



Sachstand

Kostenerstattung für Einsätze des THW

Zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des THW-Gesetzes

Kostenerstattung für Einsätze des THW

Zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des THW-Gesetzes

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 025/20

Abschluss der Arbeit: 26. Februar 2020

Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzugeben und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Aktuelle Rechtslage	4
3.	Änderungen nach dem neuen Gesetzesentwurf und die Stellungnahme des Bundesrates	5
4.	Rechtmäßigkeit des Änderungsvorschlags	6
4.1.	Kompetenztitel des Bundes	6
4.2.	Materielle Rechtmäßigkeit	7
5.	Ergebnis	8

1. Einleitung

Der Bundesrat hat zu § 6 des Gesetzentwurfes zur zweiten Änderung des THW-Gesetzes (Bundestags-Drucksache 19/17291) eine Stellungnahme (Bundesrats-Drucksache 7/20) beschlossen. Diese Stellungnahme beschäftigt sich mit einem Änderungsvorschlag zur Kostenverteilung nach § 6 Abs. 3 des Gesetzes über das Technische Hilfswerk (THWG). Laut Gesetzesentwurf der Bundesregierung soll das Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat ermächtigt werden, die Kostenerstattung für Einsätze des Technischen Hilfswerks (THW) auch für Einsätze außerhalb der Amtshilfe durch eine Rechtsverordnung näher zu bestimmen. In dieser Rechtsverordnung kann ein vollständiger oder teilweiser Verzicht auf die Erhebung von Gebühren und Auslagen sowie auf die Erstattung von Kosten außerhalb der Amtshilfe aus Gründen der Billigkeit oder des öffentlichen Interesses bestimmt oder zugelassen werden.

Der Bundesrat schlägt hingegen in seiner Stellungnahme vor, die Kostenentlastung für die Kommune zu erweitern. Laut Vorschlag des Bundesrats soll das THW vollständig oder teilweise auf die Erhebung von Kosten oder Erstattung von Auslagen verzichten, wenn dies im öffentlichen Interesse steht und die Kostenentscheidung zu Lasten der gefahrtragenden Stelle ginge. Dies sei insbesondere der Fall, wenn die zur Gefahrenabwehr verpflichtete Stelle ihre eigenen Kosten nicht mit einem Dritten abrechnen kann oder auf die Kostenerstattung verzichtet. Darüber hinaus sollen in einer Rechtsverordnung lediglich das Verfahren der Abrechnung unter Festlegung fester Kostensätze und weitere Gründe für einen Kostenverzicht bestimmt werden. Laut Vorschlag des Bundesrats sollen die gefahrtragenden Stellen somit deutlich stärker entlastet werden, als dies nach dem Vorschlag der Bundesregierung der Fall wäre.

Zu beantworten ist nunmehr die Frage, wie sich die aktuelle Rechtslage zur Abrechnung der Kosten für Einsätze des THW darstellt und inwieweit eine so weitgehende Kostenentlastung, wie dies nach dem Vorschlag des Bundesrats der Fall wäre, zulässig ist.

2. Aktuelle Rechtslage

Gemäß der §§ 4 ff. des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) leisten die Behörden untereinander Amtshilfe. Es handelt sich hierbei insoweit um eine einfachgesetzliche Konkretisierung des Art. 35 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG).¹ Zieht die zuständige Ordnungsbehörde allerdings das THW im Wege der Amtshilfe hinzu, so erhält das THW keinen eigenen Rechtsanspruch gegen den Gefahrenverursacher. Es kommt vielmehr zu einer Kostenbündelung bei der zuständigen Ordnungsbehörde. Argument dafür ist, dass der Betroffene auf diese Weise sämtliche Einwände gegen die Kostenentscheidung gegen die anordnende Behörde geltend machen kann. Auch die Regelungen über die Geschäftsführung ohne Auftrag (GoA) sind unanwendbar, um einen direkten Kostenersatzanspruch des THW gegen den Gefahrenverursacher zu begründen, weil insoweit die Regelungen über die Erstattung von Kosten vorrangig sind und die Anwendung der Regelungen über die GoA sperren.² Das THW muss seine Hilfeleistungen im Rahmen der Amtshilfe vielmehr mit der anfordernden Stelle abrechnen, § 3 Abs. 1 THW-Abrechnungsverordnung (THW-

