



09.01.2017

Wichtige neue Entscheidung

Feuerwehrrecht: Zur Zuständigkeit für den abwehrenden Brandschutz für Einrichtungen der Bundeswehr

Art. 87a, 87b GG, Art. 1 BayFwG

Abwehrender Brandschutz für Einrichtungen der Bundeswehr  
Zuständigkeit  
Leistungsfähigkeit  
Hilfsfrist

*Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 23.12.2016, Az. 4 CE 16.2063*

Leitsatz:

Weist eine Einrichtung der Bundeswehr keine militärspezifischen Gefahren (mehr) auf, ist die Standortgemeinde nach Art. 1 BayFwG für den abwehrenden Brandschutz zuständig. Dies gilt auch dann, wenn sie sich auf individuelle Einschränkungen ihrer Leistungsfähigkeit beruft.

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite eingestellt.

[www.landesanwaltschaft.bayern.de](http://www.landesanwaltschaft.bayern.de)

### Hinweis:

Die Antragsgegnerin, die Bundesrepublik Deutschland, unterhält im Gemeindegebiet der Antragstellerin, einer Kommune, einen Fliegerhorst. Dessen militärische Nutzung wurde eingestellt, das Gelände wird von Dienststellen der Bundeswehr und zivilen Nutzern genutzt. Der abwehrende Brandschutz wurde zunächst von der Antragsgegnerin wahrgenommen, die nunmehr jedoch die Antragstellerin für zuständig erachtet. Die Antragstellerin begehrt deshalb die Feststellung, bis zur Entwidmung des militärisch gewidmeten Fliegerhorstes keine Zuständigkeit für den abwehrenden Brandschutz zu besitzen.

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGh) stellt in der Entscheidung unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (U.v. 10.12.1996 – 1 C 33.94 – NVwZ-RR 1997, 350/351) klar, dass sich die Zuständigkeit für den Brandschutz an Bundeswehreinrichtungen anhand einer, an der grundsätzlichen Zuständigkeit der Länder ausgerichteten, Abwägung zwischen den Erfordernissen wirksamer Verteidigung und der Leistungsfähigkeit der nach Maßgabe des Landesrechts zu treffenden Vorkehrungen des abwehrenden Brandschutzes ergibt. Dabei ist nicht auf die konkret-individuelle, sondern auf die abstrakt-generelle Leistungsfähigkeit der Gemeindefeuerwehr abzustellen. Bei der Würdigung des Vorliegens militärspezifischer Gefahren kommt es darauf an, ob es Anhaltspunkte für Schadensverläufe gibt, die eine Gemeindefeuerwehr als solche überfordern könnten.

Zur Hilfsfrist von zehn Minuten nach Nr. 1.2 VollzBekBayFwG führt der BayVGh aus, dass diese kein tatsächliches oder rechtliches Zuständigkeitshindernis darstellt. Bei der 10-Minuten-Frist handelt es sich nicht um eine gesetzlich normierte bzw. rechtsverbindliche Anforderung, sondern um eine allgemein anerkannte Richtschnur für die Beurteilung, ob die Feuerwehren rechtzeitig am Schadensort sind.

Die Vollzugsbekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 28.05.2013 stellt als Verwaltungsvorschrift einen Innenrechtssatz dar, der selbst nicht unmittelbar der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle unterliegt.

Der BayVGh stellt außerdem, obwohl es für den vorliegenden Fall nicht entscheidungserheblich ist, klar, dass sich der Passus „jede an einer Straße gelegene Einsatzstelle“, auf öffentliche Straßen im Sinn von Art. 1 BayStrWG und nicht auch auf sonstige Straßen bezieht und bestätigt damit die Auffassung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern,

für Bau und Verkehr. Das Verwaltungsgericht vertrat in seiner Entscheidung dagegen die Ansicht, dass die zuständige Feuerwehr in der Lage sein muss, auch Schadensorte an nichtöffentlichen Straßen innerhalb der Hilfsfrist zu erreichen.

Simmerlein  
Oberlandesanwältin

4 CE 16.2063  
M 7 E 16.1534

*Großes Staats-  
wappen*

**Bayerischer Verwaltungsgerichtshof**

In der Verwaltungsstreitsache

\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*

- \*\*\*\*\* -

\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*

gegen

**Bundesrepublik Deutschland,**

vertreten durch:  
Bundesministerium der Verteidigung,  
Fontainengraben 150, 53123 Bonn,

- Antragsgegnerin -

beteiligt:  
**Landesanwaltschaft Bayern**  
**als Vertreter des öffentlichen Interesses,**  
Ludwigstr. 23, 80539 München,

wegen

Zuständigkeit für abwehrenden Brandschutz (Antrag nach § 123 VwGO);  
hier: Beschwerde der Antragsgegnerin und Anschlussbeschwerde der Antragstellerin  
gegen den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 26. Sep-  
tember 2016,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 4. Senat,  
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Zöllner,  
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Peitek,  
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Dr. Schübel-Pfister

ohne mündliche Verhandlung am **23. Dezember 2016**  
folgenden

### **Beschluss:**

- I. Auf die Beschwerde der Antragsgegnerin wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts München vom 26. September 2016 in Nr. I und Nr. II aufgehoben. Der Antrag der Antragstellerin auf vorläufige Feststellung, dass sie bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung in der Hauptsache nicht für den abwehrenden Brandschutz im Fliegerhorstgelände zuständig sei, wird abgelehnt.
- II. Die Anschlussbeschwerde der Antragstellerin wird zurückgewiesen.
- III. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.
- IV. Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 2.500 Euro festgesetzt.

