



LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
18/694**

A09

RUHR
UNIVERSITÄT
BOCHUM

RUB

RUHR-UNIVERSITÄT BOCHUM | 44780 Bochum | Germany

Juristische Fakultät

**Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
insbes. Verwaltungsrecht**

Gebäude GD E1/449

Universitätsstraße 150, 44801 Bochum

PROF. DR. JÖRG ENNUSCHAT

Fon +49(0)234 32 25275

BÜRO : MICHAELA SZIGAT

Fon : +49(0)234 32 28275

Fax : +49(0)234 32-14282

E-Mail: ls-ennuschat@rub.de

www.rub.de/lis-verwaltungsrecht

11.08.2023

Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der FDP

(LT-Drs. 18/3656)

„Rechtsstaatlichkeit auch in Nordrhein-Westfalen einsetzen – Störer müssen für provozierte Einsätze der Polizei und die Folgen ihrer Straftaten zahlen“

O. Zusammenfassung

- Die Einführung einer Kostenerstattungspflicht bei der Anwendung unmittelbaren Zwangs durch die Polizei wäre im Ansatz verfassungskonform. Erforderlich wäre eine entsprechende gesetzliche Regelung. Der Bund und die Mehrzahl der Länder kennen derartige Kostenerstattungsregelungen.
- Eine Kostenerstattungspflicht entsteht nur dann, wenn die Anwendung des unmittelbaren Zwangs rechtmäßig ist. Sie dient nur der Erstattung der Polizeikosten; sie hat keinen Strafcharakter.
- Die Versammlungsfreiheit stünde einer Kostenerstattungspflicht nicht entgegen. Das Gewicht der Versammlungsfreiheit ist bereits bei der Anwendung des unmittelbaren Zwangs zu berücksichtigen. Erweist sich die Anwendung als rechtmäßig, folgt daraus zugleich, dass das Gewicht der Versammlungsfreiheit im konkreten Fall geringer ist als die polizeilich geschützten Belange der öffentlichen Sicherheit. Der Bürger überschreitet damit den Rahmen zulässiger Grundrechtsausübung. Um dennoch nachteilige Folgewirkungen für die Ausübung der Versammlungsfreiheit zu vermeiden, wäre zu erwägen, die Kostenerstattungspflicht der Höhe nach zu begrenzen.

- Es unterfällt dem gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum, eine Kostenpflicht für den Einsatz unmittelbaren Zwangs durch die Polizei einzuführen. Eine gesetzgeberische Verpflichtung zur Schaffung einer Kostenerstattungsregelung besteht nicht.
- Sollte der Landesgesetzgeber den rechtspolitischen Willen fassen, für die Anwendung unmittelbaren Zwangs durch die Polizei eine Kostenerstattungspflicht einzuführen, müsste er zunächst im PolG NRW einen Verweis auf § 77 VwVG NRW platzieren, z.B. in § 55 Abs. 1 PolG NRW. Des Weiteren könnte er einen Gebührentatbestand normieren, z.B. durch eine Ergänzung von § 15 VO VwVG NRW. Für die Auslagen könnte man die schon bestehende Regelung in § 20 Abs. 2 S. 2 Nrn. 8 und 9 VO VwVG NRW heranziehen.

I. Allgemeiner Rechtsrahmen

Die Protestaktionen der Letzten Generation – insb. das Festkleben von Aktivist:innen auf Straßen, um diese zu blockieren – sind Anlass für den Antrag der Fraktion der FDP. Sie sollen deshalb auch dieser Stellungnahme als Anwendungsbeispiel zugrunde gelegt werden.¹

1. Unterscheidung von drei Handlungsebenen: Grundverwaltungsakt – Polizeizwang – Kostenbescheid

Hinsichtlich des polizeilichen Handelns bei einer derartigen Blockadeaktion sind drei Handlungsebenen zu unterscheiden:

- Auf der Primärebene geht es um den Grundverwaltungsakt. Dieser besteht in einer Platzverweisung (§ 34 Abs. 1 PolG NRW) mit dem Gebotsinhalt „Verlassen Sie die Fahrbahn!“
- Wenn die Aktivist:innen diesem Gebot nicht folgen, kann die Polizei auf der Sekundärebene unter bestimmten Voraussetzungen Zwangsmittel einsetzen (sog. Polizeizwang, §§ 50 ff. PolG NRW). Das Wegtragen von Aktivist:innen ist sog. unmittelbarer Zwang (§§ 55, 57 ff. PolG NRW).²
- Sofern eine Rechtsgrundlage besteht, kann die Polizei die Erstattung der Kosten für die Anwendung des Zwangsmittels durch Erlass eines Kostenbescheids verlangen

¹ Die folgenden Ausführungen sowie etwaige neu eingeführte gesetzliche Regelungen einer Kostenerstattungspflicht gelten auch für andere Konstellationen der Anwendung unmittelbaren Zwangs.

