführten Beitragsabrechnung herausstelle, dass der Betrag, der dem betroffenen Grundstück als Erschließungskosten zuzuordnen sei, das Doppelte oder mehr als das Doppelte bzw. die Hälfte oder weniger als die Hälfte des vereinbarten Ablösebetrags ausmache (sog. Missbilligungsgrenze).

b) Mit Urteil vom 21. Januar 2015<sup>5</sup> hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts an dieser Missbilligungsgrenze nicht mehr festgehalten. Der vom ihm zu beurteilende Fall eines rein preissteigerungsbedingten Überschreitens dieser Grenze zeige, dass sie „zu unangemessenen Ergebnissen zu Lasten des Bürgers führen kann“, wobei wohl „zu Lasten des Grundeigentümers“ gemeint sein dürfte. Auch soweit aus anderen, nicht preissteigerungsbedingten Gründen in Einzelfällen ein nicht mehr tolerierbares Missverhältnis zwischen der Belastung eines Grundstücks mit Erschließungskosten und dem ihm vermittelten Vorteil bestehen sollte, bedürfe es keiner absoluten Grenze. Solchen Fällen könne vielmehr „nach den allgemeinen Grundsätzen über den Wegfall der Geschäftsgrundlage unter Abwägung aller sich im Zusammenhang mit Ablösungsverträgen ergebenden Umstände und gegenläufigen Interessen“ Rechnung getragen werden.

\* Rechtsanwalt Prof. Dr. Hans-Joachim Driehaus ist Wirtschaftsmediator (IHK) und Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht a. D.

1 Da dieses Urteil bei der Endfassung dieses Beitrags noch nicht veröffentlicht war, stützt sich der Beitrag insoweit auf die amtliche Pressemitteilung der BVerwG Nr. 3/2015 vom 21.1.2015.

2 Vgl. einerseits zum Erschließungsbeitragsrecht Driehaus in Schlichter u.a., Berliner Kommentar zum BauGB, § 132 Nr. 10, und andererseits zum Straßenbaubeitragsrecht Driehaus in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 Rdn. 253 ff.

3 Siehe etwa Driehaus, Abgabensatzungen, § 9 Rdn. 1.

4 BVerwG, Urteil v. 9.11.1990 - 8 C 36.89 - BVerwGE 87,77 = DVB11991,447 = KStJ 1991,92.

5 BVerwG, Urteil v. 21.1.2015 - 9 C 1.14 -, ebenso BVerwG 9 C 2.14 bis 9 C 5.14-.

2a) Ausgangspunkt für die Aufgabe der Missbilligungsgrenze durch den 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts ist die Annahme, ihre Anwendung führe bei einer Überschreitung dieser Grenze sowie der daraus folgenden Unwirksamkeit des Ablösungsvertrags zu einer Verpflichtung des betreffenden Grundeigentümers zur Zahlung der Differenz zwischen Erschließungsbeitrag und vereinbartem Ablösebetrag und damit „zu unangemessenen Ergebnissen zu Lasten des Bürgers“. Dieser Ausgangspunkt begegnet – auch abgesehen von der unzutreffenden Verwendung des Begriffs „Bürger“ – Bedenken. Ist beispielsweise der Nachbar des Ablösungspartners Eigentümer eines gleich großen und gleich baulich nutzbaren Grundstücks, hat dieser jedoch aus wohlerwogenen Gründen seinerzeit den Abschluss eines Ablösungsvertrags abgelehnt und muss er jetzt einen Erschließungsbeitrag von 10 000 Euro bezahlen, drängt sich nicht ohne weiteres die Ansicht auf, es sei unangemessen, wenn der Ablösungspartner anstatt des seinerzeit vereinbarten Ablösebetrags von z.B. 2 500 Euro wie sein Nachbar den seinem Grundstück zuzuordnenden Betrag von (ebenfalls) 10 000 Euro zu leisten hat. Im Gegenteil dürfte der Gesichtspunkt der Beitragsgerechtigkeit für die durch die Missbilligungsgrenze bewirkte Gleichbehandlung dieser beiden Eigentümer sprechen. Dies gilt umso mehr, als der Beitragsausfall, der durch die Rechtsprechung des 9. Senats ausgelöst wird und der sich in dem Beispielsfall auf 7 500 Euro beläuft, nur vordergründig zu Lasten der Gemeinde, in der Sache dagegen zu Lasten der Allgemeinheit und damit „zu Lasten des Bürgers“ geht, nämlich zu Lasten aller Einwohner in der betreffenden Gemeinde, die diesen Ausfall zu tragen haben. Es ist kein Gesichtspunkt erkennbar, der die (anteilige) Belastung dieser Bürger mit dem Beitragsausfall gerechtfertigt erscheinen lässt. Im Übrigen kann sich – und das sollte nicht vernachlässigt werden – die Anwendung der Missbilligungsgrenze auch zugunsten von Ablösungspartnern auswirken, nämlich wenn ein Ablösebetrag vereinbart worden ist, der ganz erheblich über dem Beitrag liegt, der dem jeweiligen Grundstück bei einer Beitragsabrechnung zuzuordnen ist.

Doch mag das letztlich auf sich beruhen. Ungleich gewichtiger ist ein anderer Gesichtspunkt: Die Missbilligungsgrenze ist von Anfang an als Instrument

erkannt worden, um im Interesse der Rechtssicherheit und Verwaltungspraktikabilität Einzelfälle von nicht tolerierbaren Missverhältnissen angemessen vorteilsgerecht und für alle Beteiligten ohne nennenswerten Verwaltungsaufwand abzuwickeln. Deshalb hat der 8. Senat entschieden, für die Beurteilung der Einhaltung bzw. des Überschreitens dieser Grenze sei abzustellen auf die im Rahmen einer von der Gemeinde durchgeführten Beitragsabrechnung ohnehin gewonnenen Daten. Die (Toleranz-)Grenze sei überschritten, wenn sich auf der Grundlage dieser Daten ergebe, dass der dem betreffenden Grundstück zuzuordnende Beitrag das Doppelte oder mehr als das Doppelte bzw. die Hälfte oder weniger als die Hälfte des vereinbarten Ablösebetrags ausmacht.

b) Die mit der Einführung der Missbilligungsgrenze verbundenen Vorzüge gehen durch die Aufgabe dieser Grenze verloren. An ihre Stelle tritt nach Ansicht des 9. Senats eine mit nicht unerheblichen rechtlichen und tatsächlichen Schwierigkeiten einhergehende Prüfung des jeweiligen Einzelfalls. Dazu muss in einem ersten Schritt geklärt werden, wann angenommen werden kann, es liege ein „nicht mehr tolerierbares Missverhältnis vor“. Sodann muss entschieden werden, wie ein solches Missverhältnis ermittelt werden soll. Sind diese beiden Fragen beantwortet, beginnt die eigentliche Beurteilung nach Maßgabe der allgemeinen Grundsätze „über den Wegfall der Geschäftsgrundlage unter Abwägung aller sich im Zusammenhang mit Ablösungsverträgen ergebenden Umstände und gegenläufigen Interessen“. Insbesondere angesichts dieser Schwierigkeiten drängt sich die Frage auf, ob nicht die Gemeinde die Missbilligungsgrenze durch eine entsprechende Regelung in der Erschließungsbeitragssatzung wieder „einführen“ oder genauer: ob sie das durch eine entsprechende Fassung der Bestimmungen (§ 133 Abs. 3 Satz 5 BauGB) erreichen kann, die bei einer Ablösung an die Stelle der für die Beitragserhebung erforderlichen Beitragssatzung treten. Diese Bestimmungen sind für den Abschluss von Ablösungsverträgen das Gegenstück zur allgemeinen Beitragsatzung.<sup>6</sup> Sie können in Form von an

die Verwaltung gerichteten allgemeinen Anordnungen (Richtlinien) erlassen werden, doch ist die von den Gemeinden regelmäßig geübte Praxis rechtlich nicht zu beanstanden, die Bestimmungen in die Erschließungsbeitragssatzung aufzunehmen.<sup>7</sup> Die aufgeworfene Frage ist zu bejahen, wenn eine solche Regelung in den (in eine Erschließungsbeitragssatzung integrierten) Ablösungsbestimmungen nicht höherrangigem Bundesrecht widerspricht.

Der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts hat zwar entschieden, zur Abwicklung von Einzelfällen nicht mehr tolerierbarer Missverhältnisse bedürfe es von Bundesrecht wegen keiner absoluten Grenze. Damit hat er jedoch nicht erkannt, das Bundesrecht schließe eine entsprechende ortsrechtliche Regelung aus. Diese Zurückhaltung leuchtet ein: Schon der Erlass von Ablösungsbestimmungen und damit die Eröffnung des Wegs zum Abschluss von Ablösungsverträgen liegt im Ermessen der Gemeinde. Das Bundesrecht versagt ihr dementsprechend nicht das Recht, diese Bestimmungen einzuschränken. So kann sie z.B. nach ihrem Ermessen die Möglichkeit zum Abschluss von Ablösungsverträgen räumlich beschränken, also eine solche Möglichkeit nur für bestimmte, nach sachlichen Kriterien unterscheidbare abgrenzbare Bereiche im Gemeindegebiet schaffen.<sup>8</sup> Auch mit Blick auf den Inhalt der Ablösungsbestimmungen verzichtet das Bundesrecht weitgehend auf Vorgaben. Ziel der Bestimmungen ist lediglich, eine gleichmäßige Handhabung aller Ablösungsfälle in einem Abrechnungsgebiet sicher zu stellen. Das Bundesrecht verlangt deshalb einzig die Festlegung der die Höhe des Ablösebetrags entscheidend beeinflussenden Kriterien, d.h. Angaben dazu, wie der voraussichtlich entstehende Aufwand ermittelt und verteilt werden soll. Angesichts dieser weitgehenden Offenheit des Bundesrechts ist nicht ersichtlich, dass durchgreifende Bedenken dagegen bestehen, wenn eine Gemeinde in ihren Ablösungsbestimmungen im Interesse der Rechtssicherheit und der Verwaltungspraktikabilität das Wirksambleiben von Ablösungsverträgen von der Einhaltung des durch die Miss-

7 BVerwG, Urteil v. 29.1.1982 - 8 C 24.81 - BVerwGE 64,361 = DVB11982,5S0 = KStZ 1982,129.

8 BVerwG, Urteil v. 29.1.1982 - 8 C 24.81 - BVerwGE 64,361 = DVB11982,5S0 = KStZ 1982,129.

6 BVerwG, Urteil v. 9.11.1990 - 8 C 36.89 - BVerwGE 87,77 = DVB11991,447 = KStZ 1991,92.

billigungsgrenze gesteckten Rahmens abhängig macht.<sup>9</sup> Denn mit einer solchen Beschränkung wird das mit diesen Bestimmungen verfolgte gesetzgeberische Ziel, eine gleichmäßigen Handhabung aller Ablösungsfälle zu sichern, nicht nur nicht verfehlt, sondern es wird durch eine solche generalisierende Regelung die Erreichung dieses Ziels sogar nachhaltig gefördert.

### III. Verhältnis zwischen Klarstellungssatzung und satzungsmäßiger Tiefenbegrenzung

1a) In dem der Entscheidung vom 12. November 2014 in der Sache BVerwG 9 C 7.13 10 zugrunde liegenden Fall hatte das Bundesverwaltungsgericht (einzig) zu beurteilen, ob für die Ermittlung der erschlossenen Grundfläche eines Anliegergrundstücks die in der Erschließungsbeitragssatzung angeordnete Tiefengrenze oder die hinter dieser Tiefengrenze zurückbleibende, durch eine Klarstellungssatzung (§ 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BauGB) begründete Grenze maßgebend ist. Das Bundesverwaltungsgericht hat dazu erkannt, die „grundstückbezogene und genauere satzungsrechtliche Regelung“ der Klarstellungssatzung gehe „als speziellere Regelung“ der „stärker typisierenden Tiefenbegrenzung“ vor, d.h. eine nur einzelne im Zusammenhang bebaute Ortsteile betreffende Klarstellungssatzung als speziellere ortsrechtliche Regelung verdränge dort, wo die von ihr festgesetzte Grenze hinter er sich aus der satzungsmäßigen Tiefenbegrenzung ergebenden Grenze zurückbleibe, die allgemeinere, Grundstücke im gesamten Gemeindegebiet erfassende, ebenfalls ortsrechtliche Tiefenbegrenzungsregelung. Diese Ansicht überzeugt; sie „entspricht der allgemeinen (Kollisions-)Regel, nach der spezielles Recht allgemeinem Recht der gleichen Rangstufe vorgeht“.<sup>11</sup>

9 Diesem Gedanken könnte z.B. durch folgende Satzungsformulierung entsprochen werden: „Ein Ablösungsvertrag wird unwirksam, wenn der auf das betroffene Grundstück entfallende Erschließungsbeitrag mehr als das Doppelte oder weniger als die Hälfte des Ablösebetrags ausmacht. In einem solchen Fall sind der Erschließungsbeitrag unter Anrechnung des gezahlten Ablösebetrags nachzufordern oder die Differenz zwischen gezahltem Ablösebetrag und Erschließungsbeitrag zu erstatten“.

10 BVerwG, Urteil v. 12.11.2014 - 9 C 7.13 - NVwZ 2015,298 = BWGZ 2015,188.

11 BVerwG, Urteil v. 12.4.1991 - 8 C 92.89 - Buchholz 406.11 § 135 BauGB Nr. 32 = ZKF 1992,85 = NVwZ 1991,999.

b) Ohne dass es von dem zu beurteilenden Sachverhalt veranlasst war, fährt das Bundesverwaltungsgericht – vor dem geschilderten Hintergrund – überraschend fort, „der Vorrang einer Klarstellungssatzung gilt hingegen nicht, wenn und soweit sie die satzungsrechtliche Tiefenbegrenzung überschreitet“. In den drei folgenden Sätzen des Urteils zeigt das Bundesverwaltungsgericht die Folgen dieser Rechtsansicht auf, begründet aber nicht, warum hier die zuvor dargestellte allgemeine (Kollisions-)Regel nicht eingreifen soll. Angesichts dieses Begründungsmangels entbehrt die nur als These zu verstehende Aussage des 9. Senats des Bundesverwaltungsgerichts jeder Überzeugungskraft. Zwar mag es für sie nachvollziehbare Erwägungen geben. Doch drängt sich diese These nicht schon gleichsam von selbst auf und ist folglich geeignet, Rechtsunsicherheit zu verbreiten. Diese Rechtsunsicherheit wird noch verstärkt dadurch, dass in der – soweit ersichtlich überwiegenden obergerichtlichen Rechtsprechung<sup>12</sup> und Literatur<sup>13</sup> eine andere Auffassung vertreten wird.

Deshalb liegt es nicht fern, hier ebenfalls zu erwägen, ob nicht diese Rechtsunsicherheit sowie etwaige bei einem Zusammentreffen einer Tiefenbegrenzungsregelung mit Satzungen nach § 34 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 2 und 3 BauGB bestehende Unsicherheiten durch eine Vorschrift des Inhalts in der Erschließungsbeitragssatzung beseitigt werden können, dass Satzungen nach § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB der Tiefenbegrenzungsregelung vorgehen.<sup>14</sup> Eine solche Satzungsbestimmung ist im Interesse der Rechtssicherheit zu begrüßen und es ist jedenfalls nicht ohne weiteres erkennbar, dass und ggfs. welcher höherrangigen gesetzlichen Vorgabe sie widersprechen könnte.

12 Vgl. dazu u.a. OVG Lüneburg, Urteil v. 21.9.1995 - 9 L 6639/93 - NdsVBI 1996,113, OVG Koblenz Urteil v. 20.9.2005 - 6 A 10898/05 - DVBI 2005,1598, und VGH Mannheim, Urteil v. 28.2.2008 - 2 S 1794/06 - BWGZ2008,484.

13 Siehe u.a. Möller in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 Rdn. 1886, und Lichtenfeld in FS Driehaus, 2005, 5.125 Fn. 13, m.w.N.

14 Einzelne Erschließungsbeitragssatzungen beispielsweise von niedersächsischen Gemeinden enthalten bereits in der Sache entsprechende Vorschriften.

2a) Noch überraschender ist in der hier behandelten Entscheidung des 9. Senats des Bundesverwaltungsgerichts ein Satz, in dem „von dem der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zugrunde liegenden baurechtlichen Vorteilsbegriff“ die Rede ist. Insoweit erübrigt sich jedoch eine vertiefende Betrachtung: Die Behauptung, das Bundesverwaltungsgericht sei in ständiger Rechtsprechung vom baurechtlichen Vorteilsbegriff ausgegangen, ist unzutreffend. Sie ist bereits im Urteil vom 1. September 2004<sup>15</sup> aufgestellt worden, d.h. in einer Entscheidung, die wie keine andere zuvor und danach auf breiten Widerspruch gestoßen ist.<sup>16</sup> Der Wechsel vom baurechtlichen Vorteilsbegriff des 4. Senats zum beitragsrechtlichen, vom 8. Senat des Bundesverwaltungsgerichts seit Anfang der 80er Jahre des vorigen Jahrhunderts ständig vertretenen Vorteilsbegriff ist in der obergerichtlichen Rechtsprechung<sup>17</sup> und Literatur<sup>18</sup> erkannt und vielfach gewürdigt worden. Er ist zuletzt in einem ausführlichen Beitrag über die gesetzlichen Anforderungen an eine (vorteils)gerechte Verteilung des umlagefähigen Erschließungsaufwands nochmals eingehend nachgezeichnet und begründet worden.<sup>19</sup> Selbstverständlich steht es dem 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts frei, die zahlreichen für den beitragsrechtlichen Vorteilsbegriff streitenden Argumente zu entkräften und wieder zum baurechtlichen Vorteilsbegriff des 4. Senats dieses Gerichtes zurückzukehren. Doch ist erst dann Raum für weitere, auf den baurechtlichen Vorteilsbegriff aufbauende Erwägungen, wenn diese Begründungsob-

15 BVerwG, Urteil v. 1.9.2004 - 9 C 15.03 - BVerwGE 121,365 = DVBI 2004,55 = NVwZ 2004,1502

16 Vgl. u.a. Sauthoff in NVwZ 2005,743, Waibl in BayVBI 2005,55, Klausling in NST-N 2005,33, Kärger in ZMR 2005,930, Uechtritz in VBIBW 2006,178, sowie Witt in Die Gemeinde Schleswig-Holstein 2006,135, siehe in diesem Zusammenhang auch Wagner in HSGZ 2006, 298.