### **Gründe:**

#### **I.**

- 1 Gegenstand der Beschwerde und der Anschlussbeschwerde ist eine einstweilige Anordnung, mit der das Verwaltungsgericht eine vorläufige Feststellung zur Zuständigkeit der Antragsgegnerin für den abwehrenden Brandschutz in einer Bundeswehrliegenschaft getroffen hat.
- 2 Die Antragsgegnerin, die Bundesrepublik Deutschland, unterhält seit 1956 im Gemeindegebiet der Antragstellerin, einer Großen Kreisstadt, den Fliegerhorst F. als Bundeswehreinrichtung. Der abwehrende Brandschutz für die Liegenschaft wurde

von der Antragsgegnerin wahrgenommen. Im Jahr 2003 stellte diese den militärischen Flugbetrieb ein und löste die für den Flugbetrieb notwendigen Teileinheiten auf. Das Gelände wird weiterhin von Dienststellen der Bundeswehr sowie von verschiedenen zivilen Nutzern genutzt. Zu den militärischen Nutzungen gehören eine Offiziersschule der Luftwaffe, ein Zentrum Luft- und Raumfahrtmedizin, ein Sanitätsversorgungszentrum sowie zwei Militärfarrämter. Die Schließung und Entwidmung des Bundeswehrstandorts ist für 2019/2020 vorgesehen.

- 3 Nach Einstellung des Flugbetriebs nahm die Antragsgegnerin den abwehrenden Brandschutz in der Liegenschaft zunächst selbst weiter wahr. Am 20. November 2003 fand hierzu ein Gespräch mit der Regierung von Oberbayern statt, in dem unter anderem Fragen der Zuständigkeit, der Hilfsfrist sowie der Aufstellung einer Werkfeuerwehr thematisiert wurden. Im Nachgang hierzu teilte die Regierung von Oberbayern der Antragsgegnerin mit Schreiben vom 11. Februar 2004 das Ergebnis ihrer Gefährdungsanalyse mit. Daraufhin erklärte das Bundesministerium der Verteidigung in einem Schreiben vom 3. März 2005, man habe entschieden, den Brandschutz der Fliegerhorstkaserne wegen der Bedeutung von Einrichtungen der Liegenschaft für die Erfüllung des Auftrages der Bundeswehr weiterhin mit einer Bundeswehrfeuerwehr wahrzunehmen. Im Betrieb der Kaserne summierten sich verschiedene Brandgefahrenpotentiale; kommunale Feuerwehren könnten die Hilfsfristen nicht sicherstellen. Die Vorhaltung der Bundeswehrfeuerwehr erfolge temporär und unterliege grundsätzlich periodischen Prüfungen ihrer weiteren Notwendigkeit.
- 4 Am 24. Juni 2014 fand zwischen den Beteiligten ein erstes Gespräch zu dem für Ende 2015 angekündigten Abzug der Bundeswehrfeuerwehr und der Übergabe des Brandschutzes an die Antragstellerin statt. Diese ließ einen Feuerwehrbedarfsplan erstellen, der – datierend vom 15. Juli 2015 – die Errichtung einer zweiten Feuerwache vorsieht, um die Hilfsfristproblematik im nordöstlichen und östlichen Stadtgebiet sowie im Fliegerhorstgelände zu beheben. Weitere Besprechungen zum geplanten Abzug fanden am 23. September 2014, 22. April 2015, 6. Juli 2015 und 11. August 2015 (Besprechungsprotokoll vom 26.10.2015) statt. Im Protokoll vom 26. Oktober 2015 heißt es, die Regierung von Oberbayern sehe keine Notwendigkeit für die Anordnung einer Werkfeuerwehr am Standort; sie werde die Antragstellerin auf ihre Verantwortlichkeit hinweisen. Im Dezember 2015 wurde die Brandmeldeanlage auf die Integrierte Leitstelle aufgeschaltet; die Feuerwehrpläne wurden an die Antragstellerin übergeben. Zum 31. Dezember 2015 bzw. 31. März 2016 zog die Antragsgegnerin ihre Feuerwehr ab, weil aus ihrer Sicht die Antragstellerin für den abwehrenden Brandschutz zuständig sei.