² Weitere Zwangsmittel sind die Ersatzvornahme (§ 52 PolG NRW) und das Zwangsgeld (§ 53 PolG NRW).

(Tertiärebene). Sollte der Pflichtige die Kosten dann nicht zahlen, könnte der Kostenbescheid zwangsweise vollstreckt, d.h. die Geldforderung beigetrieben werden (§§ 1 ff. VwVG NRW).

Soweit es um die Kosten des Polizeihandelns geht, steht im Folgenden deshalb die Tertiärebene im Mittelpunkt.

2. Kostenpflicht nur bei Vorliegen einer entsprechenden Rechtsgrundlage

Die Polizei kann einen Kostenbescheid nur dann erlassen, wenn es hierfür eine Rechtsgrundlage gibt. Eine solche fehlt derzeit für den Ersatz der Kosten der Anwendung unmittelbaren Zwangs durch die Polizei (näher unten II.).

3. Kostenpflicht nur bei rechtmäßiger Vollstreckungshandlung

Die Kostenpflicht entsteht nur dann, wenn die Vollstreckungshandlung, deren Kosten verlangt werden, rechtmäßig erfolgte.³ Sollte eine Behörde beim Einsatz eines Zwangsmittels rechtswidrig handeln, müssen die Betroffenen die entstandenen Kosten also nicht tragen. Wird dennoch ein Kostenbescheid erlassen, ist dieser rechtswidrig.

4. Kostenpflicht ist keine Strafe!

Hinsichtlich des Polizeihandelns ist sorgsam zwischen präventiven und repressiven Zwecken zu unterscheiden:

- Präventives Polizeihandeln dient der Gefahrenabwehr. Rechtsgrundlagen sind insb. das PolG NRW sowie ggf. das VersG NRW.
- Repressives Polizeihandeln dient der Aufklärung und Verfolgung von Straftaten. Rechtsgrundlagen finden sich dann in der StPO, also im Bundesrecht.

Wenn Aktivist:innen eine Straße blockieren, begehen sie u.U. Straftaten. Sollte die Polizei deren Identität feststellen, um eine spätere Strafverfolgung zu ermöglichen, handelt es sich insoweit um repressives Polizeihandeln. Soweit die Polizei die Aktivist:innen von der Straße entfernt, dient dies dazu, Gefahren für die öffentliche Sicherheit abzuwehren. Insoweit liegt präventives Polizeihandeln vor, und zwar in Form unmittelbaren Zwangs (oben 1.).

Sollte die Polizei den Aktivist:innen die Kosten der Anwendung unmittelbaren Zwangs in Rechnung stellen, verlangt sie die Kosten für präventives Polizeihandeln, d.h. es geht um

³ Das Erfordernis einer rechtmäßigen Vollstreckungshandlung folgt aus § 77 Abs. 1 S. 1 VwVG NRW, und dort aus der Formulierung „Amtshandlungen nach diesem Gesetz“. Rechtswidrige Amtshandlungen wären keine Amtshandlung nach diesem Gesetz. – Allerdings ist denkbar, dass eine Vollstreckungshandlung (auf der Sekundärebene) rechtmäßig erfolgt, obwohl der Grundverwaltungsakt (Primärebene) rechtswidrig ist (näher unten III. 2. c).

die Kosten der Gefahrenabwehr. Die Kostenpflicht steht in keinem Zusammenhang mit der Strafverfolgung. Die Kostenpflicht dürfte also nicht als Bestrafung für die Blockadeaktion missverstanden werden.