17 Vgl. statt vieler OVG Bautzen, Urteil v. 22.8.2001 - 5 B 521/00 -, VGH Mannheim, Urteil v. 26.9.2003 - 2 S 793/03 - KStZ 2004,18 = OÖV 2004,258 = BWGZ 2003,856, und VGH München, Urteil v. 16.6.2004 - 6 B 00.1563.

18 U.a. Klausling in FS Driehaus, 2005, S. 88, Waibl in BayVBI 2005,250, Eiding in Spannowsky/Uechtritz, BauGB, § 131 Rdn. 26, und Löhr in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 131 Rdn. 21.

19 Vgl. im Einzelnen Driehaus in DVBI 2013,1422.



liegenheit – zumindest – einleuchtend erfüllt ist.

b) Für die Abrechnung beitragsfähiger Erschließungsanlagen sehr viel bedeutsamer ist indes die Wiederholung der These aus dem Urteil vom 1. September 2004, eine satzungsrechtliche Tiefenbegrenzung sei selbst auf vollauf im unbeplanten Innenbereich gelegene Grundstücke anzuwenden. Auch diese These ist in Rechtsprechung<sup>20</sup> und Literatur<sup>21</sup> mit eingehenden Begründungen ganz überwiegend abgelehnt worden. Insbesondere – so ist in der obergerichtlichen Rechtsprechung<sup>22</sup> in Übereinstimmung mit der Literatur<sup>23</sup> wiederholt bis in die jüngste Zeit hinein betont worden – führe die Anwendung der Tiefenbegrenzung auf „vollauf im unbeplanten Innenbereich („zentrale“ Innenbereichsgrundstücke) gelegene Grundstücke ... im Verhältnis zu den in vollem Umfang (in die Beitragsabrechnung) einzubeziehenden Grundstücken, die im Geltungsbereich eines Bebauungsplans liegen“ zu einer „nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung“.<sup>24</sup> Der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts unterlässt es im Urteil vom 12. November 2014, auf die ausführliche Kritik gegen seine Rechtsprechung näher einzugehen, und trägt damit dazu bei, dass die insoweit schon bestehende Rechtsunsicherheit noch erheblich verstärkt wird.

c) Es ist nicht auszuschließen, dass sich hinter den Ausführungen des 9. Senats die – bisher an keiner Stelle irgendwann geäußerte – Vorstellung verbirgt, einer satzungsmäßigen Tiefenbegrenzungsregelung komme gleichsam ein Doppelfunktion zu, nämlich zum einen eine von § 133 Abs. 1 Satz 2 BauGB ausgelöste Funktion einer generalisierenden Abgrenzung des Innen- vom Außenbereich (Abgrenzungsfunktion) und zum anderen eine aus § 131 Abs. 1 Satz 1 BauGB abgeleitete Funktion einer generalisierenden

Beschränkung der Erschließungswirkung bei Grundstücken, die vollauf im unbeplanten Innenbereich liegen (Beschränkungsfunktion). Sofern das zutreffen sollte, stellte sich die Frage, ob diesen beiden Funktionen durch eine einheitliche metrische Festlegung (Tiefengrenze) in der Erschließungsbeitragssatzung genügt werden kann oder ob dazu nicht – nach unterschiedlichen Kriterien zu ermittelnde – verschiedene metrische Festlegungen oder genauer: zwei verschiedene satzungsmäßige Tiefenbegrenzungsregelungen erforderlich sein dürften.

Hinzu kommt Folgendes: Übergroße, vollauf im unbeplanten Innenbereich gelegene Grundstücke sind typischerweise zwischen zwei (Anbau-)Straßen verlaufende Grundstücke. Ein solches (durchlaufendes) Grundstück wird nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts „grundsätzlich durch jede dieser Straßen hinsichtlich seiner gesamten Fläche erschlossen“<sup>25</sup> „Der Grundsatz,“ – so betont das Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom 27. Juni 1985<sup>26</sup> – „dass mehrfach erschlossene Grundstücke von jeder erschließenden (Anbau-)Straße jeweils in ihrer gesamten Fläche erschlossen werden, bedarf noch aus einem weiteren Grund der Unterstreichung: Die Annahme einer nur begrenzten Erschließungswirkung ist geeignet, das zu unterlaufen, was von der Maßgeblichkeit des (formalen) Buchgrundstücksbegriffs an Berechenbarkeit ausgeht. Zu einer ins Gewicht fallenden Abweichung darf es jedoch nicht kommen“. Zu dieser Rechtsprechung steht die Annahme, eine satzungsmäßige Tiefenbegrenzung könne auch eine Beschränkungsfunktion, d.h. eine generalisierend alle (übertiefen) Grundstücke im unbeplanten Innenbereich erfassende Beschränkung der Erschließungswirkung entfalten, in einem schwerlich auflösbaren Widerspruch. Da mit Blick auf die hier in Rede stehenden durchlaufenden Grundstücke bei der Abrechnung beider Straßen regelmäßig jeweils die Vergünstigung für ein mehrfach erschlossenes Grundstück (sog. Eckgrundstücksvergünstigung) eingreift, stellen sich bei Zugrundelegung der Auffassung des 9. Senats des Bundesverwaltungsgerichts zum Anwendungsbereich einer

Tiefenbegrenzung überdies eine Reihe weiterer, in der Praxis nicht einfach zu beantwortender Fragen.

3) Kurzum: Die durch die Entscheidung des 9. Senats des Bundesverwaltungsgerichts vom 12. November 2014 ausgelöst bzw. richtiger: noch verstärkten Irritationen bedürfen im Interesse der Rechtssicherheit und der Verwaltungspraktikabilität dringend einer Reaktion des Ortsgesetzgebers. Das kann er mit geringem Aufwand – wie bereits in vielen Gemeinden etwa in der Region Niedersachsen/Hessen/Thüringen tatsächlich geschehen – durch eine Bestimmung in seiner Erschließungsbeitragssatzung erreichen, nach der die vollauf im unbeplanten Innenbereich gelegenen Grundstücke vom Anwendungsbereich der Tiefenbegrenzungsregelung ausgenommen werden. Gegen eine dadurch bewirkte Beschränkung des Anwendungsbereichs einer satzungsmäßigen Tiefenbegrenzungsregelung bestehen bundesrechtlich schon deshalb keine Bedenken, weil die Gemeinde nicht verpflichtet ist, überhaupt Tiefenbegrenzungsregelungen in ihre Satzung aufzunehmen und es ihr deshalb auch freisteht, nach Maßgabe sachlich begründeter Erwägungen eine Tiefenbegrenzung mit eingeschränktem Anwendungsbereich zu beschließen.

## IV. Gefangene und nicht gefangene Hinterliegergrundstücke bei Eigentümeridentität

1a) In der Sache BVerwG 9 C 4.13 hatte das Bundesverwaltungsgericht am 12. November 2014 zu entscheiden, ob ein in einem beplanten Wohngebiet gelegenes, von der abzurechnenden Anbaustraße A durch ein Vorderliegergrundstück (Anliegergrundstück) getrenntes, mit seiner rückwärtigen Teilfläche an den ebenfalls befahrbaren E-Weg angrenzendes Grundstück bei der Verteilung des für die erstmalige Herstellung der (Beleuchtung der) Straße A entstandenen umlagefähigen Aufwands zu beteiligen ist. Beide Grundstücke gehören dem gleichen Eigentümer, sind im Wesentlichen unbebaut und werden einheitlich als Pferdekoppel genutzt. Dieser Sachverhalt führt auf die Frage nach der Berücksichtigung sog. Hinterliegergrundstücke bei der Aufwandsverteilung.

b) Ein Hinterliegergrundstück ist ein Grundstück, das durch ein Anliegergrundstück (Vorderliegergrundstück) von der abzurechnenden Straße getrennt

20 Statt vieler OVG Weimar, Urteil v. 25.6.2009 - 4 KO 615/08 - KStZ 2009,188 = DVBl2009,1325

21 Siehe dazu u.a. die in Fußnote 12 angeführte Literatur.

22 „U.a. schon OVG Frankfurt/Oder, Urteil v. 23.3.2000 - 2 A 226/98 - MittStGBbg 2000.213, und VGH Mannheim, Urteil v. 23.9.2003 - 2 S 793/03 - a.a.O.

23 U.a. Uechtritz, a.a.O., und Driehaus in ZMR 2005,81.

24 VGH Kassel, Urteil v. 10.6.2014 - 5 A 337/13 - HSGZ 2015,60.

25 BVerwG, u.a. Urteil v. 10.2.1978 - 4 C 4.75 - Buchholz 406.11 § 127 BBauG Nr. 29.

26 BVerwG, Urteil v. 27.6.1985 - 8 C 30.84 - BVerwGE 71,363 = KStZ 1986,51 = DVBl1985,1180.

wird. Es sind zwei Gruppen von Hinterliegergrundstücken zu unterscheiden, nämlich – erstens – gefangene Hinterliegergrundstücke und – zweitens – nicht gefangene Hinterliegergrundstücke. Gefangene Hinterliegergrundstücke sind solche, die einzig über das vorgelagerte Anliegergrundstück das Verkehrsnetz der Gemeinde erreichen können, die also durch das Anliegergrundstück von diesem Verkehrsnetz abgeschnitten und deshalb durch dieses Anliegergrundstück sozusagen „gefangen“ sind. Die nicht gefangenen Hinterliegergrundstücke werden zwar ebenfalls durch ein Anliegergrundstück von der abzurechnenden Anbaustraße getrennt, befinden sich aber in der sehr viel komfortableren Lage, unmittelbar an eine weitere befahrbare Verkehrsanlage anzugrenzen und über sie direkt das Verkehrsnetz der Gemeinde erreichen zu können.

Bereits diese kurze Situationsschilderung macht deutlich, dass ganz erhebliche Unterschiede zwischen den beiden Gruppen von Hinterliegergrundstücken bestehen, und zwar sowohl in rechtlicher als auch in tatsächlicher Hinsicht: Ist ein gefangenes Hinterliegergrundstück bebaut, steht dessen Eigentümer nach Maßgabe der §§ 917f. BGB ein Notwegerecht zu. Für den Eigentümer des nicht gefangenen Hinterliegergrundstücks ist ein solches Recht entbehrlich, weil er – anders als der Eigentümer des gefangenen Hinterliegergrundstücks – über eine gleichsam eigene Verbindung zum öffentlichen Verkehrsnetz verfügt. Angesichts dieser rechtlichen und tatsächlichen Unterschiede drängt sich die Annahme auf, die beiden Gruppen von Hinterliegergrundstücken könnten beitragsrechtlich oder genauer: bei der Verteilung des umlagefähigen Erschließungsaufwands für die abzurechnende Anbaustraße nicht gleich zu behandeln sein.

c) Auszugehen ist davon, dass beide Gruppen von Hinterliegergrundstücken nur dann an der Verteilung des umlagefähigen Aufwands teilnehmen, wenn sie der abzurechnenden Straße wegen im Sinne des § 133 Abs. 1 BauGB bebaubar sind; denn einzig in diesem Sinne bebaubare (und gewerblich nutzbare) Grundstücke können nach § 133 Abs. 1 BauGB Gegenstand einer Erschließungsbeitragspflicht sein. Eine solche Bebaubarkeit ist zum einen anzunehmen bei Hinterliegergrundstücken, die

unabhängig davon, ob Anlieger- und Hinterliegergrundstück im Eigentum der gleichen Person stehen, über eine das bebauungsrechtliche Erreichbarkeitserfordernis erfüllende Zuwegung von der Anbaustraße über das Anliegergrundstück verfügen, und zwar eine Zuwegung, die in der jeweils von der Landesbauordnung geforderten Weise gesichert ist. Und sie ist zum anderen in der Regel<sup>27</sup> anzunehmen bei Hinterliegergrundstücken, die im Eigentum des Eigentümers des Anliegergrundstücks stehen (Eigentümeridentität)<sup>28</sup>. Der 9. Senat stellt im Urteil vom 12. November 2014 die bisher als gesichert geltende Ansicht in Frage, bei gefangenen Hinterliegergrundstücken reiche eine solche Eigentümeridentität für deren Beteiligung an der Verteilung des umlagefähigen Aufwands für die abzurechnende Anbaustraße in der Regel aus. Denn er lässt in seinen einführenden Erwägungen nunmehr ausdrücklich offen, ob im Falle der Eigentümeridentität ein gefangenes Hinterliegergrundstück in den Kreis der erschlossenen Grundstücke einzubeziehen ist, ob – wie er es ausdrückt – „allein schon die Eigentümeridentität als solche eine schutzwürdige Erwartung der übrigen Grundstückseigentümer auf Einbeziehung in den Kreis der erschlossenen Grundstücke begründen kann“. Auf der Grundlage der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist bei Eigentümeridentität die Teilnahme eines gefangenen Hinterliegergrundstücks an der Aufwandsverteilung in der Regel zu bejahen, und zwar ungeachtet einer schutzwürdigen Erwartung der übrigen Grundeigentümer:

Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. Februar 1993<sup>29</sup> ist ein gefangenes Hinterliegergrundstück der abzurechnenden Straße wegen „im Sinne des § 133 Abs. 1 BauGB bebaubar, wenn es in der Hand des Eigentümers liegt mit Blick auf diese Anlage die Erreichbar-

keitsanforderungen zu erfüllen, von denen das (bundesrechtliche) Bebauungsrecht und das (landesrechtliche) Bauordnungsrecht die bauliche oder gewerbliche Nutzung des Grundstücks abhängig machen. Das trifft in der Regel zu, wenn das Hinterliegergrundstück und das es von der Anbaustraße trennende Anliegergrundstück im Eigentum derselben Person stehen“. Im Falle der Eigentümeridentität ermöglicht es grundsätzlich seine Rechtsposition dem Eigentümer des Hinterliegergrundstücks, von diesem Grundstück aus die abzurechnende Anbaustraße in einer den bebauungsrechtlichen Erreichbarkeitsvoraussetzungen genügenden Weise über das Anliegergrundstück in Anspruch zu nehmen; überdies erlaubt diese Rechtsposition – wie gesagt – den Schluss, es seien auch die einschlägigen bauordnungsrechtlichen Erreichbarkeitsanforderungen erfüllt. Treffen aber diese beiden Annahmen zu und ist deswegen das gefangene Hinterliegergrundstück der abzurechnenden Anbaustraße wegen bebaubar, ist kein einleuchtender Grund ersichtlich, warum ein solches Hinterliegergrundstück nicht an der Verteilung des umlagefähigen Aufwands teilnehmen sollte, d.h. als nicht im Sinne des § 131 Abs. 1 Satz 1 BauGB erschlossen zu qualifizieren sein sollte. Das führt zu der Erkenntnis, dass in Fällen der Eigentümeridentität gefangene Hinterliegergrundstücke regelmäßig<sup>30</sup> erschlossen (§ 131 Abs. 1 Satz 1 BauGB) sind, und zwar unabhängig davon, ob eine Zuwegung über das Anliegergrundstück tatsächlich bereits angelegt worden ist oder nicht und ob Anlieger- und Hinterliegergrundstück einheitlich genutzt werden oder nicht, d.h. unabhängig vom Vorliegen eines Umstandes, an das eine schutzwürdige Erwartung der Eigentümer der übrigen erschlossenen Grundstücke im Abrechnungsgebiet anknüpfen könnte.

2a) Sodann wendet sich der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts einem nicht gefangenen Hinterliegergrundstück zu und geht davon aus, ein solches Grundstück sei nur ausnahmsweise in den Kreis der beitragspflichtigen Grundstücke einzubezie-

27 Ausnahmsweise reicht das gemeinsame Eigentum an Anlieger- und gefangenen Hinterliegergrundstück nicht für die Annahme einer Bebaubarkeit im Sinne des § 133 Abs. 1 BauGB aus, wenn das Anliegergrundstück mit einem Erbbaurecht zugunsten eines Dritten belastet ist (vgl. u.a. Driehaus in Schlichter u.a., Berliner Kommentar zum BauGB, § 131 Rn. 36a, und VGH München, Urteil v. 22.7.2010 - 6 B 09/584-).