- 5 Mit Schreiben vom 4. April 2016 erhob die Antragstellerin beim Verwaltungsgericht München Klage (M 7 K 16.1526) auf Feststellung, dass sie bis zur Entwidmung des militärisch gewidmeten Fliegerhorstes für die im beigefügten Lageplan blau gekennzeichneten Flächen nicht für den abwehrenden Brandschutz zuständig sei. Des Weiteren beantragte sie im Wege einstweiligen Rechtsschutzes (M 7 E 16.1534) die vorläufige Feststellung, dass ihre Zuständigkeit bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung in der Hauptsache nicht bestehe. Am 27. Juli 2016 führte das Verwaltungsgericht im Hauptsacheverfahren eine mündliche Verhandlung durch. Auf die Sitzungsniederschrift wird verwiesen.
- 6 Im Eilverfahren stellte das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 26. September 2016 fest, dass die Antragstellerin für den abwehrenden Brandschutz im Fliegerhorstgelände vorläufig bis zu einer erstinstanzlichen Entscheidung in der Hauptsache nicht zuständig sei. Im Übrigen – soweit die Antragstellerin eine einstweilige Anordnung bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung in der Hauptsache begehrte – lehnte das Gericht den Antrag ab. Ein Anordnungsgrund in Form der besonderen Eilbedürftigkeit sei angesichts der hochrangigen schutzwürdigen Belange Dritter glaubhaft gemacht. Die Stellung des Eilantrags schon am 4. April 2016 führe nicht zum Eintritt einer prozessualen Verwirkung, weil die Beteiligten zunächst eine gütliche Streitbeilegung über die Brandschutzzuständigkeit angestrebt hätten. Hinsichtlich des Anordnungsanspruchs spreche zwar viel dafür, dass der abwehrende Brandschutz in der Liegenschaft zukünftig durch die Antragstellerin wahrzunehmen sein werde. Die Kammer nehme allerdings für eine Übergangszeit eine fortbestehende Brandschutzzuständigkeit für das ehemalige Fliegerhorstgelände an. Wie sich aus dem Schreiben vom 3. März 2005 ergebe, habe die Antragsgegnerin auch nach Aufgabe des Flugbetriebs weiter eine originäre Zuständigkeit des Bundes für den abwehrenden Brandschutz wahrgenommen. Den von ihr selbst geäußerten Belang der mangelnden Hilfsfristeinhaltung habe sie in ihrem Zeitplan zur Übergabe des Brandschutzes an die Antragstellerin nicht berücksichtigt. Die Feuerwehr könne derzeit die Hilfsfrist nach der Vollzugsbekanntmachung zum Bayerischen Feuerwehrgesetz (VollzBek-BayFwG) nicht einhalten. Die Antragsgegnerin gehe zu Unrecht davon aus, dass sich der betreffende Passus („jede an einer Straße gelegene Einsatzstelle“) nur auf öffentliche Straßen beziehe. Die Nichteinhaltung der Hilfsfrist führe dazu, dass die Feuerwehr nicht im notwendigen Umfang aufgestellt und somit nicht leistungsfähig sei. Die Abwägung ergebe daher, dass jedenfalls aufgrund der derzeit fehlenden Leistungsfähigkeit der Antragstellerin die Antragsgegnerin für den Brandschutz vorläufig weiter zuständig sei. Die Dauer der Übergangsfrist könne im Eilverfahren nicht abschließend bestimmt werden. Sie orientiere sich an der zumutbaren und zügigen Behebung der Hilfsfristproblematik, nicht an der tatsächlichen Dauer etwa zur Errichtung

eines zweiten Feuerwehrhauses. Der Zeitpunkt der Entwidmung des Bundeswehrgeländes sei kein notwendiges und sachgerechtes Kriterium, zumal in den meisten Liegenschaften der Bundeswehr der Brandschutz durch die kommunalen Feuerwehren sichergestellt werde. Die Feuerwehren der Nachbargemeinden seien nicht im Rahmen der kommunalen Zusammenarbeit heranzuziehen.

- 7 Am 6. Oktober 2016 entsandte die Antragsgegnerin Personal und Material zur Sicherstellung des abwehrenden Brandschutzes der Liegenschaft. Am selben Tag erhob sie gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Beschwerde. Sie beantragt,
- 8 unter Aufhebung des Beschlusses vom 26. September 2016 den Feststellungsantrag abzulehnen.
- 9 Zur Begründung wird vorgetragen, ein Anordnungsgrund sei schon deshalb nicht gegeben, weil die Antragstellerin mögliche und zumutbare Sofortmaßnahmen wie die Nutzung des Feuerwehrgerätehauses auf dem Gelände der Bundeswehr abgelehnt habe. Bei der Prüfung der Verwirkung sei zu berücksichtigen, dass seit Sommer 2015 keine Verhandlungen zwischen den Verfahrensbeteiligten mehr geführt worden seien. Die Antragstellerin spiele „auf Zeit“, zumal sie seit 2003 vom geplanten Abzug der Bundeswehrfeuerwehr Kenntnis habe. Im Rahmen des Anordnungsanspruchs sei zu bedenken, dass die Zuständigkeit für die Sicherstellung des abwehrenden Brandschutzes bei der Antragstellerin liege. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts dürften nur die – mit dem Wegfall des Flugbetriebs entfallenen – Besonderheiten des Verteidigungsauftrags in die Abwägung eingestellt werden. Die mangelnde Leistungsfähigkeit einer kommunalen Feuerwehr führe nicht zur Zuständigkeit des Bundes, sondern nur dazu, dass die Antragstellerin die im Feuerwehrecht vorgesehenen Maßnahmen, etwa die Beantragung einer Werkfeuerwehr, ergreifen könne. Kurzfristige Maßnahmen zur Einhaltung der Hilfsfrist, etwa die Errichtung eines provisorischen Gerätehauses oder die Nutzung des Gerätehauses im Fliegerhorst, habe die Antragstellerin kategorisch abgelehnt. Der Passus zur Hilfsfrist in der Vollzugsbekanntmachung könne sich nur auf öffentliche Straßen beziehen. Die vom Verwaltungsgericht eingeräumte Übergangsfrist sei zur Beseitigung der Probleme weder geeignet noch erforderlich. Die Antragsgegnerin habe der Antragstellerin in etwa die gleiche Übergangsfrist eingeräumt wie den übrigen Kommunen, die im Rahmen des Stationierungskonzepts der Bundeswehr vom 27. Mai 2011 den abwehrenden Brandschutz übernommen hätten. Kurzfristige Maßnahmen wie die angebotene Nutzung des Feuerwehrgerätehauses auf dem Bundeswehrgelände könnten sofort umgesetzt werden. Andere im Feuerwehrbedarfsplan vorgeschlagene Maßnahmen könnten hingegen auch in der verlängerten Übergangsfrist nicht umgesetzt