1 Funke-Kaiser in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 46. Edition, Stand 01.07.2019, § 4 Rn. 2.

2 BGH, Urteil von 19.07.2007 – III ZR 20/07; zustimmend dazu auch Wolff, Gefahrenabwehr durch THW, JA 2008, 669.

AbrV). Das nähere Verfahren dazu wird in der THW-Abrechnungsverwaltungsvorschrift geregelt, § 6 THW-AbrV. Ein Durchgriff auf den Verursacher kommt damit nicht in Betracht, wenn das THW im Wege der Amtshilfe tätig wird. Auch unter aktueller Rechtslage kann in der Rechtsverordnung ein Verzicht auf Erstattung der Kosten zugelassen werden, § 6 Abs. 3 S. 2 THWG. Davon hat das Bundesministerium des Inneren in § 5 THW-AbrV Gebrauch gemacht. Die Möglichkeiten des Verzichts auf die Erhebung von Auslagen sind allerdings unter der aktuellen Rechtslage relativ eng gehalten. Einerseits kann das THW auf die Erhebung verzichten, wenn ein besonderes Ausbildungsinteresse an der Durchführung der technischen Hilfe besteht. Ein besonderes Ausbildungsinteresse liegt in der Regel dann vor, wenn der ausbildungsrelevante Nutzen über das Maß hinausgeht, das gewöhnlicherweise die Durchführung jeder technischen Hilfeleistung mit sich bringt, § 5 Abs. 1, 2 THW-AbrV. Darüber hinaus kann das THW ganz oder teilweise auf die Erhebung verzichten, wenn die zur Gefahrenabwehr zuständige Stelle keinen oder einen nicht durchsetzbaren Ersatzanspruch gegenüber einem Dritten hat oder ein öffentliches Interesse besteht, § 5 Abs. 3 THW-AbrV. Es handelt sich hierbei somit um eine Ermessensvorschrift, die aber schon durch den Wortlaut auf wenige spezielle Fälle begrenzt wird. Dieser Eindruck wird auch durch Sichtung der THW-Abrechnungsverwaltungsvorschrift gestärkt, die die Möglichkeit des Kostenverzichts in Nr. 29 – 32 näher spezifiziert. Für den Fall des Verzichts wegen besonderen Ausbildungsinteresses werden beispielsweise fünf Kriterien genannt, von denen aber drei erfüllt sein müssten, um einen vollständigen Kostenverzicht zu rechtfertigen.

3. Änderungen nach dem neuen Gesetzesentwurf und die Stellungnahme des Bundesrates

Laut der Begründung zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Änderung des THWG sollen die Änderungen vorrangig terminologischer und klarstellender Funktion sein. § 6 Abs. 1 THWG soll an die Terminologie des Bundesgebührengesetzes angepasst werden. § 6 Abs. 2 THWG soll zukünftig genau Fälle regeln, bei denen das THW einen Kostenerstattungsanspruch gegenüber Dritten haben kann und § 6 Abs. 3 THWG soll für Transparenz und Rechtssicherheit sorgen, indem das Regel-Ausnahme-Verhältnis von grundsätzlicher Erstattungspflicht und Verzichtsmöglichkeit klarer formuliert wird.³

In der Drucksache 7/20 (Beschluss) schlägt der Bundesrat allerdings eine weitreichendere Änderung des § 6 Abs. 3 THWG vor. Es soll ein neuer Tatbestand zum Kostenverzicht eingeführt werden, der gesetzlich festgeschrieben und nicht nur in einer Rechtsverordnung bestimmt wird. Danach soll das THW auf eine Erstattung verzichten, wenn dies im öffentlichen Interesse stünde und eine Kostenerhebung andernfalls zu Lasten der für die Abwehr zuständigen Stelle ginge, § 6 Abs. 3 S. 1 THWG-E. Dies soll insbesondere dann der Fall sein, wenn die anfordernde Behörde ihre eigenen Kosten nicht von einem Dritten erstattet bekommen kann oder auf eine solche Kostenerstattung verzichtet wird, § 6 Abs. 3 S. 2 THWG-E. Gemäß § 6 Abs. 3 S. 3, 4 THWG-E soll das Bundesministerium des Inneren darüber hinaus weiterhin ermächtigt sein weitere Tatbestände des Kostenverzichts festzulegen. Der Bundesrat möchte durch diese Änderung eine höhere Einsatzhäufigkeit und geringere Abhängigkeit von Kostengesichtspunkten bewirken.⁴ Für die Kom-

3 BT-Drs. 19/17291, S. 19.

4 BR-Drs. 7/20 (Beschluss), S. 2.

munen hätte diese Änderung den Vorteil, dass eine Veränderung der Tatbestände des Kostenverzichts nichtmehr nur einseitig durch Verordnung bestimmt werden könnte, sondern ein Tatbestand gesetzlich festgeschrieben ist.

