VG Ansbach, Urteil v. 25.06.2026 – AN 18 K 23.87

Titel:

Rechtswidrigkeit der Bauverwaltungskostenpauschale und Anforderungen an die Auslagenerstattung nach § 129 Abs. 3 TKG bei Instandsetzung öffentlicher Verkehrsflächen

Normenketten:

TKG § 127 Abs. 1, § 129 Abs. 3 S. 2, § 223 Abs. 4
BayVwVfG Art. 37, Art. 39, Art. 45
VwGO § 173
ZPO § 239

Leitsätze:

1. Für die Bestimmtheit des Regelungsgegenstandes einer Bauverwaltungskostenpauschale ist die Angabe erforderlich, welche konkreten Tätigkeiten mittels der Pauschale geltend gemacht werden sollen. (Rn. 37) (redaktioneller Leitsatz)
2. Auslagen sind nach § 129 Abs. 3 Satz 2 TKG nur erstattungsfähig, wenn sie für die Wiederherstellung des früheren Zustands angefallen sind. Nicht umfasst sind Kosten, die durch begleitenden Verwaltungsaufwand, etwa die Beauftragung Dritter, entstanden sind. (Rn. 41 – 42) (redaktioneller Leitsatz)
3. Eine pauschalierte Geltendmachung von Auslagen nach § 129 Abs. 3 TKG ist nur zulässig, wenn dies ausdrücklich gesetzlich vorgesehen ist; andernfalls sind die Auslagen konkret darzulegen. (Rn. 44) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Auslagenerstattungsanspruch des Unterhaltungspflichtigen, Bauverwaltungskostenpauschale, Bestimmtheitserfordernis, Gesamtrechtsnachfolge, Anfechtungsklage, Bestimmtheitsgebot, Heilung von Verfahrensfehlern, Unentgeltlichkeitsgrundsatz, Verwaltungsaufwand, Kostenpauschale, Auslagenerstattung, Unterhaltungspflicht, öffentliche Verkehrsfläch, Instandsetzung, Kabelleitung, Telekommunikationslinien, Verschmelzung, Störungsbeseitigung

Tenor

1. Der Bescheid der Beklagten vom 14. Dezember 2022 mit der Referenznummer ...66 wird insoweit aufgehoben, als darin eine Bauverwaltungskostenpauschale in Höhe von 250,00 EUR erhoben wird.

2. Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens. Das Urteil ist insoweit vorläufig vollstreckbar.

3. Die Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe der festgesetzten Kosten abwenden, wenn nicht die Klägerin vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1
Die Klägerin wendet sich gegen einen Gebührenbescheid der Beklagten, durch den sie unter anderem zur Zahlung einer Bauverwaltungskostenpauschale für das Instandsetzen einer öffentlichen Verkehrsfläche nach Verlegen von Kabelleitungen verpflichtet wurde.

2
Die Klägerin, ehemals die …, mittlerweile durch Verschmelzung in der … aufgegangen, ist ein Telekommunikationsnetzbetreiber und -diensteanbieter. Ihr ist von der Bundesnetzagentur das Wegerecht zur Nutzung öffentlicher Wege zum Betrieb von Telekommunikationslinien unter anderem für den Freistaat Bayern übertragen worden. Die Beklagte ist die Stadt …, wo die Klägerin bereits Telekommunikationslinien errichtet hat und aktuell betreibt.

3
An der Adresse …, …, lag eine Störung vor, weshalb die von der Klägerin beauftragte Tiefbaufirma … gegenüber der Beklagten am 13. September 2021 anzeigte, an entsprechender Stelle

Instandsetzungsmaßnahmen im Zeitraum vom 13. September bis 4. Oktober 2021 vornehmen zu wollen. Mit Schreiben vom 14. September 2021 übermittelte die oben bezeichnete Tiefbaufirma der Beklagten eine Fertigstellungsanzeige, innerhalb derer darauf hingewiesen wurde, dass nach dem äußeren Befund die im Rahmen der Tiefbaustörung in Anspruch genommenen Verkehrswege provisorisch instandgesetzt wurden.

4
In den Bedingungen und Auflagen der Straßenverkehrsbehörde und des Straßenbaulastträgers des …, Ausgabe 13. Dezember 2017, heißt es auszugsweise unter Ziffer 5. (Befestigung der in Anspruch genommenen Verkehrsflächen), Ziffer 5.1 (Wiederherstellung): „Grundsätzlich behält sich die Stadt … die Wiederherstellung der in Anspruch genommenen Verkehrsflächen selbst vor. Mit Zustimmung des … darf die endgültige Wiederherstellung der in Anspruch genommenen Verkehrsflächen unter Einhaltung dieses Merkblattes und der hier aufgeführten einschlägigen Vorschriften unmittelbar nach Abschluss der Maßnahme durch eine vom … … zugelassene Fachfirma durchgeführt werden. Wiederherstellungen von nicht zugelassenen Firmen werden als Provisorium betrachtet und vom … … zu Lasten des Veranlassers/Bauherrn endgültig wiederhergestellt.“

5
Die endgültige Instandsetzung erfolgte sodann im Zeitraum 14. Oktober 2022 bis 19. Oktober 2022 durch die von der Stadt … beauftragten … Mit Bescheid vom 14. Dezember 2022 verpflichtete die Beklagte die Klägerin unter Hinweis auf § 129 Abs. 3 TKG die angefallenen Gesamtkosten i. H. v. 1.199,74 EUR für das Instandsetzen der öffentlichen Verkehrsfläche nach Verlegen von Kabelleitungen in …, …, zu erstatten und wies darauf hin, dass sich die Zusammensetzung der Kosten aus der Anlage ergebe. In der als Anlage beigefügten Kostenaufstellung vom 14. Dezember 2022 wurde unter der Position „010000“ unter der Bezeichnung „Bauverwaltungskostenpauschale“ eine Summe i. H. v. 250,00 EUR abgerechnet. Hinsichtlich der weiteren abgerechneten Positionen wird auf die Kostenaufstellung sowie die Rechnung der … vom 20. Oktober 2022 Bezug genommen.

6
Gegen diesen Bescheid erhob die Klägerin mit Schriftsatz ihres Bevollmächtigten vom 16. Januar 2023, eingegangen beim Bayerischen Verwaltungsgericht Ansbach am gleichen Tag, Klage und beantragte,

Der Gebührenbescheid der Beklagten vom 14. Dezember 2022 mit der Referenznummer ...66, „Für Instandsetzung der öffentlichen Verkehrsfläche nach Verlegen von Kabelleitungen in …, …, vom 14.10-19.10.2022“, wird aufgehoben, soweit er eine Bauverwaltungskostenpauschale in Höhe von 250,00 EUR erhebt.

7
Zur Klagebegründung führte der Klägerbevollmächtigte mit Schriftsatz vom 6. März 2023 aus, dass es für die Bauverwaltungskostenpauschale in Höhe von 250,00 EUR betreffend eine Oberflächenwiederherstellung durch die Beklagte bereits an der Benennung einer tauglichen Rechtsgrundlage fehle. Eine solche ergebe sich nicht aus dem Telekommunikationsgesetz, insbesondere nicht aus § 129 Abs. 3 Satz 2 TKG. Grundsätzlich sei es zwar erlaubt, dass Wegebaulastträger für ihren Verwaltungsaufwand im Rahmen des Zustimmungsverfahrens bezüglich der Verlegung und Änderung von Telekommunikationslinien gemäß § 127 Abs. 1 i. V. m. § 223 Abs. 4 TKG Verwaltungsgebühren erheben dürfen. Darüber hinaus bestehe aber keine Rechtsgrundlage für die Erhebung weiterer Gebühren, denn Gegenstand der Zustimmung nach § 127 Abs. 1 TKG sei nur die Freigabe eines räumlich definierten Straßenbereichs zur dauerhaften Nutzung durch eine Telekommunikationslinie, wobei das Zustimmungserfordernis letztlich dem Zweck diene, die konkrete technische Ausgestaltung der Nutzung durch die Telekommunikationslinien (z. B. Verlegungstiefe und Abstand vom Fahrbahnrand) zwischen den Beteiligten abzustimmen (vgl. BVerfG, U.v. 15.7.2003 – 2 BvF 6/98 – juris). Die nun geltend gemachte Bauverwaltungskostenpauschale werde von der Beklagten ausweislich der Reparatur- und Fertigstellungsanzeigen sowie des Bescheids selbst aber für eine Oberflächenwiederherstellung einer Entstörungsmaßnahme geltend gemacht. Einen Antrag auf Zustimmung für die Verlegung oder die Änderung von Telekommunikationslinien gemäß § 127 Abs. 1 TKG habe die Klägerin auch gar nicht gestellt. Die Erhebung von Gebühren für einen Verwaltungsaufwand für Oberflächenwiederherstellungsmaßnahmen aufgrund bloßer Entstörungsarbeiten sei von der Ermächtigungsgrundlage des § 223 Abs. 4 TKG betreffend die Zustimmung gemäß § 127 Abs. 1 TKG gerade nicht gedeckt. Dies ergebe sich aus der ständigen Rechtsprechung zu § 223 Abs. 4 TKG hinsichtlich