werden. Das Verwaltungsgericht habe in seiner Abwägung die Belange der Antragsgegnerin, etwa die Reduzierung des Personals der Bundeswehrfeuerwehren an anderen Standorten, nicht berücksichtigt. Kommunale Zusammenarbeit zur Einhaltung der Hilfsfristen sei rechtlich und praktisch möglich.

- 10 Die Antragstellerin beantragt,
- 11 die Beschwerde zurückzuweisen.
- 12 Zudem erhob sie Anschlussbeschwerde mit dem Antrag,
- 13 unter teilweiser Aufhebung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts festzustellen, dass die Antragstellerin bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung in der Hauptsache nicht für den abwehrenden Brandschutz zuständig ist.
- 14 Zur Begründung wird ausgeführt, nicht nur die Interessen Dritter, sondern auch die der Antragstellerin bedingten die besondere Eilbedürftigkeit, weil ihr nicht zugemutet werden könne, die haftungsrechtliche Verantwortung für das Areal zu übernehmen. Die Unmöglichkeit, zum jetzigen Zeitpunkt den abwehrenden Brandschutz zu übernehmen, setze sich aus einer Vielzahl tatsächlicher und rechtlicher Umstände zusammen. Neben der nicht einhaltbaren Hilfsfrist sei zu berücksichtigen, dass das militärisch gewidmete Gelände nicht für jedermann frei zugänglich sei. Da die Anwesen innerhalb der Liegenschaft nicht der kommunalen Straßennamen- und Hausnummernsatzung unterlägen, sei die rasche Auffindbarkeit einzelner Einsatzorte erschwert. An der Hauptwache würden Personenkontrollen durchgeführt. Die Freiwillige Feuerwehr der Antragstellerin verfüge über keinen Schlüsselsatz zu den einzelnen Gebäuden. Bei der Ortsbegehung habe sich herausgestellt, dass nicht alle Schlüssel hinterlegt bzw. auffindbar gewesen seien. Auch der „im Rahmen der Möglichkeiten“ gestellte Lotsendienst sei nicht ausreichend. Die Antragstellerin könne, solange die militärische Widmung noch bestehe, keine baurechtlichen Maßnahmen auf dem Gelände treffen. Sie habe den sicherheitsrechtlich bedenklichen Istzustand nicht durch eine entsprechende Bauleitplanung oder Erschließung des Areals verursacht. Da die Antragsgegnerin nach Einstellung des Flugverkehrs 2003 zunächst weiter von ihrer Zuständigkeit ausgegangen sei, erscheine ihr nunmehriges Verhalten treuwidrig. Die Errichtung eines zweiten Feuerwehrgerätehauses beseitige lediglich die derzeitige Nichteinhaltbarkeit der Hilfsfrist, nicht aber die weiteren Hindernisse, für welche die Antragsgegnerin verantwortlich sei. Die von ihr vorgeschlagene Nutzung des Feuerwehrgerätehauses auf dem Bundeswehrgelände erlaube keine

effektive Gefahrenabwehr. Ein von der Antragstellerin in Auftrag gegebenes Gutachten eines Ingenieurbüros vom 11. April 2016 gelange zu dem Ergebnis, dass das ehemalige Towergebäude am Fliegerhorst angesichts des weiten Anfahrtswegs nicht als Interimslösung in Betracht komme. Diese Ausführungen müssten für das mögliche Provisorium Bundesfeuerwehrgerätehaus entsprechend gelten. Die Einhaltung der Hilfsfrist könne auch nicht im Wege der kommunalen Zusammenarbeit sichergestellt werden.

- 15 Der Vertreter des öffentlichen Interesses führt – ohne eigene Antragstellung – unter Bezugnahme auf die Rechtsauffassung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr aus, die vom Verwaltungsgericht vorgenommene Auslegung der Vollzugsbekanntmachung sei unzutreffend. Mit der Wendung „jede an einer Straße gelegene Einsatzstelle“ seien grundsätzlich nur öffentliche Straßen gemeint. Fahrtzeiten für Wegstrecken zur Durchquerung von Grundstücken bzw. Geländen, die nicht Teil des öffentlichen Straßennetzes seien, blieben unberücksichtigt.
- 16 Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichts- und Behördenakten verwiesen.