28. Vgl. statt vieler VGH Mannheim, Urteil v. 11.10.2012 - 2 S 1419/12 - KStZ 2013,55.

29 BVerwG, Urteil v. 25.2.1993 - 8 C 35.82 - BVerwGE 92,157 = DVBl 1993,667 = NVwZ 1993,1206.

30 Diese Beschränkung auf Regelfälle ergibt sich aus dem in Fußnote 27 dargelegten Grund.

hen, nämlich nur dann, wenn „die übrigen Beitragspflichtigen nach den im Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflicht bestehenden tatsächlichen Verhältnisse schutzwürdig erwarten können, zu ihrer Entlastung werde auch das Hinterliegergrundstück an der Verteilung des umlagefähigen Aufwands teilnehmen. Dies ist bei einer einheitlichen Nutzung von Anlieger- und Hinterliegergrundstück der Fall, wenn und soweit sie aus Sicht der übrigen Beitragspflichtigen die gemeinsame Grenze gleichsam verwischt und die Grundstücke als ein (größeres) Grundstück erscheinen lässt, welches den Eindruck vermittelt, es könne mit einer Erschließungsbeitragsrechtlich relevanten Wahrscheinlichkeit typischerweise mit einer Inanspruchnahme der Anbaustraße auch durch das Hinterliegergrundstück gerechnet werden.“ Dieser Ansatz entspricht bei nicht gefangenen Hinterliegergrundstücken im Falle einer Eigentümeridentität der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts<sup>31</sup> und anderer Obergerichte<sup>32</sup>.

Bei diesem Ausgangspunkt stellt sich gleichsam zwangsläufig die Frage, welche Umstände geeignet sind, den Eindruck zu erwecken, es könne bei Eigentümeridentität mit einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit damit gerechnet werden, von einem nicht gefangenen Hinterliegergrundstück aus werde über das Anliegergrundstück die abzurechnende Anbaustraße tatsächlich in nennenswertem Umfang in Anspruch genommen werden. Das Bundesverwaltungsgericht meint, dazu könne an eine einheitliche, insbesondere grenzüberschreitende bauliche oder gewerbliche Nutzung angeknüpft werden, so dass eine Einbeziehung des Hinterliegergrundstücks bei einer fehlenden sowie einer sozusagen unterwertigen Nutzung etwa als Pferdekoppel nicht gerechtfertigt sei. Das leuchtet zwar mit Blick auf eine fehlende Nutzung, nicht aber ohne weiteres auch mit Blick auf eine Nutzung etwa als Pferdekoppel ein. Sollten Anlieger- und nicht gefangenes Hinterliegergrundstück einheit-

lich als Pferdekoppel genutzt werden, als solche eingezäunt sein und nur über einen Ein- und Ausgang für Transport- sowie Versorgungsfahrzeuge zur abzurechnenden Anbaustraße verfügen und sollten auf dem Hinterliegergrundstück der Pferdehaltung dienende bauliche Anlagen wie unter anderem ein Unterstellplatz angesiedelt sein, könnten diese tatsächlichen Umstände die Erwartung tragen, von diesem nicht gefangenen Hinterliegergrundstück aus werde über das Anliegergrundstück die Anbaustraße in einem derartigen Umfang in Anspruch genommen, dass es gerechtfertigt ist, das nicht gefangene Hinterliegergrundstück bei der Verteilung des umlagefähigen Aufwands zu berücksichtigen.

Andererseits ist eine einheitliche Nutzung durch eine Überbauung der gemeinsamen Grenze z.B. mit einem Fabrikgebäude bei einer einzigen tatsächlich angelegten Zufahrt zu der Straße, an die das nicht gefangene Hinterliegergrundstück angrenzt, nicht geeignet, etwas für die Erwartung herzugeben, es könne im Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflichten mit einer noch relevanten Wahrscheinlichkeit damit gerechnet werden, von diesem Hinterliegergrundstück aus werde über das Anliegergrundstück die abzurechnende Straße in nennenswertem Umfang in Anspruch genommen. Es gibt – mit anderen Worten – keinen Erfahrungssatz des Inhalts, bei einer einheitlichen baulichen oder gewerblichen Nutzung von Anlieger- und nicht gefangenen Hinterliegergrundstück sei stets die Erwartung einer Inanspruchnahme der abzurechnenden Anbaustraße auch von diesem Hinterliegergrundstück aus gerechtfertigt. Maßgebend sind vielmehr die tatsächlichen Verhältnisse im Einzelfall.

b) Für die Annahme, ein nicht gefangenes Hinterliegergrundstück sei bei Eigentümeridentität an der Aufwandsverteilung zu beteiligen, muss mithin ein Anhaltspunkt vorliegen, der im maßgeblichen Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflichten die Erwartung zu stützen vermag, von diesem Grundstück aus werde die abzurechnende Straße ungeachtet seiner Anbindung an eine „eigene“ Verkehrsanlage über das Anliegergrundstück in nennenswertem Umfang in Anspruch genommen werden. Ein solcher Anhaltspunkt wird in eher weni-

gen (Ausnahme-)Fällen zu erkennen sein. Jedenfalls begründet eine einheitliche Nutzung von Anlieger- und nicht gefangenen Hinterliegergrundstück als solche sogar bei Eigentümeridentität einen solchen Anhaltspunkt nicht. Denn ebenso wie die Eigentümeridentität ist eine einheitliche Nutzung sozusagen neutral und lässt für sich betrachtet nicht den Schluss zu, die abzurechnende Straße werde vom Hinterliegergrundstück aus über das Anliegergrundstück in erschließungsbeitragsrechtlich relevanter Weise in Anspruch genommen werden. Hinzu kommen muss vielmehr noch ein weiteres tatsächliches Element wie z.B. eine angelegte Zuwegung vom Hinterliegergrundstück über das Anliegergrundstück zu der abzurechnenden Straße.<sup>33</sup>

Zusammenfassend lässt sich als gleichsam Leitsatz sagen und ggfs. in eine Erschließungsbeitragsatzung aufnehmen: In Fällen der Eigentümeridentität nehmen gefangene Hinterliegergrundstücke in der Regel an der Verteilung des umlagefähigen Erschließungsaufwands für eine Anbaustraße teil, nicht gefangene Hinterliegergrundstücke dagegen in der Regel nicht.

3) Zu prüfen bleibt, ob eine solche Regelung in der Erschließungsbeitragsatzung bundesrechtlichen Vorgaben widerspricht. Das könnte allenfalls zu bejahen sein, wenn das Bundesrecht abschließend den Kreis der erschlossenen Grundstücke bestimmt und keinen Raum für ergänzende satzungsrechtliche Regelungen belässt. Sollte das zutreffen, wäre eine „Hinterlieger-Bestimmung“ in der Erschließungsbeitragsatzung jedenfalls insoweit unbedenklich, als sie sich inhaltlich mit dem Bundesrecht deckt, ihr also nur deklaratorische Bedeutung im Interesse der Information der Beitragspflichtigen zukommt. Das allein ist es schon Wert, eine solche Bestimmung in die Erschließungsbeitragsatzung aufzunehmen. Sollte sich dagegen in einem gerichtlichen Verfahren abschließend herausstellen, dass eine gewählte Formulierung (ganz oder teilweise) im

31 BVerwG, Urteile v. 15.1.1988 – 8 C 111.86 – BVerwGE 79,1 = KStZ 1988,110 = DVBl 1988,896, und v. 30.5.1997 – 8 C 27.96 – ZMR 1998,57 = NVwZ-RR 1998,67 = HSGZ 1997,462.

32 U.a. OVG Kablenz, Urteil v. 1.8.2007 – 6 A 10527 –, und OVG Münster, Beschluss v. 4.10.2005 – 15 A 240/04 – GemHH 2006,22.

33 Vgl. u.a. Drießhaus in Schlichter u.a., Berliner Kommentar zum BauGB, § 131 Rdn. 39b, sowie in diesem Zusammenhang auch VGH München, Urteil v. 25.10.2012 – 6 B 10.132 – BayVBl 2013,211 = ZMR 2013,398 = NVwZ-RR 2013,159, und OVG Lüneburg, Beschluss v. 13.6.2000 – 9 M 1349/00 – NdsVB12001,18 = NST-N 2000, 242.



Widerspruch zum Bundesrecht steht, ist die entsprechende Klarstellung ebenfalls ein Gewinn.

## V. Situation im Straßenbaubeitragsrecht

1) Die meisten Kommunalabgabengesetze sehen ausdrücklich die Möglichkeit vor, einen Straßenbaubeitrag im Ganzen vor Entstehen der Beitragspflicht durch eine vertragliche Vereinbarung abzulösen.<sup>34</sup> Da es sich bei der Ablösung um ein allgemein geltendes beitragsrechtliches Rechtsinstitut handelt, können Ablösungsverträge auch in den übrigen Ländern abgeschlossen werden.<sup>35</sup> Allerdings ist der Abschluss von Ablösungsverträgen nur zulässig, wenn die Gemeinde zuvor ausreichende „Bestimmungen über die Ablösung des Beitrags“<sup>36</sup> getroffen bzw. „das Nähere ... in der Satzung“ bestimmt hat<sup>37</sup>.

Soweit ersichtlich spielt die Missbilligungsgrenze im Straßenbaubeitragsrecht keine nennenswerte Rolle.<sup>38</sup> Das mag damit zusammenhängen, dass in diesem Rechtsgebiet der zeitliche Abstand zwischen Abschluss eines Ablösungsvertrags und Entstehen der sachlichen Beitragspflichten für eine beitragsfähige Maßnahme eher selten so lang ist, dass sich vereinbarter Ablösebetrag und endgültiger Beitrag der Höhe nach so weit von einander entfernen, dass Raum für die Anwendung der im Erschließungsbeitragsrecht entwickelten Missbilligungsgrenze ist. Sofern gleichwohl ein Bedarf dafür bestehen sollte, ist es unbedenklich, wenn eine Gemeinde eine Missbilligungsgrenze in ihre Straßenbaubeitragsatzung aufnimmt.

2a) Dagegen kann sich die Frage nach dem Verhältnis zwischen einer Klarstellungssatzung und einer satzungsmäßigen Tiefenbegrenzungsregelung auch

im Straßenbaubeitragsrecht<sup>39</sup> (sowie im Anschlussbeitragsrecht<sup>40</sup>) häufiger stellen. Es dürften keine durchgreifenden Bedenken bestehen, im Interesse der Rechtsicherheit in die Straßenbaubeitragsatzung eine den Vorrang einer Klarstellungssatzung bestätigende Vorschrift aufzunehmen.<sup>41</sup>

b) Entsprechendes gilt grundsätzlich für die Tiefenbegrenzung.<sup>42</sup> Zwar wird – soweit ersichtlich – im Straßenbaubeitragsrecht ganz überwiegend die Ansicht vertreten, Raum für die Anwendung einer satzungsmäßigen Tiefenbegrenzungsregelung sei einzig bei Grundstücken in Randgebieten der Gemeinde, d.h. dort, wo Grundstücke mit ihren der abzurechnenden Straße zugewandten Flächen im unbeplanten Innenbereich und mit ihren rückwärtigen Flächen im Außenbereich liegen.<sup>43</sup> Es wäre sicher zu begrüßen, wenn die Gemeinden gleichwohl im Interesse einer entsprechenden Information der Beitragspflichtigen eine Bestimmung in die Satzung aufnehmen, wonach die Anwendung der Tiefenbegrenzung auf vollauf im unbeplanten Innenbereich gelegene Grundstücke ausgeschlossen ist. Eine Ausnahme mag insoweit in Brandenburg gelten. Denn die in § 8 Abs. 6 Satz 3 KAGBbg angeordnete Tiefenbegrenzung ist ein gesetzlich vorgesehenes Element eines zulässigen Wahrscheinlichkeitsmaßstabs zur Verteilung des

umlagefähigen Aufwands, sie ist – mit anderen Worten – Bestandteil des Verteilungsmaßstabs vergleichbar etwa der Eckgrundstücksvergünstigung. Vor diesem Hintergrund ist dem OVG Berlin<sup>44</sup> in der Annahme beizupflichten, eine solche Tiefengrenze sei auch auf vollauf im unbeplanten Innenbereich liegende Grundstücke anwendbar.

3) Mit Blick auf gefangene und nicht gefangene Hinterliegergrundstücke bei Eigentümeridentität deckt sich die Rechtslage im Straßenbaubeitragsrecht im Ergebnis mit der im Erschließungsbeitragsrecht. Das gilt ungeachtet dessen, dass das Erschließungsbeitragsrecht – soweit es Anbaustraßen betrifft – auf die Vermittlung einer Bebaubarkeit (§ 133 Abs. 1 BauGB), das Straßenbaubeitragsrecht jedoch „lediglich“ auf die Vermittlung einer hinreichend gesicherten Inanspruchnahmefähigkeit der ausgebauten Straße ausgerichtet ist. Deshalb ist davon auszugehen, dass gefangene Hinterliegergrundstücke in Fällen der Eigentümeridentität in der Regel an der Verteilung des umlagefähigen Aufwands teilnehmen. Für die Beantwortung der Frage, ob nicht gefangene Hinterliegergrundstücke bei der Aufwandsverteilung zu beteiligen sind, ist auch im Straßenbaubeitragsrecht „zusätzlich eine Bewertung der (vermittelten) Inanspruchnahmefähigkeit vorzunehmen“<sup>45</sup>, und ist die Frage nur zu bejahen, wenn Anhaltspunkte im Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflichten den Schluss erlauben, die ausgebaute Straße werde von dem Hinterliegergrundstück aus über das Anliegergrundstück in nennenswertem Umfang in Anspruch genommen werden. Das führt im Straßenbaubeitragsrecht – wie im Erschließungsbeitragsrecht – zu der Annahme, dass bei Eigentümeridentität gefangene Hinterliegergrundstücke in der Regel an der Aufwandsverteilung teilnehmen, nicht gefangene Hinterliegergrundstücke dagegen in der Regel nicht.<sup>46</sup>

34 Vgl. etwa Art. 5 Abs. 9 BayKAG sowie §§ 6 Abs. 7 Satz 4 NKAG und 7 Abs. 13 TKAG.

35 Siehe u.a. OVG Koblenz, Urteil v. 15.1.1976 – 6 A 53/73 – KStZ 1977,33, und OVG Münster, Urteil v. 27.9.1988 – 2 A 2433/86 – KStZ 1989,196 = GemHH 1989,183 = NWV-BI 1989,280.

36 § 6 Abs. 7 Satz 4 NKAG und § 6 Abs. 7 Satz 5 KAG-LSA, „U.a. Art. 5 Abs. 9 Satz 2 BayKAG und § 7 Abs. 13 Satz 2 TKAG.“

38 Habermann (in Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, 3. Aufl., § 8 Rdn. 392) geht ohne weiteres davon aus, die im Erschließungsbeitragsrecht entwickelte Missbilligungsgrenze gelte auch im Straßenbaubeitragsrecht.

39 Vgl. Nachweise aus Rechtsprechung und Literatur bei Driehaus in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 Rdn. 414.

40 Siehe dazu etwa Möller in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 Rdn. 1886.

41 Habermann (in Habermann/Arndt, a.a.O., Rdn. 322) spricht davon, soweit „von Straßenbaumaßnahmen im Geltungsbereich einer Satzung nach § 34 Abs. 4 BauGB gelegene Grundstücke betroffen sind, ist die Tiefenbegrenzungsregelung ... gegenstandslos“.

42 Während im Erschließungsbeitragsrecht § 133 Abs. 1 Satz 2 BauGB einen Ausschluss der Außenbereichsflächen aus dem Kreis der an der Aufwandsverteilung teilnehmenden Flächen verlangt und dies eine Abgrenzung zwischen den Innen- und den Außenbereichsflächen erfordert, sind zwar im Straßenbaubeitragsrecht auch Außenbereichsflächen bei der Aufwandsverteilung zu berücksichtigen, doch werden den Innenbereichsflächen durch eine beitragsfähige Straßenbaumaßnahme erfahrungsgemäß im Verhältnis zu Außenbereichsflächen erheblich höhere Vorteile vermittelt, so dass auch in diesem Rechtsgebiet eine Abgrenzung der Innenbereichsflächen von den Außenbereichsflächen angezeigt ist (vgl. im Einzelnen Driehaus, in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 Rdn. 411 ff.).

43 Vgl. statt vieler OVG Lüneburg, Urteil v. 22.1.1997 – 9 L 6290/95 – NdsVB11997,180 = NST-N 1997, 217.

44 OVG Berlin, Urteil v. 23.6.2013 – 9 B 64.11 –.

45 VGH Kassel, Urteil v. 3.9.2008 – 5 A 688/08 –, ebenso u.a. OVG Magdeburg, Urteil v. 3.4.2007 – 4 L 230/06 – KStZ 2007,178, VGH München, Beschluss v. 29.4.2009 – 6 ZB 07.2050 –, VG Schleswig, Beschluss 13.12.2012 – 8 B 602/12 –, und OVG Bautzen, Beschluss v. 31.1.2013 – 5 A 783/10–.