gleich gelagerter Rechtsstreitigkeiten, wonach Wegebaulastträger lediglich die Verwaltungskosten abdeckenden Gebühren und Auslagen für die Erteilung von Zustimmungsbescheiden nach § 127 Abs. 1 TKG (§ 68 Abs. 3 TKG a. F.) erheben dürften (siehe beispielhaft Urteile des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 9.1.2020, 16 K 3290/19, und vom 11.10.2018, 16 K 3695/17). Über diese Zustimmungserklärung und gegebenenfalls eine verkehrsrechtliche Anordnung hinaus dürfe der Wegebaulastträger keine weiteren Gebühren im Zusammenhang mit dem Wegerecht erheben, insbesondere nicht für bloße Entstörungsmaßnahmen. So liege der Fall aber hier, da die geltend gemachte Bauverwaltungskostenpauschale gerade nicht die Verwaltungskosten bezüglich einer Zustimmungserklärung gemäß § 127 Abs. 1 TKG oder verkehrsrechtliche Anordnung gemäß § 45 Abs. 2 StVO betreffe.

8
Selbst wenn man annehmen wolle, dass ein Anwendungsbereich eröffnet wäre, fehle es dem streitgegenständlichen Bescheid an der erforderlichen Bestimmtheit und ausreichender Begründung nach dem VwVfG. Hinreichende Bestimmtheit gemäß § 37 Abs. 1 VwVfG bedeute, dass der Inhalt der getroffenen Regelung oder des Entscheidungssatzes vollständig, klar und unzweideutig erkennbar sein müsse. Unklarheiten und Mehrdeutigkeiten gingen zulasten der Behörde. An einer klaren, verständlichen und widerspruchsfreien Regelung fehle es hier vollständig. Auch die Gebührenhöhe erschließe sich nicht aus dem Bescheid. Damit liege gleichzeitig ein Verstoß gegen die Begründungspflicht gemäß § 39 Abs. 1 Satz 2 VwVfG vor. Der Bescheid müsse in seiner Begründung erkennen lassen, von welchen wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen die Behörde bei ihrer Entscheidung ausgehe. Anzugeben seien deshalb die Gründe, die die Behörde maßgeblich zu ihrer Entscheidung bewogen haben, d. h. die die Entscheidung nach Auffassung der Behörde tragen. Die Ausführungen der Beklagten im Bescheid würden diesen Anforderungen jedenfalls nicht genügen, wenn diese hinsichtlich der erhobenen Bauverwaltungskostenpauschale in keiner Weise ihren angeblichen Verwaltungsaufwand benennt.

9
Mit Schriftsatz vom 15. März 2023 beantragte die Beklagte Klageabweisung und erwiderte auf die Klage wie folgt: Es werde der Gegenseite darin zugestimmt, dass lediglich die Verwaltungskosten abdeckenden Gebühren und Auslagen für die Erteilung von Zustimmungsbescheiden nach § 127 Abs. 1 TKG erhoben werden dürfen. Allerdings handle es sich bei den hier strittigen Bauverwaltungskosten nicht um Gebühren oder Auslagen für die Erteilung eines Zustimmungsbescheids. Es handle sich um Kosten, die dem Straßenbaulastträger/Unterhaltsverpflichteten für die Wiederherstellung entstehen und die daher von dem Kostenerstattungsanspruch aus § 129 Abs. 3 Satz 2 TKG gedeckt seien. Diesbezüglich gebe es gerade keine ständige Rechtsprechung, weshalb die Klagebegründung an der Sache vorbeigehe. Gemäß § 129 Abs. 3 Satz 1 TKG habe der Unterhaltsverpflichtete, hier die Beklagte, das Recht zu entscheiden, ob er nach einer Aufgrabung durch einen Nutzungsberechtigten selbst wiederherstellt oder den Instandsetzungsanspruch gegenüber dem Nutzungsberechtigten geltend macht, also diesen wiederherstellen lässt. Im vorliegenden Fall habe sich die Beklagte dafür entschieden, selbst wiederherzustellen. Der sich daraus ergebende Anspruch sei ein Auslagenerstattungsanspruch (§ 129 Abs. 3 Satz 2 TKG). Von dem Instandsetzungsanspruch gegenüber dem Nutzungsberechtigten sei also kein Gebrauch gemacht worden. Bezüglich der Fälle, in denen der Nutzungsberechtigte wiederherstellt, sei es in Literatur und Rechtsprechung einhellige Meinung, dass keine Kosten für die Überwachung der Bauarbeiten oder eine zusätzliche Abnahme durch den Unterhaltsverpflichteten geltend gemacht werden können. Einen solchen (hier also nicht vorliegenden) Fall behandle auch das Urteil des OVG Münster (OVG NW, U.v. 23.8.2001 – 9 A 201/99 – NVwZ-RR 2002, 531). Diese Rechtsauffassung sei sehr gut nachvollziehbar und werde diesseits nicht bestritten. Denn es handle sich bei solchen Überwachungskosten um zusätzliche Kosten, die nicht entstehen würden, wenn der Nutzungsberechtigte selbst wiederherstelle. Der absolute Regelfall sei der, dass sowohl der Unterhaltsverpflichtete als auch der Nutzungsberechtigte jeweils einen Dritten mit der Durchführung der Arbeiten beauftragen. Dabei sei Teil der Wiederherstellung also immer Beauftragung, Überwachung, Abnahme, Aufmaß und Rechnungsprüfung im Verhältnis zum Auftragnehmer. Diese Tätigkeiten würden sowohl der Nutzungsberechtigte als auch der Unterhaltsverpflichtete durchführen, wenn sie die Wiederherstellung durchführen. Wenn nun der Unterhaltsverpflichtete bei einer Durchführung durch den Nutzungsberechtigten dessen Auftragnehmer nochmals zusätzlich überwacht, handle es sich bei den diesbezüglichen Kosten klar um zusätzliche und daher nicht zu erstattende Kosten. Bei den von der Beklagten geltend gemachten Bauverwaltungskosten handle es sich aber gerade nicht um solche zusätzlichen Kosten. Es gehe weder um eine zusätzliche Überwachung noch um Verwaltungsgebühren für

die Erstellung irgendwelcher Bescheide. Geltend gemacht würden Kosten, die für die oben genannten Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Beauftragung der Baufirma entstehen (Beauftragung, Überwachung, Abnahme, Aufmaß und Rechnungsprüfung). Dieser Aufwand müsse beim Nutzungsberechtigten genauso getätigt werden, wenn er selbst wiederherstelle, de facto also ebenfalls eine Baufirma beauftrage. Es handele sich also gerade nicht um zusätzliche Verwaltungskosten, die nicht der Wiederherstellung als solcher dienen würden und die nur entstünden, weil der Unterhaltsverpflichtete die Wiederherstellung selbst vornehme.