## II.

- 17 Die Beschwerde der Antragsgegnerin ist gemäß § 146 Abs. 1 und Abs. 4 VwGO zulässig und hat in der Sache Erfolg. Die von der Antragsgegnerin fristgerecht dargelegten und vom Senat geprüften Beschwerdegründe (§ 146 Abs. 4 Satz 1 und 6 VwGO) rechtfertigen und gebieten es, den angefochtenen Beschluss zu ändern und das vorläufige Feststellungsbegehren der Antragstellerin abzulehnen. Erst recht ist die weitergehende Anschlussbeschwerde der Antragstellerin zurückzuweisen.
- 18 1. Der Antrag nach § 123 VwGO auf Feststellung, dass die Antragstellerin bis zu einer erstinstanzlichen Hauptsacheentscheidung für den abwehrenden Brandschutz auf dem näher gekennzeichneten ehemaligen Fliegerhorstgelände nicht zuständig sei, bleibt ohne Erfolg. Unabhängig von der erstinstanzlich unter dem Gesichtspunkt der Verwirkung diskutierten Frage des Anordnungsgrundes fehlt es jedenfalls an der Glaubhaftmachung eines Anordnungsanspruchs. Nach der verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Zuständigkeitsverteilung ist die Antragstellerin für die Gewährleistung des abwehrenden Brandschutzes in der Bundeswehrliegenschaft zuständig (dazu a). Das von der Antragstellerin ins Feld geführte Argument ihrer mangelnden Leistungsfähigkeit vermag daran auch für die begehrte Übergangszeit nichts

zu ändern (dazu b). Der Umstand, dass die Antragsgegnerin nach Einstellung des militärischen Flugbetriebs den abwehrenden Brandschutz zunächst weiterhin selbst wahrgenommen hat, führt ebenfalls zu keiner anderen Beurteilung (dazu c).

- 19 a) Der abwehrende Brandschutz für Einrichtungen der Bundeswehr ist Aufgabe der nach Landesrecht zuständigen Träger der Feuerwehr, soweit nicht die Wahrnehmung dieser Aufgabe durch die Bundeswehr selbst zur Erfüllung des Verteidigungsauftrags konkret geboten ist (aa). Letzteres ist bei dem ehemaligen Fliegerhorst auf dem Gemeindegebiet der Antragstellerin nicht der Fall (bb).
- 20 aa) Nach Art. 1 Abs. 1 BayFwG haben die Gemeinden als Pflichtaufgabe im eigenen Wirkungskreis (Art. 57 GO) dafür zu sorgen, dass drohende Brand- oder Explosionsgefahren beseitigt und Brände wirksam bekämpft werden („abwehrender Brandschutz“). Diese landesrechtliche Bestimmung ist Ausfluss der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung, wonach die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben mangels anderweitiger Regelung Sache der Länder ist (Art. 30 GG). Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht (Art. 70 Abs. 1 GG). Das Grundgesetz verleiht dem Bund keine allgemeine Gesetzgebungs- oder Verwaltungszuständigkeit für die Hilfsleistung und Gefahrenabwehr bei Bränden und öffentlichen Notständen. Diese dem Aufgabenbereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zugehörige Materie ist vielmehr Ländersache und deshalb in den Feuerwehrgesetzen der Länder – hier dem Bayerischen Feuerwehrgesetz – geregelt.
- 21 Eine Ausnahme von dieser grundsätzlichen Länderzuständigkeit besteht nur, soweit Besonderheiten des Verteidigungsauftrags bundeswehreigenen Brandschutz konkret erfordern. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts erfasst die Zuständigkeit des Bundes für die Aufstellung der Streitkräfte (Art. 87a GG) und für die Bundeswehrverwaltung (Art. 87b GG) den abwehrenden Brandschutz für Liegenschaften und Anlagen der Bundeswehr nicht umfassend, sondern nur in dem zur Erfüllung des Verteidigungsauftrags konkret gebotenen Umfang (BVerwG, U.v. 10.12.1996 – 1 C 33.94 – NVwZ-RR 1997, 350/350 f.). Der Bund hat die Kompetenz in Bezug auf „militärspezifische Gefahren“, während die Vorkehrungen für das allgemeine, jedermann treffende Risiko von Brand- und Unglücksfällen den Ländern obliegen. Insoweit unterscheidet sich die Lage der Bundeswehr nicht von der anderer öffentlicher Aufgabenträger oder Privater (vgl. auch VGH BW, U.v. 12.7.2016 – 1 S 183/15 – NVwZ-RR 2016, 878/880 zur Zuständigkeit für den abwehrenden Brandschutz bei Bundesfernstraßen). Solche militärspezifischen Gefahren können bei Belangen des militärischen Geheimschutzes, der Durchführung des militärischen Auf-

trags sowie bei einem speziellen militärischen Gefahrenpotential gegeben sein (BVerwG, U.v. 10.12.1996 – 1 C 33.94 – NVwZ-RR 1997, 350/351).