46 Vgl. im Einzelnen VGH München, Urteil vom 25.10.2012 – 6 B 10.132 – BayVBI 2013,211 = ZMR 2013,398 = NWZ-RR 2013,159.

## VI. Schlussbetrachtung

Aufgabe der Revisionssenate des Bundesverwaltungsgerichts ist in erster Linie die Erhaltung der Einheitlichkeit und die Fortentwicklung der Rechtsprechung auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts<sup>47</sup>, was im Interesse der Berechenbarkeit der Rechtsprechung und damit der Rechtssicherheit eine Orientierung am jeweiligen Fachgesetz sowie dessen Systematik voraussetzt. Die Rechtsprechung des vom Anfang der 80er Jahre bis etwa Mitte der 90er Jahre des vorigen Jahrhunderts zuständigen „8. Senats des Bundesverwaltungsgerichts“ – so formuliert Sellner<sup>48</sup> – „ist von dem Bemühen getragen, die Materie des Erschließungsbeitragsrechts in ihrer Gesamtheit systematisch zu durchdringen, die großen Zusammenhänge hervorzuheben und dort, wo diese Systematik früher noch nicht erreicht schien, nunmehr eindeutige Konturen herauszuarbeiten“. Diese Entwicklung bestätigend betont Redeker<sup>49</sup>, aus dem knappen Normenbestand der §§ 127 bis 135 (seinerzeit noch) BBauG habe „die Rechtsprechung unter Führung des Bundesverwaltungsgerichts eine ... systematisch stimmige Ordnung des Rechtsgebiets erarbeitet, deren praktische Bedeutung kaum überschätzt werden kann“. Allerdings droht dem Bundesverwaltungsgericht, die von Redeker seinerzeit attestierte Führungsrolle mehr und mehr einzubüßen. Das hat mehrere Gründe. Ein Grund dafür ist, dass in Baden-Württemberg<sup>50</sup>, Bayern<sup>51</sup> und Berlin<sup>52</sup> das Erschließungsbeitragsrecht nicht mehr dem Bundes-, sondern dem Landesrecht angehört und damit der Beurteilung durch das Bundesverwaltungsgericht entzogen ist. Ein anderer Grund sind – zu – viele nicht überzeugende und deshalb eine Rechtsunsicherheit verbreitende Entscheidungen des seit etwa Mitte der 90er Jahre des vorigen Jahrhunderts für den Bereich des Erschließungsbei-

tragsrechts zuständigen 9. Senats des Bundesverwaltungsgerichts. Zu diesen zählen neben dem bereits erwähnten, höchstumstrittenen Urteil vom 1. September 2004<sup>53</sup> unter anderem das Urteil vom 3. März 2004<sup>54</sup>, in dem der 9. Senat ohne jede Begründung und entgegen der etwa im Urteil vom 26. Mai 1989<sup>55</sup> zum Ausdruck kommenden Ansicht des 8. Senats mit Blick auf einseitig anbaubare Straßen entschieden hat, bei dem für die Anwendung des sog. Halbteilungsgrundsatzes maßgebenden Merkmal „unerlässlich“ handele es sich – anders als beim Merkmal „erforderlich“ (§ 129 Abs. 1 Satz 1 BauGB) – um einen gerichtlich vollüberprüfbareren Rechtsbegriff. Zu Recht sind z.B. der VGH Kassel<sup>56</sup> und das OVG Münster<sup>57</sup> dem entgegengetreten und haben erkannt, das Erschließungsbeitragsrecht räume der Gemeinde für die Beurteilung, was im Einzelfall für die Erschließung der Grundstücke an der anbau baren Straße unerlässlich ist, einen der gerichtlichen Kontrolle nur beschränkt zugänglichen Beurteilungsspielraum ein.<sup>58</sup> Zu diesen Urteilen zählen ferner einige Entscheidungen aus dem Zeitraum 2005 bis 2010, die im Einzelnen in einer Darstellung aus dem Jahre 2011 behandelt worden sind<sup>59</sup>, sowie die Entscheidung vom 30. Januar 2013<sup>60</sup>, in der der 9. Senat wohl in Verkennung der systematischen Zusammenhänge unter Abweichung von einer gefestigten und anerkannten Rechtsprechung des 8. Senats geurteilt hat, eine Erschließungseinheit im Sinne des § 130 Abs. 2 Satz 3 BauGB liege auch vor, wenn von derselben Hauptstraße nicht nur eine, sondern mehrere funktional von ihr abhängige Nebenstraßen

abzweigen.<sup>61</sup> Und schließlich zählen zu diesen Urteilen wenn nicht alle drei, so jedenfalls die beiden ersten der hier vorgestellten Entscheidungen. Der 9. Senat scheint – so lässt sich verkürzt sagen – den vom 8. Senat eingeschlagenen Weg einer strengen Ausrichtung an den gesetzlichen Normen und ihrer systematischen Zusammenhänge zugunsten einer mehr einzelfallorientierten, von (vermeintlichen) Gerechtigkeitserwägungen geprägten Betrachtungsweise verlassen zu haben und auf eine vom Gesetz abgeleitete Begründung eher zu verzichten: So heißt es etwa im erwähnten Urteil vom 30. Januar 2013 ohne nähere Begründung unter anderem, die Abweichung von der Rechtsprechung des 8. Senats sei nicht zuletzt deshalb geboten, „um der Vorteilsgerechtigkeit widersprechende Unterschiede der Beitragsbelastung zu vermeiden, was wiederum zur besseren Akzeptanz der Beitragsveranlagung ... beitragen kann“. Und die Verwerfung der vom 8. Senat aus wohl erwogenen Gründen entwickelten Missbilligungsgrenze wird – wie eingangs dargestellt – ausschlaggebend von der Erwägung getragen, ihre Anwendung könne „zu unangemessenen Belastungen des Bürgers“ führen. Im Übrigen ist zumindest zweifelhaft, ob der 9. Senat bei den jeweiligen Rechtsprechungsänderungen hinreichend den Grundsatz berücksichtigt hat, dass „höchstrichterliche Rechtsprechung“ vornehmlich im Interesse der Rechtssicherheit „zunächst einmal Wiederholung und Bestätigung und nur nach sorgfältiger Prüfung vorsichtige Weiterentwicklung oder Korrektur“ ist.<sup>62</sup>

Vor diesem Hintergrund dürften in der Tat ergänzende Bestimmungen in der Erschließungsbeitragssatzung ein von Fall zu Fall geeignetes Mittel sein, die durch die Rechtsprechung des 9. Senats des Bundesverwaltungsgerichts verloren gegangene Rechtssicherheit und Verwaltungspraktikabilität wiederherzustellen. Ob dieser Weg letztlich zum Erfolg führen wird, ob also Erschließungsbeitragssatzungen tatsächlich diese Wiederherstellung werden bewirken können, muss die zukünftige Entwicklung zeigen.

47 Vgl. § 132 Abs. 2 Nrn. 1 und 2 VwGO sowie Weyreuther, Revisionszulassung und Nichtzulassungsbeschwerde in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, S. 35, mit Blick auf die Grundsatzrevision.

48 Sellner in NJW 1986,1073

49 Redeker, Vorwort zu Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 1. Auflage, 1984.

50 Vgl. dazu Driehaus, Erschließungsbeitragsrecht in Baden-Württemberg, 2005, § 1 Rdn. 1 ff.

51 Vgl. dazu Driehaus in Schlichter u.a., Berliner Kommentar zum BauGB, Vor §§ 127-135, Rdn. 2

52 Vgl. dazu Driehaus, Straßenbaubeitragsrecht in Berlin, 2. Aufl., § 1 Rdn. 18.

53 BVerwG, Urteil v. 1.9.2004 - 9 C 15.03 - BVerwGE 121,365 = DVBl 2004,55 = NVwZ 2004,1502.

54 BVerwG, Urteil v. 3.3.2004 - 9 C 6.03 - NVwZ 2004,1118 = DVBl 2004,1038 = KStZ 2004,217.

55 BVerwG, Urteil v. 26.5.1989 - 8 C 6.88 - BVerwGE 82,102 = DVB1989,1205 = NVwZ 1990,165

56 VGH Kassel, Beschluss v. 25.2.2008 - 5 UZ 1800/07 - KStZ 2008,154 = GemHH 2008,156 = LKRZ 2008,233.

57 OVG Münster, Beschluss v. 28.5.2010 - 15 A 3231/07 - DVBl 2011,109 = KStZ 2011,56

58 Ebenso schon u.a. VGH München, Urteil v. 25.2.1993 - 6 B 90.1574 - NVwZ-RR 1994,176 = BayVBl 1994,247.

59 Driehaus in ZMR 211,429.

60 BVerwG, Urteil v. 30.1.2013 - 9 C 1.12 - BVerwGE 146,1 = KStZ 2013,87.

61 Vgl. im Einzelnen Driehaus in KStZ 2013,91. Rottenwallner (in: KStZ 2015,29) der im Ergebnis eine andere Ansicht vertritt, verkennt das Verhältnis zwischen der bestimmenden materiell-rechtlichen Vorschrift des § 131 Abs. 1 Satz 1 BauGB und der (nur sozusagen) dienenden verfahrensrechtlichen Bestimmung des § 130 Abs. 2 Satz 3 BauGB.

62 Rennert in NdsVBl 2015,33 = SächsVBl 2015,25 = ThürVBl 2015,25 = VBlBW 2015,45.

## Korrektur

In der Bildunterschrift zum Artikel „Klimakommune 2014“ ist bedauerlicherweise ein Fehler geschehen. Seit dem 1. November 2014 ist Herr Jan-Hendrik Röhse Bürgermeister der Stadt Buchholz i. d. N. (2. von links).

Wir bitten, den Fehler zu entschuldigen.



FOTO: STEFAN KOCH

Minister Stefan Wenzel, Bürgermeister Jan-Hendrik Röhse, Vertreter aus Buchholz i. d. N. und Landrat Klaus Wiswe (von links).

## WIRTSCHAFT UND VERKEHR

### meinNiedersachsen.de

Im Rahmen der dritten Tourismuswerkstatt hat Wirtschaftsminister Olaf Lies am 25. Februar 2015 in Hannover gemeinsam mit der Geschäftsführerin der TourismusMarketingNiedersachsen (TMN), Carolin Ruh, die neue Social-Media-Tourismusplattform meinNiedersachsen.de vorgestellt. Mit dem neuen Angebot der TMN können Interessierte das Tourismusland Niedersachsen aus Sicht der Gäste kennenlernen: Vom Harz bis an die Küste, vom Weserbergland bis in die Heide, von Osnabrück bis Lüneburg, von Goslar bis Cuxhaven. Posts, Tweets, Blogs sowie persönliche Reisefotos und Videos dienen den Nutzern als unmittelbare Inspiration für ihren Urlaub in Niedersachsen.

Wirtschaftsminister Olaf Lies: „Gemäß dem Motto ‚Wenn einer eine Reise tut, dann kann er was erzählen‘ eröffnet die neue Plattform den vielen Urlauberinnen und Urlaubern in Niedersachsen die Möglichkeit, ihre Reiseerlebnisse und -eindrücke sofort anderen mitzuteilen. Urlauber berichten über ihren Urlaub in unserem Bundesland, geben Tipps und Anregungen, andere informieren sich, lassen sich inspirieren. Das ist die Idee, die hinter der neuen Plattform meinNiedersachsen.de steht. Mit Blick auf den gesellschaftlichen Megatrend der Digitalisierung schaffen wir mit meinNiedersachsen.de ein interaktives Angebot, das es so bisher noch nicht gab. Das ist authentisch und trendig zugleich.“

Carolin Ruh, Geschäftsführerin der TourismusMarketingNiedersachsen, nennt zwei Ziele, die die Plattform verfolgt: Anregungen für einen Urlaub in Niedersachsen geben und zeigen, was aktuell in sozialen Netzwerken über Niedersachsen verbreitet wird. „Im Social Web finden sich die ehrlichsten und authentischsten Geschichten unserer Urlauber. Auf meinNiedersachsen.de sind unsere Urlauber unsere Botschafter. Jeder kann durch die Verwendung des Hashtags #meinNiedersachsen ein Niedersachsen-Botschafter sein und sein persönliches Urlaubserlebnis auf der Plattform erzählen“, sagt Ruh. Zum Start der Plattform veranstaltet die TourismusMarketing Niedersachsen GmbH ein großes Instagram Gewinnspiel: Jeder, der einen Niedersachsen-Tipp auf der Foto-Plattform mit dem Hashtag #meinNiedersachsenMoment postet, hat die Chance, einen viertägigen Inseurlaub auf Norderney zu gewinnen.“

Zur dritten Tourismuswerkstatt am heutigen Tage sind rund 200 Akteure aus der Tourismusbranche nach Hannover gekommen. Im Mittelpunkt des Treffens steht die Vorstellung und Diskussion der vom Wirtschaftsministerium erarbeiteten touristischen Handlungsstrategie des Landes. Das 50-seitige Papier beschreibt die Ziele, Handlungsfelder und Schwerpunkte der Landesregierung, mit denen der Tourismus in Niedersachsen weiter ausge-

baut werden soll. Das Konzept ist das Ergebnis eines engen Dialogprozesses mit den touristischen Verantwortlichen in den Regionen und Kommunen. Rund 300 Wünsche, Anregungen und Beiträge wurden im Hinblick auf die Unterstützung der Tourismusentwicklung eingebracht.

Wirtschaftsminister Olaf Lies: „Mit einem Bruttoumsatz von rund 15 Milliarden Euro jährlich, 340 000 Vollzeitbeschäftigten und rund 40 Millionen Übernachtungen jedes Jahr ist die Tourismusbranche schon längst in der ersten Liga der niedersächsischen Wirtschaft angekommen. Jetzt gilt es, die Branche durch weitsichtiges und kluges Handeln weiter voran zu bringen. Dafür rufen wir mit der frischen, unverfälschten Tourismusplattform meinNiedersachsen.de kräftig die Werbetrommel. Dafür haben wir auch das Strategiepapier entwickelt. Denn eins ist klar: In Zukunft wird nur der erfolgreich sein, der strategisch und konzeptionell denkt und handelt, sich mit Markttrends und Gästezufriedenheiten auseinandersetzt und in die Qualität seiner Angebote investiert. Unser Strategiepapier formuliert dafür die Leitsätze, die von den touristischen Akteuren vor Ort mit Leben gefüllt werden können.“

(Quelle: Pressemitteilung des Nds. Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr vom 25. Februar 2015)



## Aus der Beratungspraxis

## Einführung einer Kurzparklizenz auf gebührenpflichtigen Parkplätzen

Eine Mitgliedstadt plante die Einführung einer Kurzparklizenz für gebührenpflichtige Parkplätze. Diese Lizenz sollte ganzjährig zu einer kostenlosen Parkzeit von bis zu 30 Minuten berechtigen. Für die Lizenz sollte eine Gebühr an die Stadt entrichtet werden. Die Verwaltung sollte dafür eine gesonderte Parkscheibe ausgeben, die vom Fahrzeugführer nach Ankunft auf dem gebührenpflichtigen Parkplatz auf die Ankunftszeit eingestellt und im Fahrzeug sichtbar ausgelegt werden sollte.

Die Geschäftsstelle sah darin einen interessanten Ansatz, der aber mit der geltenden Rechtslage nicht in Übereinstimmung zu bringen ist. In ihrer Stellungnahme teilte sie mit:

Parken ist als Gemeingebrauch an öffentlichen Straßen mit den sich aus §§ 1 Abs. 2, 12 und 13 Straßenverkehrsordnung ergebenden Einschränkungen überall erlaubt (vgl. Beschluss des BGH vom 20. Dezember 1979 – 4 StR 438/79). Die Gemeinde kann daher nicht willkürlich das Parken erlauben, einschränken oder verbieten, sondern ist an die Regelungen der Straßenverkehrsordnung gebunden. Dies bezieht sich auch auf Einrichtungen zur Überwachung der Parkzeit, die in § 13 Straßenverkehrsordnung geregelt sind. Die dort genannten Einrichtungen sind Parkuhr und Parkscheinautomat sowie nach § 13 Abs. 3 neuerdings elektronische Einrichtungen oder Vorrichtungen, insbesondere Taschenparkuhren oder Mobiltelefone. Außer-

dem gibt es die Möglichkeit, nach § 13 Abs. 2 Straßenverkehrsordnung die Benutzung einer Parkscheibe vorzuschreiben, deren äußere Gestalt durch Bild 318 der Anlage 3 zur Straßenverkehrsordnung beschrieben ist.

Für eine „gesonderte Parkscheibe“ gibt es hingegen keine Rechtsgrundlage in der Straßenverkehrsordnung. Sie ist daher keine Einrichtung, deren Nichtverwendung mit einem Bußgeld geahndet werden könnte.

Für eine gebührenpflichtige Kurzparklizenz fehlt es schon aus diesem Grund an einer sachlichen und rechtlichen Grundlage. Im Übrigen ist auch in der Gebührenregelung des § 6a Abs. 6 Straßenverkehrsgesetz eine solche Regelung nicht vorgesehen.

## RECHTSPRECHUNG

## Heranziehung zu Gebühren für einen Einsatz der Freiwilligen Feuerwehr

VG Göttingen, Urteil vom 20.5.2014 – 3 A 386/13 –

### Zum Tatbestand:

Die Klägerin wendet sich gegen ihre Heranziehung zu Gebühren für einen Einsatz der Freiwilligen Feuerwehr der Beklagten. Am 29.6.2013 hatte ein LKW der Klägerin mit dem amtlichen Kennzeichen C-SC 268 auf der BAB 7 einen Unfall, bei dem er sich an der Leitplanke den Tank aufriss. Ein nachfolgender LKW schleuderte in die Mittelleitplanke und blockierte alle Fahrspuren. Die Freiwillige Feuerwehr der Beklagten sicherte die Unfallstelle ab, durchtrennte die Schutzplanke, band ausgelaufene Betriebsstoffe mit Bindemitteln und kontrollierte die Einlaufbecken der Oberflächenentwässerung. Für den dreistündigen Einsatz von zwei Fahrzeugen und weiterem Gerät zog die Beklagte die Klägerin durch Bescheid vom 3.7.2013 zu einer Gebühr in Höhe von 5.648,60 Euro heran.

Am 18.7.2013 hat die Klägerin Klage erhoben.

Zur Begründung der Klage trägt sie im Wesentlichen vor, die geltend gemachten

Kosten würden von der Haftpflichtversicherung des LKW mit höchstens 1.223,58 Euro anerkannt; dieser Betrag werde der Beklagten erstattet. Der Gebührenbescheid sei überhöht. Das Satzungsrecht der Beklagten verstoße gegen das Kostendeckungsprinzip und sei richtig. Die Anwendung des Satzungsrechts werde als ermessensfehlerhaft gerügt.