4. Rechtmäßigkeit des Änderungsvorschlags

4.1. Kompetenztitel des Bundes

Schon die Zuordnung des Kompetenztitels erscheint fraglich. Laut Gesetzesentwurf der Bundesregierung leitet sich die Gesetzgebungskompetenz aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 1, 74 Abs. 1 Nr. 12 GG her.⁵

Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG gewährt dabei die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über auswärtige Angelegenheiten sowie der Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung. Wie der klare Wortlaut aber zeigt, ist die Kompetenz zum Schutze der Zivilbevölkerung allein auf Maßnahmen, die der Verteidigung dienen, gerichtet.⁶ Selbst wenn man den Begriff der Verteidigung weit versteht und auch Maßnahmen als erfasst ansieht, die den Einsatz der Bundeswehr zu anderen als zu Verteidigungszwecken regeln, ist der Kompetenztitel weiterhin auf die Bundeswehr beschränkt.⁷ Ob dagegen von einer Bundeskompetenz kraft Natur der Sache ausgegangen werden könnte erscheint ebenfalls problematisch. Der Schutz der Zivilbevölkerung ist in Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG klar auf Verteidigungsfälle begrenzt. Würde man hier nun von einer Kompetenz kraft Natur der Sache für den sonstigen Zivilschutz ausgehen, so würde die Kompetenzzuordnung unterlaufen werden. Eine Gesetzgebungskompetenz kraft Natur der Sache kommt also überhaupt nur in Betracht, wenn eine Angelegenheit ausschließlich durch Bundesrecht geregelt werden kann. Wäre eine bundesgesetzliche Regelung lediglich zweckmäßig, kann daraus noch keine Bundeskompetenz abgeleitet werden.⁸ Der zivile Katastrophenschutz bleibt also grundsätzlich Länderangelegenheit.⁹

Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG käme lediglich als Kompetenztitel für Arbeitnehmer- und Helfer-bezogene Regelungen in Betracht, nicht aber für eine Regelung, die die Kostentragung betrifft.

Ein Kompetenztitel des Bundes könnte sich aber aus Art. 104a GG ergeben. Nach der Grundregel des Art. 104a Abs. 1 GG tragen Bund und Länder jeweils die Kosten, die sich aus der Wahrneh-

5 BT-Drs. 19/17291, S. 9.

6 Wittreck in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 73 Rn. 15; Degenhart in: Sachs, Grundgesetz, 8. Auflage 2018, Art. 73 Rn. 8.

7 BVerwG, Urteil vom 10.11.1972 – VII C 53/71; Uhle in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand 88. Ergänzungslieferung August 2019, Art. 73 Rn. 45.

8 Degenhart in: Sachs (siehe Fußnote 6), Art. 70 Rn. 31; Uhle in: Maunz/Dürig (siehe Fußnote 7), Art. 70 Rn. 76.

9 So auch Gusy, Katastrophenschutzrecht, DÖV 2011, 85 (89).

mung ihrer Aufgaben ergeben. Nach dem Verständnis des Grundgesetzes sind dabei die Kommunen zu den jeweiligen Bundesländern zu zählen.¹⁰ In Bezug auf die Amtshilfe, wie sie das THW ausübt, ist zudem Art. 104a Abs. 5 GG zu beachten. Auf Art. 35 GG darf in Bezug auf die Kostenfrage nicht abgestellt werden, weil diese in Art. 104a GG abschließend geregelt wird. Art. 35 GG ist damit nur die Rechtfertigung dafür, dass eine Bundesanstalt Aufgaben wahrnehmen darf, die eigentlich den Ländern zugeordnet wären.¹¹ Somit sind Art. 104a Abs. 1, 5 GG mögliche Kompetenztitel, um die Kostenverteilung der Amtshilfe für Bund und Länder zu regeln.

Wird das THW nun im Rahmen der Amtshilfe tätig, so entstehen zwei Arten von Ausgaben. Zum einen entstehen Zweckausgaben und zum anderen Verwaltungsausgaben. Zweckausgaben sind dabei solche Ausgaben, „die unmittelbar für die Erfüllung der einzelnen Verwaltungsaufgabe anfallen“¹². Verwaltungsausgaben sind dagegen Kosten die der konkreten Verwaltungsaufgabe nur mittelbar zugerechnet werden können, also solche Ausgaben die unabhängig von der konkreten Aufgabe sowieso angefallen wären.¹³ § 6 THWG soll sich wohl vorrangig auf Zweckausgaben beziehen. Dies zeigt sich bereits in der Begründung zum ursprünglichen Entwurf des § 6 THWG im Rahmen des ersten Gesetzes zur Änderung des THWG von 2009. Dort heißt es, dass „bei der Kalkulation der Kosten [...] der gesamte auf die einzelne gebührenpflichtige Leistung entfallende Verwaltungsaufwand berücksichtigt werden [kann]“¹⁴. Auch der aktuelle Entwurf zur zweiten Änderung des THWG sowie der Beschluss des Bundesrates bestärkt dieses Verständnis. Die Begründung des Entwurfs der Bundesregierung spricht von rein terminologischen Anpassungen des § 6 THWG¹⁵ und der Bundesrat spricht sogar explizit von den Kosten für die Technik, die im konkreten Einsatz genutzt werden soll.¹⁶ Wie der Umkehrschluss aus Art. 104a Abs. 5 S. 1 GG zeigt, ist eine gesetzliche Regelung über die Kostentragung der Zweckausgaben an Art. 104a Abs. 1 GG zu messen. Dieser ist somit der entsprechende Kompetenztitel.¹⁷