10
Die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Düsseldorf (Urteile vom 9.1.20, 16 K 3290/19 und 16 K 3683/19) spreche zugegebenermaßen zunächst gegen die vorliegend vertretene Auffassung, wenn es dort heißt, dass die zugrunde liegenden Tätigkeiten nicht der Instandsetzung des Verkehrsweges als solcher zuzuordnen seien. Das Verwaltungsgericht Düsseldorf führe mitunter aus (16 K 3290/19, juris Rn. 20): „Solche Verwaltungskosten, die etwa durch die Auftragserteilung an einen Vertragspartner des Unterhaltsverpflichteten und dessen Überwachung entstehen, gehen über die Kosten hinaus, die dem Nutzungsberechtigten entstehen würden, wenn er die Instandsetzung selbst vornehmen würde.“ Auf dieser Annahme würden die beiden Entscheidungen beruhen. Diese Annahme sei jedoch nicht richtig, da, wie bereits dargestellt, sowohl die Nutzungsberechtigten als auch die Unterhaltsverpflichteten jeweils einen Dritten beauftragen müssen und den entsprechenden Aufwand dafür haben. Dadurch werde nach hiesiger Ansicht die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Düsseldorf insgesamt unschlüssig; ihr sei daher nicht zu folgen. Die Erhebung von Bauverwaltungskosten sei rechtmäßig, weil es sich um Auslagen i. S. v. § 129 Abs. 3 Satz 2 TKG handle, die allein aufgrund der Baumaßnahme als solcher anfallen und die beim Nutzungsberechtigten ebenfalls anfallen würden, wenn er selbst wiederherstelle bzw. wiederherstellen lasse.

11
Aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität würden die Kosten mithilfe einer Pauschale geltend gemacht, da eine große Zahl derartiger Bescheide erlassen werden müsse. Grundlage seien die „Planungskostenrichtlinien“ der Beklagten (Anlage B1), dort Punkt 3.3. i. V. m. Anlage 4 (Anlage B2). Den dort festgelegten Beträgen lägen Berechnungen nach konkretem Aufwand zugrunde, vgl. Vermerk zur Berechnung der Bauverwaltungskosten vom 18. November 2015 (Anlage B3) und Auswertung der Stundensätze für die Planungskostenrichtlinie (Anlage B4). Die so berechnete Pauschale in Höhe von 250,00 EUR liege unter dem, was eine konkrete Berechnung der tatsächlichen Kosten ergeben würde, wirke sich also günstig für den Nutzungsberechtigten aus.

12
Warum der streitgegenständliche Bescheid nicht bestimmt genug sein solle, erschließe sich nicht. Er enthalte eine klare Zahlungsaufforderung mit Nennung der Maßnahmen und Auflistung der entstandenen Kosten. Soweit eine Begründung des streitgegenständlichen Bescheids fehle oder unvollständig sei, werde diese hiermit gemäß Art. 45 BayVwVfG nachgeholt.

13
Der Klägerbevollmächtigte nahm hierzu mit Schriftsatz vom 13. Juni 2023 dahingehend Stellung, dass der Vortrag der Beklagten im Wesentlichen dem der Straßenbaulastträgerin in den Sachverhalten, die das Verwaltungsgericht Düsseldorf zu bewerten hatte, entspreche. Auch dort sei die Straßenbaulastträgerin der Ansicht gewesen, dass die Erhebung einer Bauverwaltungskostenpauschale keine Gebühr, sondern als eine rechtmäßige Auslage i. S. v. § 129 Abs. 3 Satz 2 TKG einzuordnen sei, die allein auf Grund der Baumaßnahme als solcher angefallen wäre. Das Verwaltungsgericht Düsseldorf habe aber richtigerweise festgestellt, dass der von der dortigen Beklagten geltend gemachte Pauschalbetrag eine Gebühr sei, auch wenn sie von der Beklagten als Aufwandsentschädigung bezeichnet werde. Konkrete Tätigkeiten, die eine Aufwandsentschädigung hypothetisch begründen könnten, seien – wie hier – im Gebührenbescheid weder genannt noch nachgewiesen worden. Zudem handle es sich um nicht nachvollziehbare pauschalierte Beträge. Auch die hiesige Beklagte meine nun unter nachträglicher Vorlage der Anlagen B1 bis B4 eine konkrete Aufwandsentschädigung i. S. v. § 129 Abs. 3 Satz 2 TKG darlegen und nachweisen zu können. Diese Nachreichung genüge jedoch weder den verwaltungsrechtlichen Anforderungen noch den Tatbestandsvoraussetzungen von § 129 Abs. 3 Satz 2 TKG. Lege man die Auffassung der Beklagten zugrunde, wonach lediglich eine Überwachung des Vertragspartners oder zusätzliche Abnahme aus dem Anwendungsbereich von § 129 Abs. 3 Satz 2 TKG herausfielen, nicht jedoch die erforderlichen Kosten, die

ihr für die genannten Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Beauftragung einer Baufirma entstünden (Beauftragung, Überwachung, Abnahme, Aufmaß und Rechnungsprüfung), so finde sich davon nichts im vorliegenden Bescheid wieder – bis auf den Allgemeinplatz Bauverwaltungskostenpauschale. Die Beklagte führe keinen Nachweis dazu an, woraus hervorgehe, welche Tätigkeiten von welchem Mitarbeiter zu welchem Zeitpunkt ausgeführt wurden. Dies sei jedoch erforderlich, um eine konkrete Aufwandsentschädigung geltend zu machen. Dies wäre auch möglich. Welcher Mitarbeiter war beispielsweise zu welchem Zeitpunkt bei der jeweiligen Baustelle, um das Aufmaß zu bestimmen? Wer hat wann die Tätigkeiten der Drittfirma abgenommen? All dies gehe aus dem Bescheid der Beklagten nicht hervor. Ebenso wenig nachvollziehbar seien die angeblich tätigkeitsbezogenen Kosten. Es fehle jeglicher Hinweis auf das Zustandekommen des Betrages. Bereits deshalb dürfte der Kostenbescheid gegen das Bestimmtheitsgebot gemäß § 37 Abs. 1 VwVfG und die Begründungspflicht gemäß § 39 Abs. 1 VwVfG verstoßen. Keinesfalls aber werde hiermit den Anforderungen von § 129 Abs. 3 Satz 2 TKG genügt: „[…]. Nicht umfasst sind dagegen durch begleitenden Verwaltungsaufwand verursachte Kosten, die etwa aus der Auftragserteilung an einen Vertragspartner des Unterhaltungspflichtigen und dessen Überwachung resultieren (Säcker/Körber/Embacher/Lange, 4. Aufl. 2023, TKG § 129 Rn. 15)“. Im Übrigen ergebe die Gesamtbetrachtung sämtlicher Parallelverfahren eine identische Kostenpauschale i. H. v. 250,00 EUR, weshalb hier von einer Gebühr auszugehen sei, die mit Blick auf die abschließende Gebührenregelung von § 223 Abs. 4 TKG i. V. m. § 127 Abs. 1 TKG eine rechtswidrige Umgehung des Unentgeltlichkeitsgebots darstelle und nicht mit der Begründung von Verwaltungspraktikabilität und einem angeblichen Kostenvorteil des Nutzungsberechtigten rechtmäßig werde.