II. Derzeitige Rechtslage in NRW hins. der Kosten der Verwaltungsvollstreckung

Im Grundsatz – insb. für Ordnungsbehörden – gilt Folgendes: Nach § 77 Abs. 1 VwVG NRW werden für Amtshandlungen nach diesem Gesetz nach näherer Bestimmung einer Ausführungsverordnung vom Pflichtigen Kosten erhoben. Zu den Amtshandlungen nach diesem Gesetz zählen insb. die Zwangsmittel, u.a. die Ersatzvornahme und der unmittelbare Zwang. Der Begriff „Kosten“ erfasst Gebühren und Auslagen. In der Ausführungsverordnung (VO VwVG NRW) gibt es sodann verschiedene Gebührentatbestände sowie Regelungen zur Erstattung von Auslagen. Die Gebührentatbestände und die Regelungen für Auslagen betreffen insb. das Zwangsmittel der Ersatzvornahme,⁴ aber auch den unmittelbaren Zwang:

- So erfassen einige Gebührentatbestände einzelne Maßnahmen im Wege des unmittelbaren Zwangs (z.B. § 13 Abs. 1 VO VwVG NRW: Wegnahmegebühr für die Wegnahme von Sachen im Wege des unmittelbaren Zwangs; siehe auch § 15 Abs. 1 Nr. 15 VO VwVG NRW: Verwaltungsgebühr für die Entsetzung aus dem Besitz einer unbeweglichen Sache [Zwangsräumung gem. § 62a VwVG NRW]).
- Zu den Auslagen zählen u.a. Beträge, die bei der Anwendung unmittelbaren Zwangs an Beauftragte und an Hilfspersonen zu zahlen sind (§ 20 Abs. 2 S. 2 Nr. 7 VO VwVG NRW), und sonstige durch Ausführung des unmittelbaren Zwangs entstandene Kosten (§ 20 Abs. 2 S. 2 Nr. 8 VO VwVG NRW).

Anders stellt sich die Rechtslage dar, wenn die Polizei tätig wird. Für deren Handeln greifen § 77 VwVG NRW und die dazugehörige VO VwVG NRW nur dann, wenn es im PolG NRW einen entsprechenden Verweis auf § 77 VwVG gibt. Dies ist bei der Ersatzvornahme der Fall (§ 52 Abs. 1 S. 2 PolG NRW) und ebenso bei der Sicherstellung (§ 46 Abs. 3 PolG NRW), aber nicht beim unmittelbaren Zwang (vgl. § 55 PolG NRW).

Bezogen auf das niedersächsische Recht wurde vom OVG Lüneburg zeitweilig vertreten, dass dennoch eine Überwälzung der Kosten des unmittelbaren Zwangs auf den Pflichtigen möglich sei, und zwar im Wege einer Analogie:⁵ Es sei nicht einzusehen, warum die Polizei die Kosten der Ersatzvornahme einfor-

⁴ Siehe § 15 Abs. 1 Nr. 7 VO VwVG NRW (Abschleppen eines Kraftfahrzeugs) § 20 Abs. 2 S. 2 Nr. 7 VO VwVG NRW (Ersatzvornahme).

⁵ OVG Lüneburg, NJW 1978, 721 (722 f.); dagegen *Pieper*, POR NRW, 2017, Rn. 594: keine analoge Anwendung von § 52 Abs. 1 S. 2 PolG NRW, § 77 VwVG NRW.

dem könne, aber nicht die Kosten des unmittelbaren Zwangs. Das OVG Lüneburg ist von dieser Auffassung später wieder abgerückt.⁶ Heute dürfte einhellig anerkannt sein, dass ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung eine Heranziehung des Pflichtigen zur Kostenerstattung nicht zulässig ist.⁷

Hinsichtlich der Kosten des unmittelbaren Zwangs ist also zu unterscheiden, ob die Ordnungsbehörden tätig werden oder die Polizei:

- Soweit die Ordnungsbehörden tätig werden, können sie die Kosten des unmittelbaren Zwangs zumindest teilweise in Form von Gebühren oder der Erstattung von Auslagen vom Pflichtigen verlangen.
- Handelt hingegen die Polizei, kann sie die Kosten, die beim Einsatz unmittelbaren Zwangs anfallen, dem Pflichtigen nicht auferlegen,⁸ wohl aber die Kosten einer Ersatzvornahme oder Sicherstellung.