Die Klägerin beantragt, den Bescheid der Beklagten vom 3.07.2013 – I/102.372030 – aufzuheben, soweit darin mehr als 1.223,58 Euro festgesetzt worden ist.

Die Beklagte beantragt, die Klage abzuweisen.

Sie tritt dem Vorbringen der Klägerin im Einzelnen entgegen und führt aus, die Gebührenhöhe ergebe sich aus der aktuellen Gebührenkalkulation für die Kalenderjahre 2012 bis 2014. Bei dem Einsatz seien mehrere hundert Liter Dieselmotorkraftstoff ausgelaufen, die sich über die regennasse Fahrbahn verteilt hätten. Das Durchtrennen der Mittelleitplanke sei zur Bergung des darin verhakten LKW erforderlich gewesen.

Der Rechtsstreit ist nach Anhörung der Beteiligten auf den Einzelrichter übertragen worden. Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte und die beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten Bezug genommen; diese Unterlagen sind Gegenstand der Verhandlung und Entscheidungsfindung gewesen.

### Zu den Entscheidungsgründen:

Die Klage ist zulässig und begründet. Der Bescheid der Beklagten vom 3.7.2013 – I/102.372030 – ist im angefochtenen Umfang (vgl. § 88 VwGO) rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

Die angefochtene Erhebung einer Feuerwehrgebühr durch die Beklagte ist bereits deshalb rechtswidrig, weil ihre für das Jahr 2013 erlassene „Satzung über die Erhebung von Gebühren für Dienst- und Sachleistungen der Freiwilligen Feuerwehr der Gemeinde außerhalb der unentgeltlich zu erfüllenden Pflichtaufgaben“ vom 20.12.2012 (Feuerwehrgebührensatzung – FGS –) nicht gesetzeskonform verkündet

wurde. Gemäß § 7 Abs. 1 der Hauptsatzung der Beklagten vom 1.9.2011 werden Satzungen der Beklagten im Internet unter der Adresse [www.nds.de](http://www.nds.de) im Menüpunkt Rathaus verkündet bzw. bekannt gemacht. Auf die Bereitstellung im Internet ist im Mittelpunkt der Beklagten nachrichtlich hinzuweisen. Dagegen schreibt § 11 Abs. 3 Satz 2 NKomVG vor, dass die Verkündung von Satzungen im Internet einen nachrichtlichen Hinweis in einer örtlichen Tageszeitung erfordert; das Mitteilungsblatt der Beklagten ist schon deshalb keine Tageszeitung, weil es nicht werktäglich, sondern nur in wöchentlichen Intervallen publiziert wird.

Die Nichtigkeit der FGS folgt außerdem auch aus dem Verstoß einzelner ihrer Vorschriften gegen höherrangiges Recht. Denn die Gebührentatbestände des § 2 Nr. 1 bis 3 FGS verweisen hinsichtlich weiterer Tatbestandsmerkmale auf eine Gesetzesfassung des NBrandSchG, die bereits am 19.7.2012, und damit 5 Monate vor dem Beschluss der FGS außer Kraft gesetzt wurde (Nds. GVBl. 2012, 269).

Hinzu kommt, dass die Kalkulation der Gebührensätze für die Jahre 2012 bis 2014 (Stand: September 2012) rechtswidrig ist. Zum methodischen Aufbau der Kalkulation von Feuerwehrgebühren hat das Nds. OVG (Urteil vom 28.6.2012 – 11 LC 234/11 –, juris, Rn 38f) ausgeführt.

Dies vorausgesetzt, ist es ... geboten, dass die Beklagte keine Einheitsgebühr, sondern verschiedene Teilleistungsgebühren erhebt, die folglich auch getrennt zu kalkulieren sind. Dazu (vgl. zum Nachfolgenden Nds. OVG, Ur. v. 8.12.2005 – 8 KN 123/03 –, juris, 31 f., m. w. N.; Rosenzweig/Freese, a. a. O., § 5 Rn. 67a) sind zunächst § 5 Abs. 2 Satz 1 NKAG für den zu kalkulierenden Zeitraum die voraussichtlich ansatzfähigen Kosten des jeweiligen Teilleistungs-

bereichs nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen auf der Grundlage einer Kostenrechnung zu ermitteln. Nur die dem jeweiligen Leistungsbereich zuzuordnenden Kosten dürfen bei der für den speziellen Leistungsbereich festzusetzenden Gebühr berücksichtigt werden. Kosten, die eindeutig einem Teilleistungsbereich zugeordnet werden können, sind daher als Kostenaufwand allein dieses Teilleistungsbereichs anzusetzen. Dienen Anlagen oder Einrichtungsteile hingegen allen Teilleistungsbereichen, so sind die hierdurch anfallenden Kosten nach den Grundsätzen der Kostenverursachung über sachgerechte Umlageschlüssel auf die jeweiligen Teilleistungsbereiche aufzuteilen. Kosten, die dadurch entstehen, dass die Einrichtung auch von der Allgemeinheit in Anspruch genommen wird, dürfen hingegen als Allgemeinanteil nicht umgelegt werden, sondern gehen zu Lasten der allgemeinen Deckungsmittel. Die danach umlagefähigen Kosten sind schließlich auf alle Benutzer der jeweiligen Teilleistungseinrichtung leistungsgerecht nach § 5 Abs. 3 NKAG zu verteilen. Soweit – wie hier etwa bei der Benutzung eines Feuerwehrfahrzeuges – die jeweilige Inanspruchnahme gleichartig ist, kann die sich bei einem Kostendeckungsgrad von 100 Prozent allein nach dem NKAG – d. h. noch ohne die gebotene Berücksichtigung der Besonderheiten des NBrandSchG – ergebende Gebühr durch einfache Teilung ermittelt werden, d. h. indem die voraussichtlich anfallenden, ansatzfähigen Kosten durch die zu erwartende Zahl der Nutzungen geteilt werden.“

Kosten für Anlagen, Gegenstände oder Einrichtungsteile, die allen Teilleistungsbereichen dienen, sind nach den Grundsätzen der Kostenverursachung über sachgerechte Umlageschlüssel auf die jeweiligen Teilleistungsbereiche aufzuteilen (a. a. O., Rn 56).

Der erkennende Einzelrichter teilt diese Auffassung. Die demnach mindestens erforderliche Aufteilung der Kosten (und Einnahmen) auf die unentgeltlichen Pflichtaufgaben (§ 29 Abs. 1 Satz 1 NBrandSchG), die entgeltlichen Pflichtaufgaben, die freiwilligen Leistungen sowie die übrigen in § 29 Abs. 2 NBrandSchG aufgeführten Bereiche enthält die Kalkulation der Beklagten nicht. Wegen dieses methodischen Fehlers ist auch die vorgenommene Pauschalierung einzelner Gebührensätze (vgl. § 29 Abs. 2 Satz 2 NBrandSchG) rechtswidrig. Denn es ist nicht erkennbar, ob aus den pauschalierten Gebührensätzen verbleibende Defizite nicht aus den kalkulierten Gebühren mit gedeckt werden und damit eine nicht erlaubte Quersubventionierung (vgl. VG Göttingen, Urteil vom 17.12.2008 – 3 A 107/08 –, juris, Rn 19) stattfindet. Im Übrigen dürfte eine „Strafgebühr“ für Unfugalarms in Höhe von 500 Euro mangels entsprechenden Aufwandes der Beklagten auch als Pauschalgebühr nicht mit kommunalabgabenrechtlichen Grundsätzen wie dem Erforderlichkeitsgrundsatz oder dem Äquivalenzprinzip zu vereinbaren sein.

Anschließend ist noch auf ein weiteres Problem der FGS hinzuweisen. Gemäß § 4 Abs. 2 FGS ist Gebührenschuldner für die freiwilligen Leistungen des § 3 FGS, wer sie „willentlich in Anspruch nimmt“. Insbesondere bei Unfällen mit Ölschäden, aber auch in allen anderen Fällen, bei denen nicht eine im ordnungsrechtlichen Sinne verantwortliche Person den Einsatz der Freiwilligen Feuerwehr der Beklagten bestellt, sondern ein Dritter (beispielsweise die Polizei), wird nach der vorhandenen satzungsrechtlichen Regelung weder der Verantwortliche selbst noch sein eventueller Haftpflichtversicherer gebührenpflichtig werden können.

## Zur Frage, ob die Tätigkeit als „Einsatzleiter vom Dienst“ bei der Feuerwehr als Arbeitszeit anzusehen ist

Urteil des VGH Baden-Württemberg vom 26. Juni 2013, Aktenzeichen: 4 S 94/12

Zitiert nach JURIS

Der Einsatzleiter vom Dienst einer Feuerwehr verrichtet zur Arbeitszeit zählenden Bereitschaftsdienst, wenn er außerhalb der regelmäßigen Arbeitszeit ein dienstliches Einsatzfahrzeug mitführen, über einen Funkalarmempfänger ständig erreichbar sein und mit einer Alarmierung während dieser Zeit regelmäßig rechnen muss.

### Orientierungssatz

Zum Leitsatz: Vergleiche BVerwG, Urteil vom 22. Januar 2009 – 2 C 90/07 – Buch-

holz 240.1 BBesO Nr. 31 m.w.N. und Urteil vom 29. September 2011 – 2 C 32/10 – BVerwGE 140, 351-359. (Rn.17) weitere Fundstellen IÖD 2013, 216 (Leitsatz).

### Tenor

Die Berufung der Beklagten gegen das Teilurteil des Verwaltungsgerichts Sigmaringen vom 14. Dezember 2011 – 1 K 2091/09 – wird zurückgewiesen.

(...)

### Tatbestand

1 Die Beteiligten streiten über die Frage, ob die Tätigkeit als „Einsatzleiter vom Dienst“

(EvD) bei der Feuerwehr der Beklagten als Arbeitszeit anzusehen ist.

2 Der Kläger steht als Beamter im gehobenen feuerwehrtechnischen Dienst der Beklagten. Seine wöchentliche Arbeitszeit beträgt grundsätzlich 41 Stunden, seine tägliche regelmäßige Dienstzeit – auf der Grundlage einer Vier-Tage-Woche – 10,25 Stunden, wobei eine (als Bereitschaftsdienst ausgestaltete) Pause von 1,5 Stunden als Vollarbeitszeit gewertet wird. Der regelmäßige tägliche Dienst dauert von 6:45 Uhr bis 17:00 Uhr. Daneben wird er auch über die regelmäßige Arbeitszeit hinaus im Wechsel mit – je nach Stellenbesetzung – fünf bis

sieben weiteren Beamten in der Funktion als Einsatzleiter vom Dienst herangezogen. Der 24-Stunden-Dienst in dieser Eigenschaft (von 7:00 Uhr bis 7:00 Uhr) ist dabei so ausgestaltet, dass der Kläger zunächst während des regulären Tagesdienstes auf der Wache die Einsatzleiterfunktion ausübt und sich im Anschluss daran ab 17:00 Uhr bis zum Beginn des nächsten (ggf. auch eigenen) regulären Tagesdienstes am darauf folgenden Morgen – zu Hause oder sonst außerhalb der Feuerwache – in Alarmbereitschaft befindet; wochenends dauert der Dienst als Einsatzleiter von freitags 17:00 Uhr bis zur Übergabe der Funktion am Montag bei regulärem Dienstbeginn um 7:00 Uhr. Während des EvD-Dienstes hat der Kläger ein dafür bereit gestelltes Dienstfahrzeug mitzuführen und muss über einen Funkalarmempfänger ständig erreichbar sowie sofort einsatzbereit sein. Im Durchschnitt leistet der Kläger wöchentlich mehr als einen 24-stündigen EvD-Dienst und etwa jedes sechste Wochenende einen Wochenenddienst. Die in Abhängigkeit von der Besetzung der Planstellen für Einsatzleiter schwankende Jahressollstundenzahl für den EvD-Dienst betrug in den Jahren 2008 und 2009 jeweils 892 Stunden, im Jahr 2010 belief sie sich auf 1040 Stunden und im Jahr 2011 auf 870 Stunden.

Die Beklagte gewährt dem Kläger für diesen Dienst eine pauschale Vergütung von monatlich 300 Euro; Einsätze während des Dienstes werden als Arbeitszeit behandelt und als Mehrarbeit gesondert vergütet.

Im Juni 2008 machte der Kläger gegenüber der Beklagten – ebenso wie vier weitere im EvD-Dienst eingesetzte Beamte – die Einhaltung der Höchstgrenze der Richtlinie 2003/88/EG von 48 Stunden wöchentlicher Arbeitszeit und Freizeitausgleich, hilfsweise Mehrarbeitsvergütung geltend.

Am 28. August 2009 hat der Kläger beim Verwaltungsgericht Sigmaringen Klage erhoben und beantragt, die Beklagte zu verpflichten, ihn unter Einhaltung einer Höchstarbeitszeit von durchschnittlich 48 Stunden pro Woche zu beschäftigen, ferner die Beklagte zu verurteilen, ihm für die seit dem 1. April 2004 oberhalb einer durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitszeit von 48 Stunden geleistete Zuvielarbeitszeit Freizeitausgleich im Umfang von 4049,85 Stunden, hilfsweise ihm dafür finanziellen Ausgleich in Höhe von 70 791,38 Euro nebst Zinsen in Höhe von fünf Prozentpunkten über dem jeweiligen Basiszinssatz seit Rechtshängigkeit zu gewähren. Auf einen weiteren darauf gerichteten Antrag hin hat das Verwaltungsgericht mit Teilurteil vom 14. Dezember 2011 im Wege der Zwischenfeststellungsklage festgestellt, dass es sich bei dem vom Kläger in der Vergangenheit zu leistenden EvD-Dienst um Arbeitszeit handelte und noch handelt.

Zur Begründung hat es ausgeführt, über den zulässigen Zwischenfeststellungsantrag könne durch Teilurteil entschieden werden;

von der begehrten Feststellung hänge auch die Entscheidung über die übrigen Klageanträge ab. Der EvD-Dienst außerhalb der regelmäßigen täglichen Arbeitszeit sei trotz des Umstands, dass sich der Kläger währenddessen auch zu Hause oder an anderer Stelle aufhalten könne, als Bereitschaftsdienst und damit als Arbeitszeit anzusehen. Ausschlaggebend hierfür sei die Häufigkeit der Inanspruchnahme während des EvD-Dienstes, weil diese die Gestaltung der eigentlich freien Zeit in vergleichbarer Weise einschränke wie eine vom Dienstherrn vorgegebene Ortsbestimmung außerhalb des Privatbereichs; die Möglichkeit, sich während des Dienstes zu Hause oder an anderer Stelle in einem Umkreis von jedenfalls nicht mehr als 15 bis 20 Kilometer vom Innenstadtbereich der Beklagten entfernt aufhalten zu können, qualifiziere den Dienst nicht zur bloßen Rufbereitschaft. Der informatorisch befragte stellvertretende Kommandant der Feuerwehr der Beklagten habe in der mündlichen Verhandlung dargelegt, der Einsatzleiter vom Dienst habe jährlich ca. 600 Einsätze, die Hälfte davon außerhalb der regelmäßigen Dienstzeit; am Wochenende müsse man von ein bis zwei Einsätzen pro Tag ausgehen, unter der Woche von sechs bis acht je zehn häuslicher EvD-Dienste. Der Kläger eines Parallelverfahrens habe unwidersprochen ergänzt, dass es während Urlaubs- und Abwesenheitszeiten zu zwei bis drei EvD-Diensten pro Woche komme. Die Einsatzhäufigkeit bedeute, dass der Dienst nicht nur durch das Bereithalten zu einem jederzeitigen unverzüglichen Einsatz innerhalb von nur wenigen Minuten geprägt sei, sondern auch von einer erfahrungsgemäß innerhalb des EvD-Dienstes häufig erfolgenden dienstlichen Inanspruchnahme. Dadurch sei dem Beamten die freie Gestaltung seiner an sich arbeitsfreien Zeit nicht möglich. Er sei nur in der Lage, Tätigkeiten auszuüben, die er im Einsatzfall sofort abbrechen könne. Durch die Häufigkeit der Inanspruchnahme werde auch – ungeachtet der in räumlichen Grenzen möglichen freien Wahl des Aufenthaltsorts – die räumliche Bewegungsfreiheit deutlich eingeschränkt; der Beamte sei in der Bestimmung seines Aufenthaltsorts nicht – wie in der Freizeit – wirklich frei. Diese Einschränkungen gäben dem EvD-Dienst ein durch den Dienst bestimmtes Gepräge. Damit entspreche er einem Bereitschaftsdienst und nicht einer bloßen Rufbereitschaft.