14
Die Beklagte wies mit Schriftsatz vom 27. Juni 2023 nochmals darauf hin, dass das Verwaltungsgericht Düsseldorf nach ihrer Auffassung von falschen Tatsachenannahmen ausgegangen sei. Die Verwaltungskosten seien nicht deshalb entstanden, weil die Straßenbaulastträgerin selbst wiederhergestellt habe. Die Kosten wären auch bei der Nutzungsberechtigten entstanden, hätte diese wiederhergestellt. Dem werde seitens der Klägerin nichts Substantiiertes entgegengehalten. Bezüglich der von der Klägerin zitierten Kommentierung (Säcker/Körber/Embacher/Lange, 4. Aufl. 2023, TKG § 129 Rn. 15) werde darauf hingewiesen, dass der Wortlaut exakt der Formulierung des Verwaltungsgerichts Düsseldorf entspreche, sodass man lediglich von einem Zitat, nicht jedoch von einer zweiten Fundstelle, die die These der Gegenseite stützen würde, sprechen könne. Richtig und nie bestritten worden sei, dass der Verwaltungsaufwand vorliegend pauschaliert (mit Abstufungen je nach Höhe der Gesamtkosten, vgl. Anlage B2) erhoben worden sei. Nur weil ein Aufwand pauschal abgerechnet werde, mache ihn das aber nicht gleich zu einer Gebühr. Klägerseits werde verlangt, die Beklagte solle für jede einzelne Baustelle einen Nachweis darüber führen, welcher Mitarbeiter zu welchem Zeitpunkt welche Tätigkeit durchgeführt habe und dies in jeden einzelnen Bescheid mit aufnehmen. Allein die Vielzahl der beim Verwaltungsgericht Ansbach aktuell anhängigen Verfahren würde zeigen, dass es sich vorliegend um ein absolutes Massengeschäft handle. Für jede einzelne kleine Maßnahme diesen enormen Verwaltungsaufwand zu betreiben, sei der Straßenbaulastträgerin nicht zumutbar. Zwar müssten einer Aufwandsentschädigung natürlich – anders als einer Gebühr – konkrete Kosten zugrunde liegen. Insoweit habe die Beklagte jedoch einen Weg gewählt, mit dem sowohl den rechtlichen Anforderungen Rechnung getragen werde als auch die Verwaltungspraktikabilität gewährleistet sei. Vor der Festlegung der Pauschale seien konkrete Tätigkeiten und Aufwände bei vergleichbaren kleinen Maßnahmen (Gesamtkosten bis 2.000 EUR) erfasst und erst auf dieser Grundlage die Pauschale gebildet worden (vgl. Anlagen B3 und B4). Wie bereits dargelegt und der Anlage B4 zu entnehmen, lägen die so berechneten Kosten über der Pauschale in Höhe von 250,00 EUR. Um sicherzustellen, dass die Nutzungsberechtigten durch die Pauschalierung nicht benachteiligt werden, sei bewusst ein niedrigerer Wert festgelegt worden. Zu beachten sei auch, dass die der Berechnungsgrundlage zugrunde liegenden 112 Fälle aus dem Jahr 2014 stammen und seitdem keine Anpassung erfolgt sei. Die tatsächlichen Kosten dürften mittlerweile noch wesentlich höher sein. Selbst wenn man also zu dem Ergebnis käme, dass der Verwaltungsaufwand nicht mittels einer Pauschale hätte erhoben werden dürfen, läge keine Verletzung der Rechte der Klägerin vor, weil sie bei einer konkreten Berechnung nach Einzelfällen schlechter gestanden hätte.

15
Der Klägerbevollmächtigte äußerte sich dazu mit Schriftsatz vom 10. Juli 2023 dahingehend, dass der Bauverwaltungskostenpauschale jegliche konkrete Substantiierung fehle. Der Beklagten sei es nach wie vor nicht gelungen, den von ihr pauschal angesetzten Betrag i. H. v. 250,00 EUR zu belegen und

aufzuschlüsseln, wie es die Rechtsprechung in einem solchen Fall verlange. Der Verweis auf Mittelwerte, die auf angeblichen Berechnungen aus dem Jahr 2014 basieren sollen, genüge dem nicht. Die Ausführungen zur vermeintlichen Grundlage der Pauschale könnten nicht nachvollzogen werden. Des Weiteren bleibe es eine bloße Behauptung, dass die angeblich entstandenen Kosten über dem Betrag von 250,00 EUR liegen würden und die Klägerin bei einer konkreten Berechnung der Einzelfälle schlechter gestanden hätte. Es fehle vorliegend jeglicher konkreter Tatsachenvortrag zu der hier streitigen Baustelle an der … in … Gegenüber der Klägerin seien erstmals im Jahr 2022 derartige Gebühren erhoben worden, sodass nicht erkennbar sei, inwiefern hier Baustellen der Klägerin in eine Berechnung aus dem Jahr 2014 hätten einfließen können. Im Übrigen entspreche die Behauptung, wonach auch der Klägerin derartige Kosten entstehen würden, wenn sie die Arbeiten selbst vornehmen würde, nicht den Tatsachen. Denn der für die Oberflächenwiederherstellung beauftragte Dienstleister führe diese vielmehr im Anschluss an die Grabung durch, d.h. in einem Arbeitsschritt, sodass zusätzliche Kosten nicht anfallen würden, schon gar keine „Bauverwaltungskosten“. Der Einwand der Beklagten, wonach es sich bei der zitierten Kommentierung (Säcker/Körber/Embacher/Lange, 4. Aufl. 2023, TKG § 129 Rn. 15), lediglich um ein Zitat des Verwaltungsgerichts Düsseldorf handle, verfange nicht. Vielmehr bestätige damit die Literaturmeinung die Richtigkeit der Rechtsprechung, ansonsten würde der Verfasser auf (s) eine abweichende Auffassung hinweisen.

16
Mit Schriftsatz vom 20. Juli 2023 ergänzte die Beklagte ihren Vortrag dahingehend, dass in diesem Jahr der Aufwand für eine vergleichbare Maßnahme erneut erfasst und die tatsächlichen Kosten errechnet worden seien. Hierbei seien tatsächliche Kosten in Höhe von 270,75 EUR errechnet worden (Kostenaufstellung als Anlage B5). Bei den davon erfassten Maßnahmen handle es sich sämtlich um kleinste Ausgrabungen zur Störungsbeseitigung durch die Klägerin in einem Umfang von einem bis sechs Quadratmetern, also um genau solche Maßnahmen wie sie streitgegenständlich seien. Unabhängig davon sei es keine bloße Behauptung, dass die tatsächlichen Kosten höher seien als der Betrag, der durch die Pauschale abgedeckt werde. Dies ergebe sich bereits aus der als Anlage B4 vorgelegten Tabelle. Dass die dortigen Zahlen schon älter sind, spreche sogar noch mehr dafür, dass die aktuellen tatsächlichen Kosten höher seien. Schließlich würden die Lohnkosten kontinuierlich ansteigen. Ob bei der ursprünglichen Berechnung auch Maßnahmen der Klägerin mit einbezogen worden seien oder nicht, sei nicht von Belang, weil die Maßnahmen ein absolutes Massengeschäft und die Fälle sehr gut miteinander vergleichbar seien. Ob die Aufgrabung zum Zwecke der Reparatur eines Telekommunikationskabels durch die Klägerin oder durch ein anderes Telekommunikationsunternehmen stattgefunden habe, sei für die Höhe der Kosten irrelevant. Wenn die Klägerin die Wiederherstellung ordnungsgemäß durchführen lassen und überwache, müsse der Aufwand für diese nach Ansicht der Beklagten genauso hoch sein wie für die Beklagte selbst. Selbst bei einer Wiederherstellung direkt im Anschluss an die Maßnahme ändere dies nichts daran, dass weitere Arbeitsschritte erforderlich seien, die überwacht und aufgemessen werden müssten. Auch wenn von dem beauftragten Unternehmen in der Folge eine einheitliche Rechnung gestellt würde, enthalte eine solche zusätzliche Positionen, die einer Prüfung bedürften.

17
Mit weiterem Schriftsatz vom 14. August 2023 wies der Klägerbevollmächtigte darauf hin, dass der von der Beklagten behauptete tatsächliche Aufwand nicht demjenigen entspreche, welcher der Klägerin entstehen würde, wenn sie die Oberflächenwiederherstellung selbst vornehmen würde. Die Beklagte gehe offenbar von einer Abrechnung von Einzelpositionen aus. Dies wäre bei der Klägerin jedoch nicht der Fall, da der beauftragte Dienstleister über eine Pauschale bezahlt würde und daher die genannten Aufwandspositionen vielfach nicht anfallen würden, insbesondere nicht doppelt. So sei bezüglich der dargelegten Aufschlüsselung der Kosten nicht nachvollziehbar, warum es zweimal eine Abnahme gebe und zweimal eine Fläche anzuschauen sei. Ferner sei nicht nachvollziehbar, was die „Bearbeitung SoNu“ beinhalten solle. Darauf komme es aber letztlich nicht an, weil die Beklagte hier offensichtlich eine pauschale Verwaltungsgebühr erhebe, welche jedoch eine rechtswidrige Umgehung des Unentgeltlichkeitsgebots darstelle. Hierauf habe das Verwaltungsgericht Köln aktuell in vier gleich gelagerten Sachverhalten der Schwesterngesellschaften der Klägerin hingewiesen. Auch in diesen Verfahren habe die dortige Beklagte ihre „Sondernutzungsgebühr“ mit dem Bearbeitungsaufwand der Entstörungsfälle begründet. Ein entsprechender Hinweis des Verwaltungsgerichts Köln vom 26. Juli 2023, auf den an dieser Stelle Bezug genommen wird, wurde dem Schriftsatz beigefügt.