- 22 bb) Hieran gemessen ist die Antragstellerin als Trägerin der Feuerwehr für die Gewährleistung des abwehrenden Brandschutzes auf dem in ihrem Gemeindegebiet gelegenen Areal zuständig. Diese Pflichtaufgabe erstreckt sich auf das gesamte Gemeindegebiet ohne Ausschluss einzelner Grundstücke oder Gemeindeteile. Eine Bundeskompetenz kraft Sachzusammenhangs mit der Verwaltungskompetenz nach Art. 87a und Art. 87b GG besteht für die Bundeswehrliegenschaft nicht. Unstreitig hat die Bundeswehr den militärischen Flugbetrieb bereits im Jahr 2003 eingestellt und die für den Flugbetrieb notwendigen Teileinheiten aufgelöst. Die für eine Bundeskompetenz sprechenden Gesichtspunkte der Durchführung des militärischen Auftrags sind damit entfallen. Die – erst für 2019/2020 vorgesehene – Entwidmung des Flugplatzgeländes betrifft lediglich dessen Status als öffentliche Sache und lässt die feuerwehrrechtliche Zuständigkeit unberührt. Gleiches gilt für die damit zusammenhängende Rückführung in die Planungshoheit der Gemeinde (dazu BVerwG, U.v. 13.12.2007 – 4 C 9.06 – BVerwGE 130, 83 = NVwZ 2008, 563/569) bzw. den Umstand, dass die Antragstellerin bislang keine baurechtlichen Einflussmöglichkeiten auf das Militärareal hatte. Typisierende Abgrenzungskriterien etwa aus dem Baurecht (vgl. § 37 Abs. 2 BauGB) dienen einem anderen Zweck und erweisen sich zur Konkretisierung des die Bundeszuständigkeit begründenden Sachzusammenhangs als ungeeignet (vgl. BVerwG, U.v. 10.12.1996 – 1 C 33.94 – NVwZ-RR 1997, 350/351).
- 23 Die neben den zivilen Nutzungen derzeit noch bestehenden militärischen Nutzungen – etwa die Offiziersschule der Luftwaffe, das Zentrum Luft- und Raumfahrtmedizin, das Sanitätsversorgungszentrum sowie die Militärpfarrämter – sind nicht geeignet, militärspezifische Gefahren zu begründen. Insbesondere weist das in der Liegenschaft gelagerte Material, etwa die dort noch vorhandene Munition, kein militärspezifisches Gefahrenpotential auf. Wie sich aus den Akten sowie der Niederschrift über die mündliche Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht entnehmen lässt, hat die Antragsgegnerin bereits im Jahr 2004 (an die Regierung von Oberbayern) und erneut im Jahr 2016 eine Liste der auf dem Gelände vorhandenen Gefahrstoffe übermittelt. Außergewöhnliche Stoffe wurden dabei nicht festgestellt. Auch die Antragstellerin hat zu keinem Zeitpunkt dargetan, dass das mit der Lagerung von üblichen Munitionsmengen herkömmlicherweise verbundene Risiko zu einem atypischen und damit möglicherweise militärspezifischen Risiko werden könnte. Belange des militärischen Geheimschutzes stehen ebenfalls nicht im Raum. Hierzu hat die Antragsgegnerin in der mündlichen Verhandlung vorgetragen, dass es auf dem militärischen Gelände keine geheimhaltungsbedürftigen Informationen und Punkte gebe, die der Feuerwehr

der Antragstellerin nicht mitgeteilt werden könnten. Soweit die Antragstellerin in diesem Zusammenhang auf Informationsdefizite hinweist, handelt es sich um allgemeine Probleme der Information der Feuerwehr, die bei anderen Liegenschaften in vergleichbarer Weise auftreten können. Sie ziehen die Brandschutzzuständigkeit der Antragstellerin nicht in Zweifel.