Am 13. Januar 2012 hat die Beklagte die vom Verwaltungsgericht wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zugelassene Berufung eingelegt. Zur Begründung trägt sie zur tatsächlichen Ausgestaltung des EvD-Dienstes vor, dieser bestehe in Alarmbereitschaft. Nach einer Alarmierung durch die Feuerwehrleitstelle müsse der Einsatzleiter vom Dienst mit dem von ihm mitgeführten Dienstfahrzeug zum jeweiligen Einsatzort fahren und dort die Einsatzleitung übernehmen. Er halte sich nicht auf der

Feuerwehrwache auf und könne seinen jeweiligen Aufenthaltsort grundsätzlich frei bestimmen. Er könne sich im häuslichen Bereich aufhalten, Veranstaltungen privater und dienstlicher Art besuchen oder Besorgungen machen. Bei wichtigen und nicht verschiebbaren Terminen bestehe auch die Möglichkeit, den Dienst (auch stundenweise) mit einem Kollegen zu tauschen, wovon Gebrauch gemacht werde. Der während der Alarmbereitschaft ständig mitzuführende Dienstwagen dürfe auch zu Privatzwecken genutzt werden; auch dritte Personen dürften befördert werden. Dienstliche Anweisungen des Inhalts, dass sich der Einsatzleiter vom Dienst in einer bestimmten Entfernung zum Stadtgebiet aufhalten müsse, existierten ebenso wenig wie solche zur Reaktionszeit, innerhalb derer die Einsatzleitung zu übernehmen sei. Allerdings gebiete es der Berufskodex der Feuerwehr, dass der Einsatzleiter vom Dienst sich nur so weit vom Stadtgebiet entferne, dass er nach einer Alarmierung zügig – möglichst sofort – die Übernahme des Einsatzes bestätigen, ausrücken und zügig am Einsatzort ankommen könne. Die Alarmbereitschaft müsse nicht in Dienstkleidung abgeleistet werden. Der Einsatzleiter dürfe Freizeitkleidung tragen und könne im Einsatzfall Dienstkleidung als Überkleidung anziehen. Im Jahr 2010 sei es während der Alarmbereitschaft des Einsatzleiters vom Dienst zu 293 Einsätzen gekommen, davon 233 in der Zeit zwischen 17:00 Uhr und 6:45 Uhr sowie 60 an Wochenenden und Feiertagen. In rechtlicher Hinsicht habe das Verwaltungsgericht verkannt, dass es nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Gerichtshofs der Europäischen Union für die Einordnung einer Tätigkeit als Bereitschaftsdienst entscheidend auf die persönliche Anwesenheit des Arbeitnehmers an einem vom Arbeitgeber bestimmten Ort während der gesamten Dauer seines Bereitschaftsdienstes ankomme; nur dann könne der Arbeitnehmer die von ihm geschuldete Arbeitsleistung sofort und auf der Stelle erbringen. Demgegenüber handele es sich um bloße Rufbereitschaft, wenn der Arbeitnehmer in der Weise Bereitschaftsdienst leiste, dass er zwar ständig erreichbar sein müsse, ohne jedoch zur Anwesenheit in der Arbeitsstätte verpflichtet zu sein. Im Fall der Rufbereitschaft dürften nur diejenigen Stunden als Arbeitszeit gezählt werden, in denen tatsächlich eine dienstliche Tätigkeit erbracht worden sei. Komme es während der – als bloße Rufbereitschaft zu qualifizierenden – Alarmbereitschaft des Einsatzleiters vom Dienst zu einem Einsatz, werde dessen Zeit von der Beklagten als Mehrarbeitszeit vergütet. Die vom Einsatzleiter vom Dienst während der Alarmbereitschaft einzuhaltenden räumlichen Beschränkungen und das Erfordernis eines möglichst schnellen Ausrückens nach der Alarmierung rechtfertigten keine andere Beurteilung.

In der arbeitsgerichtlichen Rechtsprechung werde zwar davon ausgegangen, dass es

sich nicht mehr um Rufbereitschaft handeln, wenn der Arbeitgeber vom Arbeitnehmer verlange, nach Abruf innerhalb einer bestimmten Zeitspanne am Einsatzort einzutreffen oder die Arbeit innerhalb einer vorgegebenen Zeit aufzunehmen. Auch bei Rufbereitschaft dürfe aber zwischen dem Abruf und der Arbeitsaufnahme nur eine solche Zeitspanne liegen, durch die der Einsatz nicht gefährdet werde, und der Arbeitnehmer dürfe sich nicht in einer Entfernung vom Arbeitsort aufhalten, die dem Zweck der Rufbereitschaft zuwiderlaufe; über diese Grenzen gehe die zu leistende Alarmbereitschaft nicht hinaus. Die Häufigkeit der Inanspruchnahme zu Einsätzen während des EvD-Dienstes könne die für die Annahme von Bereitschaftsdienst vorausgesetzte Bestimmung des Aufenthaltsorts durch den Dienstherrn nicht ersetzen. Die Möglichkeit der Inanspruchnahme sei vielmehr sowohl für die Rufbereitschaft als auch für den Bereitschaftsdienst kennzeichnend, weshalb ihr keine Unterscheidungskraft zukomme. Dies gelte auch für die Intensität der vom Arbeitnehmer verrichteten Arbeit, die nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union gerade nicht zu den wesentlichen Merkmalen des Begriffs der Arbeitszeit gehöre. Auf das Merkmal des Aufenthalts an einem vom Dienstherrn bestimmten Ort könne daher allenfalls dann verzichtet werden, wenn der Arbeitnehmer jenseits der Dienststelle dem Arbeitgeber zur Verfügung stehe und gleichzeitig dessen Aufgaben wahrnehme. Dass die Einsatzzeiten die Zeiten der freien Bestimmung und Gestaltung von Aufenthaltsort bzw. Tätigkeiten überwiegen würden, habe das Verwaltungsgericht nicht festgestellt. Im Übrigen komme es in den von der Rechtsprechung behandelten Fällen des Polizeidienstes und des medizinischen Notdienstes erfahrungsgemäß nicht seltener zu Einsätzen als im feuerwehrtechnischen Dienst. Auch das besondere Belastungsempfinden einzelner Einsatzleiter vom Dienst sei unerheblich. Die überdurchschnittliche physische und psychische Inanspruchnahme sei bereits durch die Feuerwehruzulage abgegolten. Außerdem sei die Belastung eines Arbeitnehmers, der sich lediglich bereit zu halten habe, offensichtlich wesentlich geringer als diejenige eines Arbeitnehmers, der am Arbeitsplatz verfügbar sein müsse.

Die Beklagte beantragt, das Teilurteil des Verwaltungsgerichts Sigmaringen vom 14. Dezember 2011 – 1 K 2091/09 – zu ändern und die Zwischenfeststellungsklage abzuweisen.

Der Kläger beantragt, die Berufung zurückzuweisen.

Er verteidigt das angefochtene Urteil und führt dazu ergänzend aus, der Einsatzleiter vom Dienst könne seinen Aufenthaltsort während des Alarmbereitschaftsdienstes nicht frei bestimmen. Veranstaltungen zu besuchen oder Besorgungen zu machen

(z.B. Einkauf verderblicher Waren), scheitere schon daran, dass der Einsatzleiter vom Dienst jederzeit mit der unverzüglichen Übernahme eines Einsatzes und der Fahrt zum Unglücksort rechnen müsse. Er müsse dann die Veranstaltung vorzeitig verlassen und ggf. mitgenommene Partner oder Kinder zurücklassen. Er trage immer das Risiko, etwa ein Eintrittsgeld ohne Erhalt einer Gegenleistung zu verlieren. Das erkenne auch die Beklagte, wenn sie auf die Möglichkeit des zeitweiligen Tauschs von Diensten verweise. Auch gemeinsame Aktivitäten mit der Familie seien während des Dienstes nicht möglich. Selbst wenn die Mitnahme dritter Personen im Dienstfahrzeug gestattet sein sollte, sei dies nutzlos, da die Familie im Fall eines Einsatzes an Ort und Stelle zurückgelassen werden müsse. Insbesondere gegebenenfalls Kinder an einen Unglücksort mit Schwerverletzten oder gar Toten mitzunehmen, sei nicht vorstellbar. Von der zugestandenen Möglichkeit des Tragens von Freizeitkleidung könne in aller Regel während des EvD-Dienstes kein Gebrauch gemacht werden, da die Beklagte im Einsatzfall erwarte, dass der Einsatzleiter seine Uniform trage. Sich Überkleidung im Falle der Alarmierung erst überzuziehen, würde es unmöglich machen, die Einsatzleitung in der gebotenen Zeit zu übernehmen. Die räumlichen Restriktionen bei der Ausübung der EvD-Dienstes beruhten auch auf dienstlichen Anweisungen. Der stellvertretende Feuerwehrkommandant habe in der mündlichen Verhandlung für die Beklagte erklärt, es bestehe eine grobe Bindung an das Innenstadtgebiet; aufgrund der geographischen Lage sei hier ein Umkreis von 15 bis 20 Kilometer um die Feuerwache maßgeblich, diese Distanz entspreche auch der Entfernung der Wohnorte einzelner EvD-Beamter zur Feuerwache. Ihm und seinen Kollegen sei auch in verschiedenen Fällen durch den Feuerwehrkommandanten sowie dessen Stellvertreter die Wahrnehmung von Terminen an Orten, die mehr als fünf Kilometer außerhalb des Stadtgebiets lägen, während des EvD-Dienstes untersagt worden. Die Beklagte erwarte im Fall einer Alarmierung während der Alarmbereitschaftszeit eine sofortige Übernahme der Einsatzleitung. Für den angrenzenden Landkreis, mit dem die Beklagte eine gemeinsame Rettungs- und Feuerwehrleitstelle betreibe, bestehe eine ausdrückliche Vorgabe, wonach der Einsatzleiter die Übernahme des Einsatzes innerhalb von vier Minuten bestätigen müsse, andernfalls der Alarm wiederholt werde. Die Beklagte bediene sich derselben technischen Alarmierungseinrichtungen und erwarte deshalb ebenfalls eine Rückmeldung des Einsatzleiters vom Dienst innerhalb dieser Zeitspanne. Der Feuerwehrkommandant der Beklagten habe in der Vergangenheit bereits eine Rechtfertigung des jeweiligen Einsatzleiters vom Dienst verlangt, wenn es im Ausnahmefall einmal zu einer Überschreitung der erwarteten Reak-

tionszeit gekommen sei. Die enge zeitliche Vorgabe ergebe sich auch aus dem Brandschutzbedarfsplan der Beklagten, in dem es heiße, die höchstzulässige Eintreffzeit für die erste Einheit von Feuerwehrbeamten am Einsatzort dürfe zehn, für die zweite Einheit fünfzehn Minuten betragen; da der Einsatzleiter vom Dienst nach dem Dienstverteilungsplan der Beklagten die Einsatzleitung vor Ort zu übernehmen habe, dürfe er nicht erst weit nach den Einsatzkräften den Einsatzort erreichen. Die fehlende Anwesenheit des Einsatzleiters vom Dienst auf der Feuerwache während der Alarmbereitschaftszeit genüge nicht, um den EvD-Dienst als der Rufbereitschaft zugehörig zu bewerten.

Es treffe nicht zu, dass er nur am Arbeitsplatz dem permanenten Zugriff des Dienstherrn unterliege. Er nehme einen Funkmeldeempfänger mit nach Hause, durch den er im Einsatzfall alarmiert werde. Die Alarmierung erreiche ihn dabei während der häuslichen Alarmbereitschaftszeit ebenso wie zu den Zeiten des EvD-Dienstes tagsüber auf der Wache. In gleicher Weise habe er innerhalb von vier Minuten die Einsatzleitung zu übernehmen und sich vom Einsatzfahrzeug aus bei der Leitstelle zu melden; bereits mit dem Besteigen des Fahrzeuges beginne der Einsatz. Durch das ständige Mit-sich-Führen des Funkmeldeempfängers könne der Einsatzleiter vom Dienst bei jeder beliebigen Tätigkeit zu jedem beliebigen Zeitpunkt kontaktiert werden. Die dadurch bedingte Beanspruchung sei nicht geringer als diejenige bei einem Bereitschaftsdienst auf der Wache. Die räumlichen Beschränkungen beinhalteten ebenso große Einschränkungen für die freie Gestaltung der Zeit wie die Vorgabe eines Zeitrahmens bis zur Aufnahme der Arbeit. Die persönliche Anwesenheit des Beamten in der Dienststelle sei nicht notwendige Voraussetzung für die Annahme eines Bereitschaftsdienstes. Vielmehr sei bereits von Arbeitszeit auszugehen, wenn sich der Arbeitnehmer an einem vom Arbeitgeber bestimmten Ort zu dessen Verfügung aufhalten müsse. Die Beklagte umgehe dabei die Bestimmung eines konkreten Orts, an dem er sich aufzuhalten habe, indem sie ihn mit einem Funkmeldeempfänger und einem Einsatzleitfahrzeug ausstatte, die er immer mit sich zu führen habe. Eindeutig folge aus der Häufigkeit seiner dienstlichen Inanspruchnahme während des EvD-Dienstes dessen Einordnung als Bereitschaftsdienst. Er werde während eines solchen Dienstes wochentags durchschnittlich einmal und während eines Wochenenddienstes durchschnittlich dreimal alarmiert und zur sofortigen Einsatzleitung herangezogen. Dies lasse erkennen, dass die Beklagte als Dienstherr – anders als beim Konzept der Rufbereitschaft – nicht davon ausgehen könne, den Beamten gerade nicht zu benötigen und lediglich im Ausnahmefall auf ihn zurückgreifen zu müssen. Mit ihrer Organisation des EvD-Dienstes verstoße die Beklagte auch gegen das Erfordernis der



Einhaltung einer täglichen Mindestruhezeit von elf Stunden (Art. 3 RL 2003/88/EG); der Einsatzleiter vom Dienst arbeite vor seiner Alarmbereitschaft 10,25 Stunden voll und habe auch im Anschluss daran nicht etwa Freizeit, sondern wiederum einen weiteren Dienst von 10,25 Stunden zu leisten. Dem Senat liegen die Akten des Verwaltungsgerichts und der Beklagten vor. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird hierauf und auf die gewechselten Schriftsätze verwiesen.

## Entscheidungsgründe

Die nach Zulassung durch das Verwaltungsgericht statthafte und auch im Übrigen zulässige Berufung des Beklagten ist nicht begründet. Das Verwaltungsgericht hat zu Recht im Wege der Zwischenfeststellungsklage festgestellt, dass es sich bei dem auch außerhalb der regelmäßigen Arbeitszeit zu leistenden Dienst des Klägers als Einsatzleiter vom Dienst um Arbeitszeit handelt.

Die Zwischenfeststellungsklage ist – wie das Verwaltungsgericht zutreffend unter Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Beschluss vom 14. Februar 2011 – 7 B 49.10 –, NVwZ 2011, 509; vgl. auch Urteil vom 12. Januar 2012 – 7 C 5.11 –, BVerwGE 141, 311; Sodan, in: Sodan/Ziekow, VwGO, § 42 RdNr. 74) dargelegt hat – nach § 173 VwGO i.V.m. § 256 Abs. 2 ZPO zulässig.

Sie ist auch begründet. Als Einsatzleiter vom Dienst verrichtete bzw. verrichtet der Kläger Bereitschaftsdienst, der der Arbeitszeit zuzurechnen ist.

1. Arbeitszeit im Sinn von Art. 2 Nr. 1 der Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 04. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung ist jede Zeitspanne, während der ein Arbeitnehmer – dazu zählen auch (Feuerwehr-)Beamte (vgl. Art. 1 Abs. 3 Satz 1 der Richtlinie; EuGH, Beschluss vom 14. Juli 2005 – C-52/04 –, Personalrat Feuerwehr Hamburg, Slg. 2005, I-7111; Urteil vom 25. November 2010 – C-429/09 –, Fuß, Slg. 2010, I-12167; BVerwG, Urteil vom 26. Juli 2012 – 2 C 29.11 –, BVerwGE 143, 381) – gemäß den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und/oder Gepflogenheiten arbeitet, dem Arbeitgeber zur Verfügung steht und seine Tätigkeiten ausübt oder Aufgaben wahrnimmt. Unter Ruhezeit ist demgegenüber jede Zeitspanne außerhalb der Arbeitszeit zu verstehen (Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie). Beide – autonom auszulegenden – Begriffe schließen einander aus (EuGH, Urteil vom 3. Oktober 2000 – C-303/98 –, SIMAP, Slg. 2000, I-7963, RdNr. 47; Urteil vom 9. September 2003 – C-151/02 –, Jaeger, Slg. 2003, I-8389, RdNr. 48). Der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union zufolge fallen dabei Zeiten, die von Bediensteten im Rahmen von Arbeitsbereitschaft und Bereitschaftsdienst in Form persönlicher Anwesenheit am Arbeitsort abgelei-

stet werden, unabhängig davon unter den Begriff der Arbeitszeit im Sinn der Richtlinie, welche Arbeitsleistungen während dieses Dienstes tatsächlich erbracht werden (Urteile vom 3. Oktober 2000, a.a.O., RdNr. 48 und vom 9. September 2003, a.a.O., RdNr. 49; Urteil vom 1. Dezember 2005 – C-14/04 –, Dellas, Slg. 2005, I-10279, RdNr. 46; Beschluss vom 11. Januar 2007 – C-437/05 –, Vorel, Slg. 2007, I-333, RdNr. 27; Urteil vom 25. November 2010, a.a.O., RdNr. 55); entscheidend für diese Annahme sei der Umstand, dass der Arbeitnehmer verpflichtet ist, sich an einem vom Arbeitgeber bestimmten Ort aufzuhalten und sich zu dessen Verfügung zu halten, um gegebenenfalls sofort seine Leistungen erbringen zu können. Die Abgrenzung der beiden Begrifflichkeiten ist unter Berücksichtigung des Regelungszusammenhangs und des Zwecks der Richtlinie vorzunehmen, der darin besteht, Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeitszeitgestaltung der Arbeitnehmer aufzustellen.