18
Die Beklagte erwiderte hierauf abschließend mit Schriftsatz vom 16. Oktober 2023 und führte aus, dass es sich bei den in Anlage B5 aufgelisteten Positionen um Tätigkeiten handle, die die Beklagte für die Wiederherstellung notwendigerweise und tatsächlich durchführe. Die dadurch entstehenden Kosten würden also auch tatsächlich anfallen. Wenn die Klägerin hier mit ihrem Auftragnehmer besonders günstige Konditionen ausverhandelt habe und mittels Pauschale abrechne, führe dies nicht dazu, dass die Beklagte ihre tatsächlich entstandenen Kosten nicht geltend machen könne. Hier würden die Schwächen des vom Verwaltungsgericht Düsseldorf zusätzlich aufgestellten Tatbestandsmerkmals, dass die Kosten nicht über die Kosten hinausgehen dürften, die dem Nutzungsberechtigten entstünden, wenn er die Instandsetzung selbst vornehme, deutlich. Die Aussagen des Verwaltungsgerichts Düsseldorf werden ausdrücklich angezweifelt. Gemäß dem Wortlaut des Gesetzes habe der Nutzungsberechtigten „dem Unterhaltungspflichtigen die Auslagen für die von ihm vorgenommene Instandsetzung zu erstatten“ (§ 129 Abs. 3 Satz 2 TKG). Eine Notwendigkeit für ein weiteres, den Anspruch des Unterhaltungspflichtigen ausschließendes Tatbestandsmerkmal sei nicht gegeben. Denn sonst hinge es von den im Einzelfall ausgehandelten Konditionen des Nutzungsberechtigten und seiner Vorgehensweise ab, ob der Straßenbaulastträger seine angefallenen Kosten geltend machen dürfe oder nicht. Darüber hinaus habe er von den jeweiligen Konditionen im Zweifel auch gar keine Kenntnis. Zwar könne es je nach Vergabe der Aufträge dazu kommen, dass einzelne Positionen doppelt anfallen. Könnte der Straßenbaulastträger aber deshalb seine Kosten nicht geltend machen, würde dies faktisch sein gesetzlich eingeräumtes Wahlrecht untergraben.

19
Der in der Anlage B5 in der ersten Zeile aufgeführte Posten „Fläche anschauen und abnehmen“ beziehe sich auf das Provisorium. Als Straßenbaulastträger müsse die Beklagte die Verkehrssicherheit überprüfen und gewährleisten. Mit dem Posten „Bearbeitung SoNu“ in der letzten Zeile der Kostenaufstellung (Anlage B5) sei die Bearbeitung der verkehrsrechtlichen Anordnung gemeint. In den nicht TKGbezogenen Fällen, in denen es einen Sondernutzungsantrag (SoNu) gebe, würden dieser und die verkehrsrechtliche Anordnung i. d. R. zusammen bearbeitet und gemeinsam als „SoNu“ bezeichnet.

20
Hinsichtlich des von der Klägerseite vorgelegten Hinweises des Verwaltungsgerichts Köln werde darauf hingewiesen, dass es sich hierbei offenbar nicht um einen vergleichbaren Sachverhalt handle und diesem damit die Relevanz fehle. Dort seien Sondernutzungsgebühren nach der dortigen Sondernutzungssatzung erhoben worden. Auch die Beklagte erhebe bei „normalen“ Sondernutzungen, wenn es also nicht um Nutzungen auf Grundlage des TKG handle, Sondernutzungsgebühren nach ihrer Sondernutzungssatzung i. V. m. der Sondernutzungsgebührensatzung. Bei den hier erhobenen Bauverwaltungskosten handle es sich, wie mehrfach ausgeführt, gerade nicht um solche Benutzungsgebühren. Es handle sich um einen Kostenerstattungsanspruch für tatsächlich entstandenen Kosten, die lediglich der Einfachheit halber pauschaliert abgerechnet würden.

21
In dem hierauf folgenden Schriftsatz vom 20. Dezember 2023 nahm der Klägerbevollmächtigte noch dahingehend Stellung, dass die Beklagte, soweit sie die Ansicht vertrete, dass das Verwaltungsgericht Düsseldorf ein zusätzliches Tatbestandsmerkmal bezüglich des § 129 Abs. 3 Satz 2 TKG aufgestellt habe, offenbar die Urteilsbegründung sowie den Sinn und Zweck der Norm missverstehe. Die aufgeführten Kosten in Anlage B5 seien Mehrkosten, die Folge der gewählten Vorgehensweise der Beklagten seien.

22
Zwischen den Beteiligten sind weitere 25 Verfahren beim Bayerischen Verwaltungsgericht Ansbach anhängig, die sich ebenfalls gegen die Geltendmachung einer Bauverwaltungskostenpauschale i. H. v. 250,00 EUR richten. Bezüglich dieser Verfahren wurde jeweils das Ruhen des Verfahrens angeordnet, nachdem sich die Beteiligten darüber einig waren, dass das vorliegende Verfahren AN 18 K 23.87 als „Musterverfahren“ geführt werden soll.

23
Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten, die beigezogenen Behördenakten sowie die Niederschrift über die mündliche Verhandlung Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

24
Die zulässige Klage der … ist begründet. Der Bescheid der Beklagten vom 14. Dezember 2022 erweist sich als rechtswidrig, soweit mit diesem eine Bauverwaltungskostenpauschale i. H. v. 250,00 EUR geltend gemacht wird.

25
1. Die zwischenzeitlich – ausweislich des vorgelegten Handelsregisterauszugs vom 9. April 2026 – erfolgte Verschmelzung der …, welche die Klage mit Schriftsatz ihres Bevollmächtigten am 16. Januar 2023 erhoben hat, auf die …steht der Klage nicht entgegen. Es handelt sich vorliegend um einen Vermögensübergang im Wege der Gesamtrechtsnachfolge (vgl. etwa Stengel in Semler/Stengel/Leonard, Umwandlungsgesetz, 6. Aufl. 2025, § 2 Rn. 35f.) mit der Folge, dass der Gesamtrechtsnachfolger kraft Gesetzes und ohne Zustimmungserfordernis des Gegners an die Stelle des bisherigen Beteiligten tritt. Insoweit findet § 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 239 ZPO analog Anwendung (vgl. Stackmann in Münchener Kommentar zur ZPO, 7. Aufl. 2025, § 239 Rn. 17; OLG Düsseldorf, U.v. 11.5.2010 – I-24 U 46/10, 24 U 46/10 – juris Rn. 18ff.). Nachdem vorliegend eine Vertretung durch einen Bevollmächtigten vorliegt, ist eine Unterbrechung des Verfahrens gem. § 246 ZPO analog nicht eingetreten; eine solche wurde auch nicht beantragt.

26
2. Die Klage ist zulässig. Sie ist vorliegend als Anfechtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 VwGO statthaft, wobei insbesondere auch die Beschränkung der Anfechtung auf die Bauverwaltungskostenpauschale zulässig ist, da es sich insoweit um einen objektiv abgrenzbaren und bezeichenbaren Teil des Kostenbescheids handelt, der auch als gesonderter Streitgegenstand bestehen könnte (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 22. Aufl. 2016, § 42, Rn. 21). Die Klagefrist wurde ebenfalls gewahrt, weil davon auszugehen ist, dass der Bescheid vom 14. Dezember 2022 frühestens an diesem Tag zur Post gegeben wurde. Dies zugrunde gelegt, erfolgte die Bekanntgabe des Verwaltungsakts am 17. Dezember 2022, vgl. Art. 41 Abs. 2 BayVwVfG i. d. F. d. Bek. vom 23. Dezember 1976 (BayRS II S. 213) zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. März 2020 (GVBl. S. 174) (BayVwVfG a. F.). Die einmonatige Klagefrist des § 74 Abs. 1 Satz 2 VwGO begann mithin am 18. Dezember 2022 zu laufen und endete am 17. Januar 2023 (§§ 57 Abs. 2 VwGO, 222 Abs. 1 ZPO, 187 Abs. 1, 188 Abs. 2 BGB). Die Klageerhebung erfolgte am 16. Januar 2023 und folglich innerhalb der Frist.