- 24 b) Die von der Antragstellerin ins Feld geführte mangelnde Leistungsfähigkeit ihrer Feuerwehr vermag an ihrer gesetzlichen Zuständigkeit und Verpflichtung zur Gewährleistung des abwehrenden Brandschutzes nichts zu ändern. Der gemeindlichen Leistungsfähigkeit (aa) stehen weder die Frage der Einhaltung der Hilfsfrist (bb) noch praktische Umsetzungsschwierigkeiten (cc) entgegen.
- 25 aa) Nach der Grundsatzentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts bestimmt sich die Zuständigkeit für den Brandschutz an Bundeswehreinrichtungen anhand einer – an der grundsätzlichen Zuständigkeit der Länder ausgerichteten – Abwägung zwischen den Erfordernissen wirksamer Verteidigung und der Leistungsfähigkeit der nach Maßgabe des Landesrechts zu treffenden Vorkehrungen des abwehrenden Brandschutzes (BVerwG, U.v. 10.12.1996 – 1 C 33.94 – NVwZ-RR 1997, 350/351). Die letztgenannte Wendung bezieht sich nicht auf die konkret-individuelle, sondern auf die abstrakt-generelle Leistungsfähigkeit der Gemeindefeuerwehr. Anderenfalls hätte es die jeweilige Gemeinde in der Hand, durch Defizite bei der Planung, Konzeption und Bereitstellung bedarfsgerechter Einrichtungen die grundgesetzliche Zuständigkeitsverteilung zu modifizieren bzw. zumindest in zeitlicher Hinsicht zu beeinflussen. Dementsprechend kommt es bei der Würdigung des Vorliegens militärspezifischer Gefahren darauf an, ob es Anhaltspunkte für Schadensverläufe gibt, die eine Gemeindefeuerwehr als solche überfordern könnten (BVerwG, U.v. 10.12.1996 – 1 C 33.94 – NVwZ-RR 1997, 350/352).
- 26 bb) Derartige Anhaltspunkte bestehen vorliegend nicht. Eine objektive Unmöglichkeit der Antragstellerin, ihrer Pflichtaufgabe des abwehrenden Brandschutzes überhaupt nachkommen, ist weder vorgetragen noch ersichtlich. Wie hierzu die örtliche Feuerwehr aufzustellen, auszurüsten und zu unterhalten ist, bestimmt sich nicht allgemeinverbindlich, sondern anhand der konkreten Gegebenheiten des Einzelfalls im Rahmen der gemeindlichen Leistungsfähigkeit (Art. 1 Abs. 2 BayFwG). Soweit sich die Antragstellerin in diesem Zusammenhang auf die Nichteinhaltung der Hilfsfrist von zehn Minuten nach Nr. 1.2 VollzBekBayFwG beruft, stellt diese kein tatsächliches oder rechtliches Zuständigkeitshindernis dar. Bei der 10-Minuten-Frist handelt es sich nicht um eine gesetzlich normierte bzw. rechtsverbindliche Anforderung, sondern um eine allgemein anerkannte Richtschnur für die Beurteilung, ob die Feuerwehren

rechtzeitig am Schadensort sind (vgl. BayVGH, B.v. 2.8.2010 – 4 ZB 08.3007 – juris Rn. 9; VG Regensburg, U.v. 22.10.2003 – RO 3 K 02.2309 – BayVBI 2004, 538 f.). Anders als im Rettungswesen (vgl. die Verordnungsermächtigung in Art. 53 Abs. 1 Nr. 4 BayRDG) hat der bayerische Gesetzgeber im Feuerwehrwesen keine Ansatzpunkte für eine normative Verankerung der Hilfsfrist geschaffen. Damit wurde nicht zuletzt einer nachdrücklichen Bitte des Bayerischen Gemeindetags entsprochen (so Schober, Das bayerische Feuerwehrrecht in der Praxis, 2. Aufl. 2014, S. 25). Die Vollzugsbekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 28. Mai 2013 stellt als Verwaltungsvorschrift einen Innenrechtssatz dar, der selbst nicht unmittelbar der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle unterliegt (BayVGH, B.v. 2.8.2010 – 4 ZB 08.3007 – juris Rn. 14). Auf die im Verfahren ausführlich diskutierte – und im erstgenannten Sinn zu beantwortende – Frage, ob sich der Passus „jede an einer Straße gelegene Einsatzstelle“ auf öffentliche Straßen im Sinn von Art. 1 Bay-StrWG oder auch auf sonstige Straßen bezieht, kommt es damit nicht entscheidungserheblich an.

- 27 In tatsächlicher Hinsicht ist zur Feuerwehrbedarfsplanung der Antragstellerin anzumerken, dass die Einhaltung der Hilfsfrist angesichts der ungünstigen Lage des Feuerwehrhauses nicht nur bezüglich der Bundeswehrliegenschaft, sondern auch bei den angrenzenden nordöstlichen und östlichen Stadtgebieten problematisch erscheint (vgl. den Feuerwehrbedarfsplan vom 15.7.2015 sowie den „Sachstandsbericht Sicherstellung Gefahrenabwehr“ vom 6.7.2015). Dem wird die Antragstellerin durch eine sachgerechte Planung, Ausstattung und Unterhaltung ihrer Feuerwehr Rechnung zu tragen haben. Ein Optimierungsgebot bzw. ein Anspruch auf die Gewährleistung des wirksamsten Brandschutzes ergibt sich aus Art. 1 Abs. 1 und 2 BayFwG freilich nicht (vgl. auch Forster/Pemler/Remmele, BayFwG, Stand Januar 2016, Art. 1 Rn. 54). Bei den weiteren vorgetragenen Vollzugs- und Umsetzungsschwierigkeiten, etwa bezüglich der Lagepläne, der Schlüssel, der Zugänglichkeit des Areals und der Identifizierbarkeit der Gebäude, handelt es sich um bereits gelöste oder lösbare Probleme genereller Art. Hier liegt es im Interesse der Bundeswehr wie auch der Gemeinde, unverzüglich einen funktionierenden, auf die jeweiligen Bedürfnisse abgestimmten Brandschutz bereitzustellen. Dass die Antragstellerin hierzu verpflichtet ist, war ihr spätestens seit dem Sommer 2014 bekannt. Selbst wenn dazu im Einzelfall ein erhöhtes Maß an – zwischen den Verfahrensbeteiligten ohnehin bereits praktizierter – Kooperation und Abstimmung geboten sein sollte, verließ dies den üblichen Rahmen der Aufgaben des zivilen Brandschutzes nicht. Gegebenenfalls kann und muss die Gemeinde hierzu feuerwehrrechtliche Anordnungen treffen, etwaige Streitfragen mit der Antragsgegnerin auf administrativem bzw. verwaltungsgerichtlichem Weg klären und bei Einsätzen Amtshilfe z.B. der Nachbargemeinden in

Anspruch nehmen. Diese – mit der Verantwortung für einen wirksamen Brandschutz an Bundeswehreinrichtungen einhergehenden – Belastungen machen die Erfüllung der gemeindlichen Pflichtaufgabe für die Antragstellerin nicht unzumutbar (vgl. BVerwG, U.v. 10.12.1996 – 1 C 33.94 – NVwZ-RR 1997, 350/352).