4.2. Materielle Rechtmäßigkeit

Zunächst ist festzustellen, dass Art. 104a Abs. 1 GG nicht nur den Bund und die Länder verpflichtet, die Kosten ihrer Aufgaben selbst zu tragen, sondern im Umkehrschluss gleichzeitig ein

10 BVerfG, Urteil vom 27.05.1992 – 2 BvF 1/88, 2 BvF 2/88, 2 BvF 1/89, 2 BvF 1/90; BGH, Urteil vom 18.09.1986 – III ZR 80/85; BVerwG, Urteil vom 21.02.1995 – 1 C 11/93.

11 Heintzen in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 6. Auflage 2012, Art. 104a Rn. 26.

12 Kube in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 42. Edition, Stand 01.12.2019, Art. 104a Rn. 23.

13 Kube in: Epping/Hillgruber (siehe Fußnote 11), Art. 104a Rn. 22; Siekmann in: Sachs (siehe Fußnote 6), Art. 104a Rn. 10.

14 BT-Drs. 16/12854, S. 8.

15 BT-Drs. 19/17291, S. 19.

16 BR-Drs. 7/20 (Beschluss), S. 2.

17 Siekmann in: Sachs (siehe Fußnote 6), Art. 104a Rn. 19; Heun in: Dreier Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 104a Rn. 21.

Verbot der Finanzierung fremder Aufgaben enthält.¹⁸ Daraus ergibt sich, dass eine Entlastung von der Kostentragungspflicht der zur Abwehr verpflichteten Stelle, wie der Entwurf des § 6 THWG dies vorsieht, nur dann grundsätzlich möglich ist, wenn die Bundesanstalt THW zumindest auch für die Abwehr der Gefahr zuständig ist (Konnexität von Aufgabenzuständigkeit und Ausgabenlast¹⁹). Dies muss sich nach Art. 104a Abs. 1 2. Hs. GG wiederum aus dem GG ergeben. Hier ist Art. 35 Abs. 1 GG maßgeblich. Das THW ist eine Bundesanstalt und somit zur Amtshilfe verpflichtet. Damit ist das THW zumindest auch für die Abwehr der Gefahr zuständig, sodass der Bund Kostenregelungen treffen könnte, die die Länder zulasten des Bundes entlasten. Da die neue Regelung des § 6 THWG auf der Grundlage sachgerechter Erwägungen erfolgt und per Gesetz längerfristig geregelt werden soll, ergeben sich ansonsten keine Bedenken hinsichtlich der Rechtmäßigkeit einer solchen Lastenverteilungsregelung.²⁰ Der Gesetzgeber hat hier einen weiten Spielraum.²¹

5. Ergebnis

Die Gegenüberstellung der aktuellen Fassung des THWG und der Änderungen, die durch das Zweite Gesetz zur Änderung des THW-Gesetzes vorgenommen werden sollen, ist - wenn man dem Beschluss des Bundesrates folgt - relativ umfangreich. Die gefahrtragenden Stellen würden nach diesem Vorschlag wesentlich stärker entlastet werden, als dies nach dem Entwurf der Bundesregierung der Fall wäre. Problematisch ist aber die Zuordnung eines Kompetenztitels. Wie gezeigt ist der von der Bundesregierung angeführte Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG auf Zivilschutzmaßnahmen im Rahmen der Verteidigung begrenzt und nicht auch auf den zivilen Katastrophenschutz anwendbar. Denkbar wäre aber eine Kompetenz aus den Regelungen zur Lastenverteilung nach Art. 104a GG herzuleiten. Nimmt man dies an, so hätte der Gesetzgeber eine relativ große Entscheidungsfreiheit, sodass eine Änderung, wie vom Bundesrat vorgeschlagen, wohl rechtmäßig wäre.

18 BVerwG, Urteil vom 15.03.1989 – 7 C 42/87; *Heun* in: Dreier (siehe Fußnote 16), Art. 104a Rn. 19; *Siekmann* in: Sachs (siehe Fußnote 6), Art. 104a Rn. 12.

19 BVerfG, Urteil vom 27.05.1992 – 2 BvF 1/88, 2 BvF 2/88, 2 BvF 1/89, 2 BvF 1/90; *Siekmann* in: Sachs (siehe Fußnote 6), Art. 104a Rn. 2.

20 Dazu auch *Heun* in: Dreier (siehe Fußnote 16), Art. 104a Rn. 10;

21 *Dederer* in: Maunz/Dürig (siehe Fußnote 7), Art. 35 Rn. 73.