27
3. Die Klage ist auch begründet, weil die Erhebung der Bauverwaltungskostenpauschale i. H. v. 250,00 EUR rechtswidrig ist und die Klägerin dadurch in ihren Rechten verletzt ist (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

28
a) Als Rechtsgrundlage ist vorliegend auf § 129 Abs. 3 Satz 2 TKG abzustellen. Nach § 129 Abs. 3 Satz 1 TKG hat der Nutzungsberechtigte nach Beendigung der Arbeiten an den Telekommunikationslinien den Verkehrsweg unverzüglich wieder instand zu setzen, sofern nicht der Unterhaltungspflichtige erklärt hat, die Instandsetzung selbst vornehmen zu wollen. In letzterem Fall hat der Nutzungsberechtigte dem Unterhaltungspflichtigen die Auslagen für die von ihm vorgenommene Instandsetzung zu erstatten und den durch die Arbeiten an den Telekommunikationslinien entstandenen Schaden zu ersetzen (§ 129 Abs. 3 Satz 2 TKG). Nach Ziffer 5.1 der Bedingungen und Auflagen der Straßenverkehrsbehörde und des Straßenbaulastträgers des … …, Ausgabe 13. Dezember 2017, hat sich die Beklagte die Wiederherstellung von in Anspruch genommenen Verkehrsflächen selbst vorbehalten. Eine Zustimmung für eine endgültige Wiederherstellung durch die Klägerin hat die Beklagte nicht erteilt.

29
Die Geltendmachung der streitgegenständlichen Bauverwaltungskostenpauschale auf Grundlage von § 127 Abs. 1 i. V. m. § 223 Abs. 4 TKG kommt nicht in Betracht, weil die Erhebung von Gebühren und Auslagen insoweit lediglich für die Erteilung einer Zustimmung für die Verlegung oder Änderung von Telekommunikationslinien nach § 127 Abs. 1 TKG zulässig ist. Eine zustimmungsbedürftige Änderung einer vorhandenen Telekommunikationslinie liegt nicht vor bei einer bloßen Beseitigung von Störungen (Reparatur), bei der es nicht zu einer räumlichen Veränderung der Telekommunikationslinienführung kommt (Schütz in Geppert/Schütz, Beck’scher TKG-Kommentar, 5. Aufl. 2023, § 127 Rn. 20; VG Darmstadt, U.v. 6.4.2006 – 5 E 746/04 – juris Rn. 13). Um eine solche bloße Störungsbeseitigung ging es jedoch vorliegend, was zwischen den Beteiligten letztlich auch unstreitig ist.

30
b) Der Bescheid vom 14. Dezember 2022 ist formell rechtmäßig ergangen; die Verfahrens- und Formvorschriften wurden gewahrt.

31
aa) Der Bescheid ist nicht deshalb rechtswidrig, weil er ohne eine vor Erlass des Bescheids erfolgte Anhörung ergangen ist. Nach Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG ist vor dem Erlass eines Verwaltungsakts, der – wie hier – in Rechte eines Beteiligten eingreift, diesem Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern. In den (nicht abschließenden) Fällen des Art. 28 Abs. 2 BayVwVfG kann von einer Anhörung abgesehen werden sowie dann, wenn sie nach den Umständen des Einzelfalls nicht geboten ist. Zwar ist den Behördenakten keine vor Erlass des streitgegenständlichen Bescheids erfolgte Anhörung zu entnehmen. Es kann jedoch gleichwohl offenbleiben, ob in der streitgegenständlichen Konstellation eine Ausnahme von der Anhörungspflicht, insb. eine solche nach Art. 28 Abs. 2 Nr. 4 BayVwVfG (Erlass gleichartiger Verwaltungsakte in größerer Zahl) anzunehmen ist, da jedenfalls von einer Heilung gemäß Art. 45 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 BayVwVfG auszugehen ist. Nach Art. 45 Abs. 1 Nr. 3 BayVwVfG ist eine Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften, die nicht den Verwaltungsakt nach Art. 44 BayVwVfG nichtig machen, unbeachtlich, wenn die erforderliche Anhörung eines Beteiligten nachgeholt wird. Die Nachholung einer erforderlichen Anhörung eines Beteiligten ist gem. Art. 45 Abs. 2 BayVwVfG bis zum Abschluss der letzten Tatsacheninstanz eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens möglich. Die Beklagte hat sich im Rahmen ihrer schriftsätzlichen Äußerungen hinreichend mit dem Vorbringen der Klägerin auseinandergesetzt und dieses zum Anlass genommen, die Entscheidung kritisch zu überdenken (vgl. dazu BVerwG, U.v. 17.12.2015 – 7 C 5/14 – NVwZ-RR 2016, 449 Rn. 17). Diese hat sie in den Entscheidungsvorgang eingebunden, mit dem Ergebnis, dass sie an der Entscheidung festhält.

32
bb) Eine Rechtswidrigkeit ergibt sich des Weiteren auch nicht wegen Fehlens einer nach Art. 39 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG erforderlichen Begründung. Nach Art. 39 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG sind die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen, die die Behörde zu ihrer Entscheidung bewogen haben. Die Bestimmung bezieht sich damit ausschließlich auf die formelle Begründungspflicht. Die an Inhalt und Umfang der Begründung zu stellenden Anforderungen richten sich je nach den Besonderheiten des jeweiligen Rechtsgebiets, der Art des in Frage stehenden Verwaltungsakts, der Komplexität des Sachverhalts und den betroffenen Rechten an den Umständen des Einzelfalls. Die Begründung braucht sich nicht ausdrücklich mit allen in Betracht kommenden Umständen und Einzelüberlegungen auseinanderzusetzen. Sie kann sogar sehr kurz sein oder ganz unterbleiben, wenn die Gründe auf der Hand liegen oder dem Beteiligten bekannt sind (BVerwG, U.v. 9.5.1985 – 2 C 16/83 – NVwZ 1986, 374, 375; Tiedemann in Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 71. Ed., Stand: 1.4.2026, § 39 Rn. 26).

33
Es kann vorliegend dahinstehen, ob der Bescheid vom 14. Dezember 2022 bereits für sich genommen über eine ausreichende Begründung verfügt ebenso wie die Frage, ob eine Ausnahme nach Art. 39 Abs. 2 Nr. 3 BayVwVfG (Erlass gleichartiger Verwaltungsakte in größerer Zahl) in Betracht kommt, da hier ebenfalls von einer Heilung gemäß Art. 45 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 BayVwVfG auszugehen ist. Zu weit geht die Anforderung der Klägerin, dass die Beklagte genau anzugeben habe, welcher Mitarbeiter, zu welchem Zeitpunkt, welche Tätigkeiten ausgeführt hat. Ein solches Erfordernis wäre in der vorliegenden Konstellation, dem Erlass eines Kostenbescheids im Falle der Instandsetzung nach der Störungsbeseitigung an einer Telekommunikationslinie, wie sie – dies zeigen die gleichgelagerten anhängigen Verfahren – in einer Vielzahl von Fällen vorkommt, unbillig. Die Beklagte hat jedenfalls im Rahmen des gerichtlichen Verfahrens die leitenden Erwägungen für den konkreten Einzelfall mitgeteilt. Eine andere – und nicht von Art. 39 BayVwVfG geregelte – Frage ist, ob diese Gesichtspunkte auch in der Sache selbst richtig sind, ob also der der Entscheidung zugrunde liegende Sachverhalt zutreffend ist und das maßgebliche Recht korrekt angewendet worden ist (vgl. etwa Kyrill-Alexander Schwarz in Fehling/Kastner/Störmer, Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2021, § 39 Rn. 2; Tiedemann in Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 71. Ed., Stand: 1.4.2026, § 39 Rn. 37).

34
c) In materiellrechtlicher Hinsicht erweist sich der Bescheid vom 14. Dezember 2022 jedoch als rechtswidrig.

35
aa) Dem streitgegenständlichen Bescheid vom 14. Dezember 2022 mangelt es bereits an der hinreichenden Bestimmtheit i. S. d. Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG als allgemeine Rechtmäßigkeitsvoraussetzung.