- 28 c) Die sonstigen Begleitumstände des – seit 2003 im Raum stehenden und im Jahr 2014 konkret angekündigten – Abzugs der Bundeswehrfeuerwehr führen zu keiner anderen Beantwortung der Zuständigkeitsfrage. Dies gilt sowohl hinsichtlich des früheren Verhaltens der Antragsgegnerin (aa) als auch angesichts der Diskussion über die Einrichtung einer Werkfeuerwehr (bb).
- 29 aa) Die Tatsache, dass die Antragsgegnerin nach Einstellung des militärischen Flugbetriebs im Jahr 2003 den abwehrenden Brandschutz zunächst weiterhin mit einer Bundeswehrfeuerwehr wahrgenommen hat, vermag an der gesetzlich vorgezeichneten Aufgaben- und Verantwortungszuordnung nichts zu ändern. Wie sich aus dem Schreiben der Antragsgegnerin an die Regierung von Oberbayern vom 3. März 2005 ergibt, erfolgte die Vorhaltung der Bundeswehrfeuerwehr temporär und ohne (Anerkennung einer) Rechtspflicht. Erst recht lässt sich dem genannten Schreiben keine rechtsverbindliche Zusicherung einer dauerhaften bzw. unbegrenzten Gewährleistung des Brandschutzes entnehmen, zumal (verfassungs-)rechtlich determinierte Zuständigkeitsabgrenzungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden kein tauglicher Gegenstand einer Zusicherung sein dürften. Ein treuwidriges Verhalten der Antragsgegnerin ergibt sich aus der im genannten Schreiben angesprochenen Besorgnis bezüglich der Einhaltung der Hilfsfrist nicht. Die – unter anderen Rahmenbedingungen – geäußerten Bedenken beziehen sich auf die im Schreiben der Regierung von Oberbayern vom 11. Februar 2004 aufgelisteten Mängel, also auf militärspezifische Gefahren, nicht auf die – von der Antragsgegnerin nicht beeinflussbare – individuelle Leistungsfähigkeit der gemeindlichen Feuerwehr.
- 30 bb) Eine andere Beurteilung der Brandschutzzuständigkeit folgt schließlich nicht aus den Überlegungen der Regierung von Oberbayern, die – grundsätzlich auch bei öffentlichen Aufgabenträgern mögliche – Aufstellung einer Werkfeuerwehr nach Art. 15 Abs. 2 BayFwG anzuordnen. Ein Bescheid über die Anerkennung bzw. Anordnung einer Werkfeuerwehr ist zu keinem Zeitpunkt ergangen. Diesbezügliche Erwägungen wurden weder in den Jahren 2003/2004 noch in den Jahren 2014/2015 weiterverfolgt. Im Übrigen lassen diese Überlegungen, wie sich nicht zuletzt aus dem Besprechungsprotokoll vom 26. Oktober 2015 ergibt, gerade den Schluss zu, dass die Regierung von Oberbayern selbst nicht vom Vorliegen militärspezifischer Gefahren auf dem streitgegenständlichen Areal ausgeht. Denn in diesem Fall wären die Vorschrif-

ten des Bayerischen Feuerwehrgesetzes ohnehin nicht anwendbar. Insoweit schließen sich die Zuständigkeit des Bundes für den abwehrenden Brandschutz und die landesrechtliche Zuständigkeit für die Anordnung einer Werkfeuerwehr gegenseitig aus (vgl. Forster/Pemler/Remmele, a.a.O., Art. 15 Rn. 3a).

31 2. Vor diesem Hintergrund war die weitergehende Anschlussbeschwerde der Antragstellerin auf Erlass einer einstweiligen Feststellung bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung in der Hauptsache – erst recht – abzulehnen.

32 3. Die Kostenentscheidung für das Eilrechtsschutzverfahren in beiden Rechtszügen ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO sowie – hinsichtlich der Anschlussbeschwerde – aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung für das Beschwerdeverfahren beruht auf § 47 Abs. 1, § 63 Abs. 2 Satz 1, § 53 Abs. 2 Nr. 2 i.V.m. § 52 Abs. 2 GKG, wobei im Verfahren der einstweiligen Anordnung die Hälfte des Auffangwertes angemessen erscheint (vgl. Nr. 1.5 des Streitwertkatalogs 2013 für die Verwaltungsgerichtsbarkeit).

33 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).

34 Dr. Zöllner

Dr. Peitek

Dr. Schübel-Pfister