Die unionsrechtlichen Vorgaben und das daraus folgende Begriffsverständnis sind gemäß § 67 Abs. 1 Satz 3 LBG (§ 90 Abs. 1 Satz 3 LBG a.F.) auch für die Auslegung des auf Kommunalbeamte anzuwendenden Landesrechts maßgeblich, das seinerseits selbst keine allgemein geltende ausdifferenzierte (Legal-)Definition der Arbeitszeit – in Abgrenzung von Bereitschaftsdienst und Rufbereitschaft – enthält, sondern sich insoweit vielmehr auf einzelne Regelungsbereiche beschränkt (vgl. etwa § 4 Abs. 6 Satz 1 EZuVOBW). Jedenfalls aber ist anerkannt – und etwa auch von § 67 Abs. 2 Satz 1 LBG (§ 90 Abs. 3 Satz 1 LBG a.F.) vorausgesetzt (vgl. die Begründung des Entwurfs des Dienstrechtsreformgesetzes in LT-Drs. 14/6694 S. 436) –, dass Bereitschaftsdienst als volle Arbeitszeit zählt (vgl. nur BVerwG, Urteil vom 26. Juli 2012, a.a.O.; Gelhaar, in: Müller/Beck, Beamtenrecht in Baden-Württemberg, § 67 LBG, RdNr. 38), obwohl (auch) er durch überwiegende Phasen der Ruhe und Entspannung geprägt ist (BVerwG, Urteil vom 29. April 2004 – 2 C 9.03 –, Buchholz 240 § 48 BBesG Nr. 8). Demgegenüber soll Rufbereitschaft vorliegen, wenn sich der Beamte in seiner Freizeit auf Anordnung zu Hause oder an einem von ihm anzuzeigenden Ort seiner Wahl in der Nähe seines Wohnsitzes oder im Empfangsbereich eines von ihm mitzuführenden Fernmeldegeräts (z.B. Eurofunkempfänger, Funktelefon) bereithalten muss, um bei Bedarf zur Dienstleistung abberufen werden zu können (so Nr. 3.2 zu § 90 LBG a.F. in der Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums zur Durchführung des Landesbeamtengesetzes – VwV-LBG – vom 18. Juli 2003, GABl. 2003 S. 502; ähnlich die Beschreibung in der Vorläufigen Orientierungshilfe des Innenministeriums zur Anwendung des Landesbeamtengesetzes vom 14. Februar 2011 S. 77; Gelhaar, a.a.O., RdNr. 40).

Das Bundesverwaltungsgericht hat ausgehend vom allgemeinen und vom Normgeber rezipierten arbeitszeitrechtlichen Verständnis des Begriffs des Bereitschaftsdienstes im Beamtenrecht für die Abgrenzung insbesondere zur Rufbereitschaft für (allein) maßgeblich erachtet, ob der Beamte sich an einem vom Dienstherrn bestimmten Ort außerhalb des Privatbereichs zu einem jederzeitigen unverzüglichen Einsatz bereitzuhalten hat, wenn erfahrungsgemäß mit einer dienstlichen Inanspruchnahme zu rechnen ist (Urteil vom 22. Januar 2009 – 2 C 90.07 –, Buchholz 240.1 BBesO Nr. 31 m.w.N.; Urteil vom 29. September 2011 – 2 C 32.10 –, BVerwGE 140, 351).

2. Hieran gemessen ist der von den Beteiligten als „häusliche Alarmbereitschaft“ oder „Bereitschaftsdienst von zuhause“ bezeichnete Dienst des Einsatzleiters vom Dienst als Bereitschaftsdienst und damit als Arbeitszeit anzusehen. Dieser unterscheidet sich von einem – unstreitig zur Arbeitszeit zählenden – „klassischen“ Bereitschaftsdienst eines Einsatzleiters vom Dienst auf der Feuerwache im Wesentlichen nur dadurch, dass sich der Beamte währenddessen auch zuhause oder sonst außerhalb der Feuerwache aufhalten darf. Die konkrete Ausgestaltung des EvD-Dienstes durch die Beklagte bzw. aufgrund der ihm innewohnenden Sachzwänge lässt jedoch nicht die Annahme zu, dass es sich dabei deshalb um Freizeit beziehungsweise vorwiegend der Erholung vom Dienst bestimmte Ruhezeit – in Gestalt einer (bloßen) Rufbereitschaft – handeln könnte.

Die Beklagte hat die unabdingbare ständige und sofortige Verfügbarkeit des Einsatzleiters vom Dienst, die auch Voraussetzung beziehungsweise Auflage der seitens des Innenministeriums erteilten Ausnahme von der Pflicht zur Aufstellung einer Einsatzabteilung der Berufsfeuerwehr nach § 6 Abs. 2 Satz 1 FwG war, und dessen regelmäßige Inanspruchnahme während der „Alarmbereitschaft“ eingeplant. Auch ohne dass es einer diesbezüglichen ausdrücklichen (schriftlichen) Anordnung bedarf, folgt schon aus der Natur („Berufskodex“ der Feuerwehr) und dem insoweit übereinstimmenden Verständnis des Einsatzleiterdienstes, dass der Einsatzleiter vom Dienst den weiteren Bereich des Stadtgebiets der Beklagten bzw. einen Umkreis von maximal 15 bis 20 Kilometern um die Feuerwache nicht verlassen darf, sondern sich für die sofortige Übernahme eines Einsatzes bereithalten muss (vgl. zur Annahme von Bereitschaftsdienst bei einer räumlichen Beschränkung Hessisches LAG, Urteil vom 6. Oktober 2006 – 3 Sa 1439/05 –, Juris). Zudem ist der Beamte auch innerhalb dieses Rahmens nicht völlig frei in der Wahl seines Aufenthaltsorts, vielmehr hat er stets das ihm überlassene Dienstfahrzeug mitzuführen und sich in dessen Nähe aufzuhalten. In Anbetracht dessen spricht bereits einiges dafür, dass sich der Einsatzleiter damit – den vom Gerichtshof der Europäischen Union

formulierten charakteristischen Merkmalen der Arbeitszeit entsprechend – „an einem vom Arbeitgeber bestimmten Ort aufzuhalten und sich zu dessen Verfügung zu halten [hat], um gegebenenfalls sofort seine Leistungen erbringen zu können“. Denn der Ort der Dienstverrichtung im Fall einer Alarmierung außerhalb der regelmäßigen Arbeitszeit ist schließlich nicht die Feuerwache, sondern der zumeist (irgendwo) im Stadtgebiet gelegene Einsatzort.

Aber auch unabhängig davon kann in der Gesamtschau mit den übrigen Restriktionen der Freizeitgestaltung während des EvD-Dienstes nicht allein auf die – in den aufgezeigten Grenzen – freie Bestimmung des Aufenthaltsorts durch den Beamten und die Möglichkeit zum Aufenthalt (auch) im privaten Bereich abgestellt werden.

Zwar hat der Gerichtshof der Europäischen Union in seiner Rechtsprechung bislang (nur) den Bereitschaftsdienst „in Form persönlicher Anwesenheit“ „am Arbeitsplatz“ unter den Begriff der Arbeitszeit gefasst und demgegenüber betont, dass etwas anderes (bei Rufbereitschaft) gilt, wenn der Beamte ständig erreichbar sein muss, ohne jedoch zur Anwesenheit in der Einrichtung verpflichtet zu sein (vgl. etwa die Urteile vom 3. Oktober 2000, a.a.O., RdNr. 48 bis 52, vom 9. September 2003, a.a.O., RdNr. 65 und 68, und vom 1. Dezember 2005, a.a.O., RdNr. 48). Der Gerichtshof hatte allerdings – auf der Grundlage der ihm unterbreiteten Sachverhalte – auch keine Veranlassung, auf die Frage einzugehen, ob das Anwesenheitskriterium lediglich hinreichende oder darüber hinaus auch notwendige Bedingung für die Zurechnung einer Dienstform zur Arbeitszeit sein soll. Vielmehr hat der Gerichtshof etwa in seiner Entscheidung in der Rechtssache Grigore (Beschluss vom 4. März 2011 – C-258/10 –, Slg. 2011, I-20, RdNr. 50, 56, 58 und 66f.) betont, dass nicht nur explizit auf die Arbeitszeit bezogene Regelungen zu berücksichtigen sind, sondern auch solche, die sonst praktische Auswirkungen auf die Arbeitszeitgestaltung haben – einschließlich ihrer faktischen Umsetzung –, sowie die dazugehörigen Begleitumstände.

Vor diesem Hintergrund ist auch die weitere Ausgestaltung des EvD-Dienstes in zeitlicher Hinsicht in den Blick zu nehmen und in die gebotene Gesamtbetrachtung einzu beziehen. Insoweit ist der Dienst maßgeblich dadurch gekennzeichnet und bestimmt, dass der Einsatzleiter vom Dienst im Fall einer Alarmierung den Einsatz sofort – also innerhalb weniger Minuten – zu übernehmen und den Dienst aufzunehmen hat, ohne dass es darauf ankommt, ob die Beklagte hierfür eine exakte Minutenzahl vorgegeben oder gar ausdrücklich (schriftlich) angeordnet hat. Durch den Faktor Zeit wird damit letztlich auch die dem Beamten grundsätzlich zustehende Bestimmung des Aufenthaltsorts durch den Dienstherrn bzw. durch die dem Feuerwehrdienst innewohnenden

Sachzwänge stark beschränkt; die zeitlichen Vorgaben nehmen dem Kläger – auch wenn er sich zuhause aufhalten kann – die Möglichkeit, sich frei zu bewegen und sich auch anderen privaten Interessen und Hobbys oder familiären Angelegenheiten zu widmen (vgl. dazu die arbeitsgerichtliche Rechtsprechung, die auch bei Zeitspannen von 10 bis 20 Minuten zwischen Abruf und Arbeitsaufnahme Bereitschaftsdienst annimmt: BAG, Urteile vom 19. Dezember 1991 – 6 AZR 592/89 –, NZA 1992, 560, und vom 31. Januar 2002 – 6 AZR 214/00 –, ZTR 2002, 432; LAG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 20. September 2012 – 11 Sa 81/12 –, ZTR 2013, 19; LAG Köln, Urteile vom 13. Dezember 2011 – 11 Sa 863/11 –, Juris, und vom 13. August 2008 – 3 Sa 1453/07 –, ZTR 2009, 76; ArbG Mainz, Urteil vom 21. Juni 2011 – 6 Ca 69/11 –, ArztR 2012, 99).

Hinzu kommt die bereits vom Verwaltungsgericht herausgestellte Häufigkeit der dienstlichen Inanspruchnahme während der „häuslichen Alarmbereitschaft“, die dieser das Gepräge eines Bereithaltens für einen jederzeit möglichen Einsatz gibt (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 22. Januar 2009, a.a.O.), sodass sich diese Zeit bei wertender Betrachtung nicht mehr als Rufbereitschaft darstellt, die lediglich sporadisch von Einsätzen unterbrochen wird (dazu auch: BVerwG, Urteil vom 19. Januar 1988 – 1 C 11.85 –, Buchholz 451.23 Arbeitszeitrecht Nr. 5). Nach den von den Beteiligten – jedenfalls in ihrer Größenordnung – nicht in Frage gestellten Feststellungen des Verwaltungsgerichts fallen nämlich durchschnittlich wochenends ca. ein bis zwei Einsätze pro Tag an und während der Woche etwa sechs bis acht Einsätze auf zehn EvD-Dienste. Die Einsatzalarmierung während eines EvD-Dienstes stellt damit die Regel und nicht die Ausnahme dar. Insbesondere etwa auch unter Berücksichtigung des Umstands, dass es sich bei den benannten Alarmierungshäufigkeiten um Durchschnittszahlen handelt und es mitunter – wie vom Kläger mit der Berufungserwiderung für ein (nicht repräsentatives) Wochenende mit elf Einsätzen konkret beispielhaft dargestellt – phasenweise (unkalkulierbar) zu einer noch deutlich intensiveren Inanspruchnahme kommen kann, ist es dem diensthabenden Einsatzleiter nicht verlässlich möglich, die – an sich als dienstfrei vorgesehene – Zeit während der Bereitschaft so zu gestalten, dass er in hinreichendem Maß Ruhe und Erholung finden kann; eben dies muss aber in Anbetracht des Schutzzwecks der Richtlinie 2003/88/EG ein maßgebliches Abgrenzungskriterium sein. Die nicht näher substantiierte Behauptung der Beklagten, in den von der Rechtsprechung behandelten Fällen des Polizeidienstes und des medizinischen Notdienstes komme es erfahrungsgemäß nicht seltener zu Einsätzen als im feuerwehrtechnischen Dienst, vermag dies nicht in Frage zu stellen.

Auch der Rechtsauffassung der Beklagten, der Intensität der vom Arbeitnehmer ver-

richteten Arbeit komme insoweit keine Unterscheidungskraft zu, weil sie nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union gerade nicht zu den wesentlichen Merkmalen des Begriffs der Arbeitszeit gehöre, folgt der Senat nicht. Der Gerichtshof hat zwar die Prüfung des Vorliegens von Arbeitszeit stets unabhängig davon vorgenommen, welche Arbeitsleistungen der Betroffene während des Bereitschaftsdienstes tatsächlich erbracht hat (vgl. nur Urteile vom 1. Dezember 2005, a.a.O., RdNr. 46 m.w.N., und vom 11. Januar 2007, a.a.O., RdNr. 27), seine diesbezüglichen Ausführungen aber jeweils in einen Begründungszusammenhang gestellt, der lediglich auf die Darlegung ausgerichtet war, dass Zeiten der Inaktivität während des Bereitschaftsdienstes – sogar solange der Betroffene schläft (vgl. Urteil vom 9. September 2003, a.a.O.) – insoweit unschädlich sind.

Dass sich ein Beamter – worauf die Beklagte abhebt – auch während einer Rufbereitschaft nicht in einer Weise vom Ort der möglichen Dienstverrichtung entfernen darf, dass die Aufnahme des Dienstes nicht innerhalb einer angemessenen Zeitspanne möglich ist, rechtfertigt keine andere Betrachtungsweise. Die Abgrenzung zwischen Bereitschaftsdienst einerseits und Rufbereitschaft andererseits ist im Hinblick auf dieses Kriterium schließlich gerade danach vorzunehmen, ob der Beamte – jeweils auf sofortigen Abruf – seine Arbeitstätigkeit „unverzüglich“ beziehungsweise „sofort“ oder (nur) „alsbald“ aufzunehmen hat (BVerwG, Urteil vom 19. Januar 1988, a.a.O., m.w.N.), wobei in beiden Alternativen eine übermäßige räumliche Distanz zum Dienstort nicht möglich ist, wohl aber im Fall der Rufbereitschaft eine weitgehend freie Gestaltung der privaten Aktivitäten in dieser Zeit. Ihr dienstliches Gepräge erhält die Wartezeit des Einsatzleiters vom Dienst – wie dargelegt – eben dadurch, dass er mit einer Alarmierung und einer sofortigen Einsatzübernahme in prognostisch verlässlicher Regelmäßigkeit rechnen muss und sich nicht darauf einrichten kann, nur vereinzelt zum Dienst herangezogen zu werden; dass die Zeiten der dienstlichen Inanspruchnahme diejenigen der Ruhephasen überwiegen müssen, wird nicht gefordert. Vor diesem Hintergrund kann der EvD-Dienst auch nicht – wie vom Beklagtenvertreter in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat – mit dem Abruf von Bediensteten eines Landratsamts als Katastrophenschutzbehörde (außerhalb ihrer Dienstzeit) im Fall eines Hochwasseralarms verglichen werden.

Zu einer Vorlage der Rechtssache an den Gerichtshof der Europäischen Union gemäß Art. 267 Abs. 3 AEUV sieht der Senat keine Veranlassung. (...)

Die Revision ist nach § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zuzulassen. (...)



## Pflegekammer in Niedersachsen

Laut Koalitionsvereinbarung für die 17. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages ist es das Ziel der Landesregierung, über die Einrichtung einer niedersächsischen Pflegekammer zu beraten und zu entscheiden. Das Vorhaben ist höchst umstritten und wird von öffentlichen Kontroversen begleitet. Aus Sicht der Niedersächsischen Landesregierung hat die Pflege in Deutschland nicht die Stellung im Gesundheitswesen, die ihr von ihrer Bedeutung für die Patientenversorgung zukommt. Mit der Gründung einer Pflegekammer würde die Pflege laut dem Niedersächsischen Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (MS) eine deutliche Aufwertung erfahren.

Nach der Auswertung einer Umfrage zur Pflegekammer, die die alte Landesregierung noch in Auftrag gegeben hatte<sup>1</sup>, wurde 2013 ein „Arbeitskreis Dialog Pflegekammer“ eingerichtet, um grundsätzliche Fragen der Umsetzung zu diskutieren. Da die Einrichtung einer Pflegekammer im Arbeitskreis und außerhalb sehr kontrovers diskutiert wurde, hat das MS nach der dritten Sitzung des Arbeitskreises angekündigt, die vorgetragenen Argumente zu bewerten und die weitere Vorgehensweise festlegen zu wollen.

In Juni 2014 wurde uns ein Eckpunktepapier „Eine Pflegekammer für Niedersachsen“ zugesandt. Danach soll eine Körperschaft des öffentlichen Rechts in Hannover entstehen, die unter der Aufsicht des MS stünde. Getrennt nach Berufsgruppen könnte die ehrenamtliche Versammlung bis zu 60 Mitglieder haben, der Vorstand ein bis zu sieben Mitglieder zählendes Präsidium. Innerhalb eines Monats nach Beginn der beruflichen Tätigkeit müssten sich alle Altenpfleger/innen, Gesundheits- und Krankenpfleger- sowie Kinderpfleger/innen bei der Kammer anmelden und Mitglied werden. Die Aufgaben der berufsständischen Vertretung wären Beratung und Information der Kammermitglieder, von Dritten und Behörden, die Überwachung der Berufspflichten, die Fort- und Weiterbildung, die Qualitätssicherung und Zertifizierung. Finanzieren soll sich die Kammer aus den Beiträgen der rund 70 000 Pflichtmitglieder, aus Gebühren und aus Landesmitteln für die übertragenen Aufgaben. Der jährliche Mindestetat der geplanten Behörde soll 4,8 Millionen Euro betragen. Davon

sollen 60 Prozent auf die Verwaltungskosten entfallen. Bis alle Kammermitglieder registriert sind und die Beiträge vollständig fließen, ist die Pflegekammer vom Land in Form eines Darlehens oder einer Bürgschaft für einen Kredit zu finanzieren.