36
Nach Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG muss ein Verwaltungsakt hinreichend bestimmt sein. Das Erfordernis der inhaltlichen Bestimmtheit dient der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit und setzt voraus, dass insbesondere für den Adressaten des Verwaltungsakts die von der Behörde getroffene Regelung so vollständig, klar und unzweideutig erkennbar ist, dass er sein Verhalten danach richten kann. Es reicht aus, wenn sich die Regelung aus dem gesamten Inhalt des Bescheids, insbesondere seiner Begründung, sowie den weiteren, den Beteiligten bekannten oder ohne weiteres erkennbaren Umständen unzweifelhaft erkennen lässt. Im Einzelnen richten sich die Anforderungen an die notwendige Bestimmtheit nach den Besonderheiten des jeweils anzuwendenden und mit dem Verwaltungsakt umzusetzenden materiellen Rechts (BVerwG, U.v. 3.12.2003 – 6 C 20/02 – juris Rn. 17). Das Gebot der Bestimmtheit des Regelungsgehalts verlangt, dass der entscheidungserhebliche Sachverhalt und die angeordnete Rechtsfolge erkennbar sein müssen (Kyrill-Alexander Schwarz in Fehling/Kastner/Störmer, Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2021, § 37 Rn. 18). Soweit der Betroffene zu einer Leistung herangezogen wird, soll durch das Erfordernis der inhaltlichen Bestimmtheit sichergestellt werden, dass genau feststeht, wofür die Leistung verlangt wird (OVG NW, U.v. 27.3.1995 – 1 A 2113/90 – juris Rn. 12).

37
Diese Anforderungen sind vorliegend mit Blick auf die Bauverwaltungskostenpauschale nicht erfüllt, denn es bleibt in weiten Teilen unklar, welche Tätigkeiten im Einzelnen im Zusammenhang mit der Instandsetzung tatsächlich durchgeführt und in der Folge von der Pauschale erfasst sein sollen. Dahingehende Angaben sind weder dem Bescheid noch der diesem beigefügten Kostenaufstellung zu entnehmen. Darüber hinaus hat die Beklagte im Verlauf des gerichtlichen Verfahrens unterschiedliche Angaben zu den von der Bauverwaltungskostenpauschale erfassten Tätigkeiten gemacht, die auch im Rahmen der mündlichen Verhandlung nicht nachvollziehbar aufgelöst werden konnten. So hat die Beklagte zunächst angegeben, dass sich die Bauverwaltungskostenpauschale aus Kosten, die aus der Beauftragung eines Dritten mit der Durchführung der Arbeiten entstehen, zusammensetze. Konkret gehe es um Beauftragung, Überwachung, Abnahme, Aufmaß und Rechnungsprüfung im Verhältnis zum Auftragnehmer. Mit Schriftsatz vom 20. Juli 2023 legte sie sodann eine neue Berechnung der tatsächlichen Kosten mit der Anlage B5 vor. Dieser sind indes auch Positionen zu entnehmen, die entgegen dem bisherigen Vorbringen nicht mit der Beauftragung eines Dritten im Zusammenhang stehen. Dies ist zum einen die Position „Fläche anschauen und abnehmen“, die nach den weiteren schriftsätzlichen Angaben der Beklagten das Provisorium und die Prüfung dessen Verkehrssicherheit betreffe. Zum anderen betrifft dies die Position „Bearbeitung SoNu“, die den Angaben der Beklagten zufolge die Bearbeitung der verkehrsrechtlichen Anordnung betreffe. Auch insoweit steht diese ersichtlich nicht mit einer Beauftragung eines Dritten im Zusammenhang und kann weder Beauftragung, Überwachung, Abnahme, Aufmaß noch Rechnungsprüfung im Verhältnis zum Auftragnehmer zugeordnet werden. Damit bleibt im Ergebnis bis zuletzt völlig unklar, welche konkreten Tätigkeiten letztlich mittels der Pauschale geltend gemacht werden sollen. Die Unklarheit betrifft folglich den Regelungsgegenstand selbst und ist nicht bloß eine Frage des notwendigen Umfangs der Begründung. Eine rückwirkende Heilung (vgl. dazu BVerwG, B.v. 21.6.2006 – 4 B 32/06 – NVwZ-RR 2006, 589; OVG RhPf, B.v. 30.10.1989 – 12 B 86/89 – NVwZ 1990, 399) kann vor diesem Hintergrund ebenfalls nicht angenommen werden.

38
bb) Ungeachtet dessen liegen auch die Tatbestandsvoraussetzungen des § 129 Abs. 3 Satz 2 TKG nicht vor.

39
(1) Nach § 129 Abs. 3 Satz 2 TKG hat der Nutzungsberechtigte dem Unterhaltungspflichtigen die Auslagen für die von ihm vorgenommene Instandsetzung zu erstatten. Voraussetzung ist damit zunächst, dass es sich um Auslagen handelt, die wiederum für die vom Unterhaltungspflichtigen vorgenommene Instandsetzung angefallen sind.

40

Der Begriff der „Auslage“ ist vom Gebührenbegriff abzugrenzen. Unter dem Begriff „Gebühr“ wird eine öffentlichrechtliche Geldleistung verstanden, die aus Anlass individuell zurechenbarer, öffentlicher Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlichrechtliche Norm oder durch eine sonstige hoheitliche Maßnahme einseitig auferlegt wird und dazu bestimmt ist, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken (BVerfG, B.v. 6.2.1979 – 2 BvL 5/76 – NJW 1979, 1345; Weber, Rechtswörterbuch, 35. Edition 2026, Stichwort: Gebühr; vgl. dazu auch § 3 Abs. 4 Bundesgebührengesetz). Im Unterschied dazu sind „Auslagen“ Aufwendungen, die bei der Erfüllung von Aufgaben tatsächlich entstehen und nicht bereits von der Gebühr erfasst sind (vgl. dazu Embacher/Lange in Säcker/Körber (Hrsg.), TKG, TTDSG, 4. Aufl. 2023, § 223 Rn. 11).

41
Soweit es sich bei den geltend gemachten tatsächlichen Aufwendungen um Auslagen handelt, ist für einen entsprechenden Erstattungsanspruch weiter erforderlich, dass diese für die Wiederherstellung des früheren Zustands getätigt wurden. Solche für Verbesserungen sind nicht umfasst (Embacher/Lange in Säcker/Körber (Hrsg.), TKG, TTDSG, 4. Aufl. 2023, § 129 Rn. 15). Ebenfalls nicht umfasst sind Kosten, die durch begleitenden Verwaltungsaufwand, etwa aus der Auftragserteilung an einen Vertragspartner des Unterhaltungspflichtigen und dessen Überwachung resultieren (Embacher/Lange in Säcker/Körber (Hrsg.), TKG, TTDSG, 4. Aufl. 2023, § 129 Rn. 15; Schütz in Geppert/Schütz, Beck’scher TKG-Kommentar, 5. Aufl. 2023, § 129 Rn. 19 jeweils unter Hinweis auf VG Düsseldorf, U.v. 9.1.2020 – 16 K 3683/19 – juris Rn. 23; VG Düsseldorf, U.v. 9.1.2020 – 16 K 3290/19 – juris Rn. 20). Zwar könnte man über eine großzügige Auslegung des Wortlauts zu der Auffassung der Beklagten gelangen, dass begleitende Verwaltungskosten ebenfalls der Instandsetzung dienen und damit von § 129 Abs. 3 Satz 2 TKG umfasst sind. Einer dahingehend weiten Auslegung steht zur Überzeugung des Gerichts allerdings die Systematik der §§ 125 ff. TKG entgegen. Denn darin findet sich der Grundsatz der Unentgeltlichkeit als zentrales Wesenskriterium wieder. Aus § 125 TKG folgt ein umfassendes unentgeltliches Nutzungsrecht aller Betreiber von öffentlichen Telekommunikationslinien an öffentlichen Wegen. Dieses unentgeltliche Leitungsrecht ist, so die Entwurfsbegründung zum damaligen § 50 TKG i. d. F. d. Bek. vom 25. Juli 1996 (BGBl. I S. 1120), ein unverzichtbares Mittel für den Bund zur Erfüllung seiner Pflicht, eine flächendeckende Versorgung zu gewährleisten (BT-Drs. 13/3609, 48). Dieses unentgeltliche Nutzungsrecht wird vom Bund vor dem Hintergrund des Art. 87f Abs. 2 Satz 1 GG, der die Erbringung der flächendeckenden Telekommunikationsdienstleistungen durch privatwirtschaftliche Tätigkeiten vorsieht, an private Anbieter weitergegeben (Schütz in Geppert/Schütz, Beck’scher TKG-Kommentar, 5. Aufl. 2023, § 125 Rn. 5). In der Konsequenz gebietet dies eine restriktive Auslegung der Vorschrift des § 129 Abs. 3 Satz 2 TKG mit dem eingangs aufgezeigten Ergebnis, dass Kosten, die durch begleitenden Verwaltungsaufwand entstehen, nicht umfasst sind. Zu erstatten sind lediglich diejenigen Auslagen, die für die Instandsetzung selbst aufgewendet werden müssen. Unstreitig können damit die von einem durch den Unterhaltungspflichtigen beauftragten Dritten in Rechnung gestellten Kosten, die für die Instandsetzung selbst angefallen sind, als Auslagen gegenüber dem Nutzungsberechtigten geltend gemacht werden. Dass der Unterhaltungspflichtige erklärt, die Instandsetzung selbst vornehmen zu wollen, hindert diesen nicht daran mit der Durchführung einen Dritten zu beauftragen. Dies ist auch zwischen den Beteiligten unstreitig. Erledigt der Unterhaltungspflichtige die Wiederherstellung mit eigenen Mitteln (wie z.B. den Mitarbeitern und Maschinen eines gemeindeeigenen Bauhofs), fallen die Eigenkosten bei wörtlichem Verständnis zwar nicht unter den Begriff „Auslagen“, dies würde aber zu einer grundlosen Privilegierung des Nutzungsberechtigten führen, weshalb auch derartige Kosten zu vergüten sind (Stelkens in TKG-Wegerecht – §§ 68-77 TKG, 1. Aufl. 2010, § 71 Rn. 62).

42
Dies zugrunde gelegt ergibt sich für die streitgegenständliche Konstellation Folgendes: Die mittels der Bauverwaltungskostenpauschale geltend gemachten Kosten (Kosten für die Beauftragung, Überwachung, Abnahme, Aufmaß und Rechnungsprüfung im Verhältnis zum Auftragnehmer) entstehen vor allem aus der Entscheidung des Unterhaltspflichtigen, die Instandsetzung anstelle des Nutzungsberechtigten in eigener Verantwortung durch einen Dritten durchführen zu lassen, dienen jedoch bei genauer Betrachtung nicht der Instandsetzung selbst, sondern resultieren aus der Beauftragung des Dritten. Es mag zwar, wie die Beklagte ausführt, durchaus sein, dass auch der Nutzungsberechtigte in den Fällen des § 129 Abs. 3 Satz 1 TKG regelmäßig einen Dritten mit der Instandsetzung beauftragen würde, die Kosten der Beauftragung und Überwachung eines Dritten also auch für die Klägerin anfallen würden, allerdings wären auch diese Kosten dann nicht unmittelbar der Instandsetzung zuzurechnen. Diese Frage würde sich in dem dann einschlägigen

Fall des § 129 Abs. 3 Satz 1 TKG aber schon nicht stellen, weil der Nutzungsberechtigte die Kosten der Instandsetzung ohnehin selbst zu tragen hätte und keine Kosten etwa gegenüber dem Unterhaltungspflichtigen geltend machen kann. Besonders deutlich wird der fehlende Zusammenhang zur Instandsetzung bei der Position „Fläche anschauen und abnehmen“ das Provisorium betreffend. Denn dieser Aufwand entsteht einzig aus der Entscheidung der Beklagten, die endgültige Instandsetzung selbst vornehmen zu wollen. Darüber hinaus ist diese Tätigkeit der endgültigen Instandsetzung auch in zeitlicher Hinsicht weit vorgelagert und dieser mithin auch vor diesem Hintergrund keinesfalls zuzurechnen. So wurde der Verkehrsweg am 14. September 2021 ausweislich der Fertigstellungsanzeige provisorisch instandgesetzt, während die endgültige Wiederherstellung erst ca. ein Jahr später im Zeitraum vom 14. Oktober bis 19. Oktober 2022 erfolgte. Ebenfalls nicht die Instandsetzung selbst betrifft die Erstellung einer verkehrsrechtlichen Anordnung, die jedoch (jedenfalls nach der Anlage B5) ebenfalls Bestandsteil der Bauverwaltungskostenpauschale sein soll. Diesbezüglich dürfte bereits fraglich sein, ob dies überhaupt eine Auslage darstellen kann, oder die mit der Bearbeitung zusammenhängenden Kosten nicht vielmehr eine Gebühr darstellen. Dies bedarf vorliegend jedoch keiner abschließenden Entscheidung, denn um überhaupt Auslagen im Rahmen einer Pauschale geltend machen zu können, müssen zunächst alle darin enthaltenen Positionen für sich genommen Auslagen für die vorgenommene Instandsetzung darstellen. Dies ist indes wie vorstehend aufgezeigt nicht der Fall. Da ein abtrennbarer erstattungsfähiger Anteil nicht feststellbar ist, kann die Pauschale auch nicht teilweise aufrechterhalten werden.

43
(2) Ein anderes Ergebnis ergibt sich auch nicht aus der von der Beklagten zitierten Entscheidung des Verwaltungsgerichts Berlin (VG Berlin, U.v. 29.1.2016 – 27 K 181.13 – juris), da die diesem Urteil zugrundeliegende Konstellation einen völlig anderen Sachverhalt sowie eine andere Rechtsgrundlage betrifft. Denn in diesem Fall ging es um eine erforderliche Änderung einer Telekommunikationslinie aufgrund einer Änderung eines Verkehrswegs und einer daraus resultierenden Gesamtbaumaßnahme. Als Rechtsgrundlage wurde § 71 Abs. 2 TKG i. d. F. d. Bek. vom 22. Juni 2004 (BGBl. I 2004, 1190), der mit dem heutigen § 129 Abs. 2 TKG identisch ist, in einer „weiten oder entsprechenden Anwendung“ herangezogen. Vor diesem Hintergrund bedarf es keines weiteren Eingehens auf diese Entscheidung.

44
cc) Auf die Frage, ob die Geltendmachung mittels einer Pauschale für die Fälle des § 129 Abs. 3 Satz 2 TKG überhaupt zulässig ist, kommt es letztlich nicht streitentscheidend an. Das Gericht weist jedoch darauf hin, dass diesbezüglich zumindest Bedenken bestehen, nachdem § 223 Abs. 4 Satz 2 TKG hinsichtlich der Erhebung von Verwaltungskosten abdeckende Gebühren und Auslagen für die Erteilung von Zustimmungsbescheiden nach § 127 Abs. 1 ausdrücklich regelt, dass eine Pauschalierung zulässig ist, wohingegen eine dahingehende Regelung dem § 129 Abs. 3 TKG umgekehrt nicht zu entnehmen ist. Es ist zwar festzustellen, dass eine pauschalierte Geltendmachung von Auslagen nicht generell ausgeschlossen ist (vgl. etwa die Regelung des § 8 Abs. 3 Satz 1 InsVV), für die Rechtsmaterie des Telekommunikationsrechts spricht jedoch auch unter Berücksichtigung des bereits vorstehend beschriebenen Unentgeltlichkeitsgrundsatzes viel dafür eine Zulässigkeit nur anzunehmen, wenn dies ausdrücklich – wie im Falle des § 223 Abs. 4 Satz 2 TKG (oder auch des zuvor benannten § 8 Abs. 3 Satz 1 InsVV) – zugelassen ist (vgl. für den Fall des § 71 Abs. 2 TKG i. d. F. d. Bek. vom 22. Juni 2004 (BGBl. I 2004, 1190) Schütz in Fetzer/Scherer/Graulich, TKG, 3. Aufl. 2021 § 71 Rn. 8; a. A. betreffend § 129 Abs. 2 TKG Embacher/Lange in Säcker/Körber, TKG, TTDSG, 4. Aufl. 2023, § 129 Rn. 9). Ist dies nicht der Fall, sind die Auslagen konkret darzulegen.

45
4. Die Kostenfolge ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 1 und 2 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.