Die Einrichtung einer Pflegekammer wird von der kommunalen Seite sehr kritisch gesehen. Als Hauptkritikpunkt wurden die geplante Finanzierung der Pflegekammer, die Pflichtmitgliedschaft und der Ausschluss von Staatsangehörigen anderer Staaten gesehen.

Außerdem wird angezweifelt, dass eine Pflichtmitgliedschaft rechtlich korrekt sei und nicht einen Eingriff in die Grundrechte darstellt. Das Bundesverfassungsgericht äußerte sich zuletzt im März 2014 sehr kritisch gegenüber einer Verkammerung.

Die Kammer wird sich nicht für eine Verbesserung der wesentlichen Rahmenbedingungen der Pflege (zum Beispiel bessere Bezahlung oder höhere Pflegevergütungen) einsetzen, sie wird auch keine Tarifverhandlungen führen – das bleibt die Angelegenheit der Tarifvertragspartner (Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände). Die Zuständigkeiten der Pflegekräfte beispielsweise in der Öffentlichkeit, in Gremien und bei Gesetzgebungsverfahren, über die Beratung der Mitglieder, die Vermittlung bei Streitigkeiten und die Ausstellung von Berufsurkunden bis hin zu Weiterbildung reichen. Das ist auch der Hauptkritikpunkt der Leistungsanbieter, die sich durch solche Aufgabenstellung der Pflegekammer keine direkte Hilfe versprechen.

Angesichts des kaum erkennbaren Nutzens haben sich gegen die Gründung einer Pflegekammer unter anderem auch die Arbeitgeberverbände sowie einige Fachgruppen der Gewerkschaften, die sich in erster Linie gegen die „Zwangsmitgliedschaft, Zwangsbeiträge, Zwangskontrolle und Zwangsfortbildung“ ausgesprochen und vor hohen Kosten insbesondere für die Beschäftigten in der Pflegebranche gewarnt.

Zusammenfassend wird von der kommunalen Seite stark bezweifelt, dass eine Gegenüberstellung von Nutzen und Kosten bei der Einrichtung der Pflegekammer zu einem positiven Ergebnis führen würde, weil eine Pflegekammer hohe finanzielle Belastungen und noch mehr Bürokratie für die Pflegenden bringen würde.

## MITGLIEDER BERICHTEN

### Beeindruckend jung – das neue wolfsburg.de

**Junges Design, klare Struktur und technisch auf dem neuesten Stand der neu gestaltete Internetauftritt wolfsburg.de setzt bundesweit ein gutes Beispiel**

Seit Ende Februar präsentiert sich die Stadt Wolfsburg mit einem von Grund auf neu gestalteten Internetauftritt. Unser Ziel war eine moderne, übersichtliche und bürgerfreundliche

Kommunikationsplattform im Internet und das ist uns gelungen, freut sich Oberbürgermeister Klaus Mohrs. Mit dem neuen wolfsburg.de können wir Wolfsburg als junge, vielsei-

tige und weltoffene Stadt zeitgemäß präsentieren.

Mit dem Ergebnis ist auch Dennis Weilmann, Leiter des Referats Kommunika-



Oberbürgermeister Klaus Mohrs, Oliver Schmidt, Leiter der Onlineredaktion, Thomas Cohén, Sales Director der Agentur (v. li.) „jinit[ AG für digitale Kommunikation“ und Dennis Weilmann, Leiter des Referats Kommunikation der Stadt Wolfsburg stellen das neu gestaltete wolfsburg.de vor.

tion, sehr zufrieden: Informations- und Interaktionsbedürfnisse verändern sich im Internet rasant. Mit dem neuen wolfsburg.de haben wir jetzt wieder ein zeitgemäßes Informationsmedium. Neben überarbeiteten Inhalten werden Bürgern, Touristen und weiteren Interessenten viele neue Funktionen angeboten. In Zukunft wird es für die rund zehn Millionen Nutzer pro Jahr leichter, aktuelle Entwicklungen in Wolfsburg mit zu verfolgen: Im so genannten Newsroom erscheinen Terminhinweise, Pressemitteilungen, Facebook-, Twitter- und Instagrammeldungen auf einem Blick.

Dem Trend der Zeit folgend ist der neue Internetauftritt speziell auf die Nutzung mit mobilen Endgeräten wie Smartphones und Tablets ausgelegt. Dem Nutzer bieten sich mehr Interaktionsmöglichkeiten, indem er Beiträge kommentieren oder eigene Bilder hochladen kann.

Mithilfe der modernen technischen Basis soll wolfsburg.de perspektivisch auch für eine Vielzahl von Online-Bürgerservices sowie als Plattform für Beteiligung genutzt werden, um bei wichtigen politischen Fragen und Projekten der Stadtentwicklung in Dialog mit den Bürgern und Interessengruppen zu treten.

Als Partner für den Relaunch wurde die bekannte Berliner Agentur jinit[ AG für digitale Kommunikation verpflichtet, die 2014 zu den Top Ten der größten deut-

schen Internetagenturen zählte. Zu ihren Kunden gehören neben dem Bundesinnenministerium, dem Auswärtigen Amt und der NATO auch viele Kommunen wie Frankfurt, Hamburg oder Freiburg. Gemeinsam mit der Stadt setzte sie das moderne Design um, entwickelte die technische Basis für den neuen Internetauftritt und schulte die Redakteure im Umgang mit dem Content-Management-System Sitecore. Gemeinsam mit Wolfsburg haben wir die Online-Kommunikation der Stadt jung, emotional und interaktiv gestaltet. Die Stadt Wolfsburg geht mit dem Konzept innovative Wege und setzt bundesweit ein gutes Beispiel, so Thomas Cohén, Sales Director bei jinit[.

Unter Federführung der Onlineredaktion im städtischen Referat für Kommunikation haben Mitarbeiter sämtlicher Geschäftsbereiche, Referate und Stabsstellen sowie der Wolfsburg Wirtschaft und Marketing GmbH die Inhalte von mehr als 1 200 Seiten überarbeitet. Gegliedert nach den Oberthemen Leben, Kultur, Bildung, Rathaus, Tourismus und Wirtschaft sind nun alle Informationen für jeden zugänglich. Wichtig war der Stadt Wolfsburg auch, ihren Internetauftritt weitestgehend barrierefrei zu gestalten.

Die Besucher können sich intuitiv durch die Seiten navigieren, erklärt Chefredakteur Oliver Schmidt die Bedienung. Auch dank der neuen Suchmaschine

sind Inhalte schnell zu finden. Um die Seite übersichtlich und ansprechend zu gestalten, findet sich insbesondere auf der Startseite wenig Text. Stattdessen wird viel mit Bildern und Grafiken gearbeitet. Die Vielzahl der Inhalte offenbart sich erst mit Klick auf das Menü-Symbol im Kopf der Seite oder auf die Kacheln, so wie es Smartphone- und Tablet-Nutzern geläufig ist. Um Besuchern den Übergang von der alten zur neuen Internetseite zu erleichtern, werden die Neuerungen in einem Video auf der Startseite von wolfsburg.de erklärt. Die Neugestaltung des Internetauftritts hat von der Vorbereitung und Ausschreibung über die Umsetzung bis zum Start am 26. Februar 2015 mehr als zwei Jahre in Anspruch genommen.

Eine crossmediale Imagekampagne zum Start des neuen wolfsburg.de lud Neugierige ein, den Internetauftritt kennen zu lernen. Plakate, CityCards in Gastronomiebetrieben sowie ein Event, bei dem Screenshots der Seite auf die Fassade des Erlebnismuseums Phaeno projiziert wurden, forderten unter dem Motto Say hello dazu auf, unter #wolfsburgde seine Meinung zu äußern.

#### Über Wolfsburg:

Wolfsburg ist laut einer Studie der Wirtschaftswoche und des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln 2013 und 2014 die dynamischste Stadt Deutschlands. Mit 124 000 Einwohnern auf einer



Fläche von 204 Quadratkilometern, die von Grün- und Waldflächen durchzogen ist, ist die niedersächsische Großstadt eine der grünsten in Deutschland. Mehrfach wurde die Stadt für ihre Familienfreundlichkeit ausgezeichnet. In Wolfsburg sind mehr als 115 000 Menschen

sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Mit einer Wirtschaftsleistung von 108 000 Euro pro Einwohner (Bruttoinlandsprodukt pro Kopf) und einem Anteil von zehn Prozent Ingenieuren an den Beschäftigten werden dem Hauptsitz des Weltkonzerns Volkswagen beste

Zukunftschancen vorausgesagt. Freizeitattraktionen wie die Experimentierlandschaft Phaeno, der Themen- und Erlebnispark Autostadt, das Kunstmuseum Wolfsburg sowie der Fußball-Bundesligist VfL Wolfsburg sind weit über die Stadtgrenzen hinaus bekannt.

## PERSONALIEN

Schon am 8. Februar 2015 verstarb die Ehrenbürgermeisterin der Stadt Borkum, **Gisela Schütze**; Ehrenbürgermeisterin Schütze gehörte von 1972 bis 2001 dem Rat unserer Mitgliedsstadt an und stand ab 1984 an ihrer Spitze. Dem Umweltausschuss unseres Verbandes gehörte sie seit 1992 an und war zeitweise seine stellvertretende Vorsitzende.

Weyhes Bürgermeister **Dr. Andreas Bovenschulte** ist der neue Vorsitzende des Kommunalverbundes Niedersachsen/Bremen.

Seit dem 1. April 2015 kann **MR. a.D. Klaus-Henning Demuth** auf 65 Lebensjahre zurückblicken.

Auch das Mitglied des Deutschen Bundestages, **Dr. Jörg-Diether Dehm** **MdB**, kann seit dem 3. April 2015 von 65 Jahren Lebenserfahrung sprechen.

Auf 60 Jahre Lebenswissen kann der Stadtdirektor der Stadt Hitzacker, **Jürgen Meyer**, seit dem 8. April 2015 zurückgreifen.

Zum 70. Mal jährt sich am 18. April 2015 der Tag seines Wiegenfestes bei **Minister a.D. Hans-Heinrich Sander**.

**Sigrid Bett**, langjährige Mitarbeiterin des Niedersächsischen Städtetages, hat am 21. April 2015 Grund zum Feiern.

Auch der Samtgemeindebürgermeister der Samtgemeinde Barnstorf, **Jürgen Lübbers**, kann am 21. April 2015 die Glückwünsche zu seinem 55. Geburtstag entgegennehmen.

Landesministerin a.D. **Heidi Merk** kann sich am 28. April 2015 über die Glückwünsche zu ihrem Jubelfest freuen.

Der Bürgermeister der Stadt Winsen (Luhe), **André Wiese**, kann sich am 3. Mai 2015 über die Glückwünsche zu seinem 40. Geburtstag freuen.

Landtagspräsident a.D. des Niedersächsischen Landtages, **Prof. Rolf Wernstedt**, kann ab dem 6. Mai 2015 auf 75 Jahre Lebenserfahrung zurückblicken.

Das Mitglied des Niedersächsischen Landtages, **Hans-Dieter Haase MdL**, kann ebenfalls am 6. Mai 2015 die Glückwünsche zu seinem 60. Geburtstag entgegennehmen.

**Carsten Müller** **MdB**, Mitglied des Deutschen Bundestages, kann am 8. Mai 2015 zum 45. Mal sein Wiegenfest feiern.

Am 15. Mai 2015 feiert das Mitglied des Niedersächsischen Landtages, **Axel Miesner MdL**, seinen 50. Geburtstag.

## SCHRIFTTUM

### Baugesetzbuch

Herausgegeben von Dr. Wolfgang Schrödter,  
8. Auflage 2014, 2587 Seiten, gebunden,  
228 Euro  
ISBN 978-3-8329-5594-6.

Nomos Verlagsgesellschaft Baden Baden

Ist heute, in Zeiten der Online-Rechtsportale, überhaupt noch Raum für einen Gesetzeskommentar in Form eines dicken Buches? Auf die Dauer kann ein Buch nicht die Aktualität eines Onlineportals bieten; trotz eines deutlich gewachsenen Stichwortverzeichnisses ist natürlich auch nicht die Vollständigkeit eines guten Rechtsportals im Internet zu erreichen.

Das muss aber kein Nachteil sein, denn im Schrödter hat ein Team von exzellenten Fachleuten mit intensiven praktischen Erfahrungen die Entscheidungen, Aufsätze und Handbücher ausgewählt, die in der Praxis am ehesten weiter führen werden. Der Nutzer wird es verschmerzen, dass die Erwähnung der einen oder anderen wissenschaftlich interessanten Ansicht der Übersichtlichkeit geopfert wurde.

Die Übersichtlichkeit wird außerdem dadurch gefördert, dass alle Quellen in die Fußnoten

verbannt werden, die jedoch bequem unten auf jeder Seite erschlossen werden können. Hierdurch gewinnt der Kommentar gegenüber der Voraufgabe erheblich an Lesbarkeit und weist jetzt durchaus Qualitäten eines Lehr- oder Handbuches auf. Obwohl die 8. Auflage um etwa 400 Seiten zugelegt hat, ist es beim einbändigen Werk geblieben, was ebenfalls zur Benutzerfreundlichkeit beiträgt.

Derzeit ist auch die Aktualität gewährleistet. Gegenüber der Voraufgabe sind nicht weniger als fünf – zum Teil umfangreiche – Novellierungen zum BauGB eingearbeitet worden: In den Änderungsgesetzen der Jahre 2007 und 2011 wurde der Vorrang der Innenentwicklung herausgearbeitet, bei der Änderung im Jahre 2013 standen der Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel im Vordergrund, bei der ersten Änderung 2014 u.a. die Abstände zu Windkraftanlagen. Sogar das zweite Änderungsgesetz zum Baugesetzbuch 2014, das die Planung und Genehmigung von Unterkünften für Flüchtlinge und Asylbegehrende zum Inhalt, konnte berücksichtigt werden. Rechtsprechung und Schrifttum sind bis Mitte 2014 in den Kommentar eingeflossen.

Als Besonderheit des Schrödter galt schon in den Voraufgaben die intensive Berücksichti-

gung der Bezüge des Bauplanungsrechts zum Umweltrecht. Die neue Auflage hat nicht nur die Kommentierung zum Naturschutzrecht, zum Immissionsschutzrecht und zum Wasserhaushaltsrecht erweitert, sondern mit dem Energierecht einen weiteren wichtigen Bezug zum Baurecht hergestellt. Weitere Stichpunkte, die in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen haben sind: „Schrottimmobilien“, Massentierhaltung und Klimaschutz; auch hierzu finden sich lesenswerte Ausführungen.

Als Autoren zeichnen verantwortlich: Prof. em. Dr. Rüdiger Breuer, Rechtsanwalt – Dr. Hans-Georg Fieseler, Justiziar der Stadt Leipzig – Prof. Dr. Martin Gellermann, Rechtsanwalt – Horst Köhler, Regierungsdirektor a.D. – Dr. Bernd Köster, Stadtrechtsdirektor – Dr. Alexander Kukk, Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht – Dr. Andreas Möller, Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht – Prof. Dr. Michael Quaas, M.C.L., Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht – Dr. Wolfgang Rieger, Vorsitzender Richter am VGH Mannheim – Dr. Alfred Scheidler, Oberregierungsrat – Dr. Wolfgang Schrödter, Rechtsanwalt und Hauptgeschäftsführer des Niedersächsischen Städtetages a.D.





# HÖPERSHOF SYLT

*...schöner wohnen*



## VERMIETUNG EXCLUSIVER FERIENDOMIZILE WESTERLAND · RANTUM · HÖRNUM

OFFICE HÖPERSHOF SYLT

Strandweg 8 · 25980 Rantum · Telefon 0 46 51 - 99 55 966 · Telefax 0 46 51 - 99 55 967 · [www.hoepershof-sylt.de](http://www.hoepershof-sylt.de)



Postvertriebsstück 43935  
Deutsche Post AG, Entgelt bezahlt.  
NST Nachrichten  
Niedersächsischer Städtetag  
Postfach 1207  
30928 Burgwedel

**Stimmt die rechts angegebene Adresse noch?  
Teilen Sie uns bitte Änderungen sofort mit.**

Vergessen Sie bitte nicht, bei Ihrer Änderungs-  
anzeige die alte Anschrift mit anzugeben.

**WINKLER & STENZEL**  
Marketing

## Herausragen im Reiseland Deutschland

Damit Gäste Sie finden und wiederkommen – wir entwickeln  
Marketing- und IT-Strategien für Städte und Tourismusregionen.

**Buchen Sie bei uns einen Markencheck Ihrer Destination.**

**WINKLER & STENZEL**  
Marketing

Schulze-Delitzsch-Straße 35 · 30938 Burgwedel/Hannover  
Tel. +49 5139 8999-0 · Fax +49 5139 8999-50  
info@winkler-stenzel.de · www.winkler-stenzel.de