III. Rechtslage im Bund und in anderen Ländern

Ähnlich wie in NRW gibt es in folgenden Ländern derzeit keine Möglichkeit, die Kosten der Polizei, die beim Einsatz unmittelbaren Zwangs anfallen, den Pflichtigen aufzuerlegen: Brandenburg, Bremen, Niedersachsen und Sachsen. In der Mehrzahl der Länder gibt es indessen Regelungen, welche es der Polizei ermöglichen, die Kosten des unmittelbaren Zwangs dem Pflichten in Rechnung zu stellen.⁹ Dasselbe gilt für die Bundespolizei.¹⁰

1. Grundsätzliche Verfassungskonformität der Überwälzung der Polizeikosten des unmittelbaren Zwangs auf den Pflichtigen

Regelungen, wonach die Pflichtigen die Kosten der Anwendung unmittelbaren Zwangs durch die Polizei tragen müssen, sind wohl in den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts

⁶ OVG Lüneburg, NVwZ 1984, 323 (325).

⁷ *Muckel*, in: Möstl/Kugelman, PolG NRW, 2020, § 55 Rn. 15; *Olthaus*, in: Schönenbroicher/Heusch, Gefahrenabwehrrecht NRW, 2023, § 52 PolG NRW Rn. 7; *Ogorek*, in: BeckOK-POR NRW, Stand: April 2023, § 55 PolG NRW Rn. 15, *Kingreen/Poscher*, POR, 12. Aufl. 2022, § 25 Rn. 2; *Guys/Eichenhofer*, POR, 11. Aufl. 2023, § 8 Rn. 458.

⁸ *Olthaus*, in: Schönenbroicher/Heusch, Gefahrenabwehrrecht NRW, 2023, § 55 PolG NRW 55 Rn. 7.

⁹ Siehe § 66 Abs. 4 PolG BW i.V.m. § 31 VwVG BW, Art. 75 Abs. 3 BayPAG, § 8 Abs. 1 S. 1 BlnVwVfG i.V.m. § 12, 19 VwVG Bd., §§ 15, 39 HmbVwVG, § 52 Abs. 1 S. 3 i.V.m. § 8 Abs. 2 S. 1 HSOG, §§ 90, 114 Abs. 1 SOG MV, § 76 Abs. 1 POG RP i.V.m. §§ 65, 83 VwVG RP, § 49 Abs. 7 SPoIG, § 68a SOG LSA, § 239 LVwG SH, § 56 Abs. 3 S. 1 ThürPAG.

¹⁰ Der Einsatz unmittelbaren Zwangs durch die Bundespolizei richtet sich nach § 12 VwVG Bd. i.V.m. §§ 1 ff. UZwG. Für die Kosten (= Gebühren und Auslagen) gilt § 19 VwVG Bd. (= Parallelnorm zu § 77 VwVG NRW), dessen Absatz 3 auf das BGeBG verweist. Diese Regelung wird auf Verordnungsebene konkretisiert (BMIBGebV und AGebV), u.a. durch Stundensätze für den Personaleinsatz.

eingeführt worden.¹¹ Dabei haben Rechtsprechung und Literatur deren Verfassungskonformität zumeist bejaht.¹²

Erörtert wurde dabei u.a. die Bedeutung der Versammlungsfreiheit gem. Art. 8 Abs. 1 GG. Insoweit ist Folgendes im Blick zu behalten: Grundsätzlich entfaltet das Versammlungsrecht eine Sperrwirkung ggü. dem Polizeirecht, sodass Polizeirecht insoweit nur anwendbar ist, wenn die Versammlung zuvor beendet (z.B. durch Auflösung gem. § 13 Abs. 2 VersG NRW) worden ist (siehe etwa § 19 Abs. 4 S. 1 VersG NRW). Die Bedeutung der Versammlungsfreiheit musste deshalb bereits bei der Auflösung der Versammlung berücksichtigt werden. Wenn die Versammlung rechtmäßig aufgelöst worden ist, weist dies darauf hin, dass im konkreten Fall entweder schon der Schutzbereich der Versammlungsfreiheit nicht eröffnet war (z.B., weil die Versammlung unfriedlich i.S.d. Art. 8 Abs. 1 GG war) oder das Gewicht der Versammlungsfreiheit geringer war als die kollidierenden Belange der öffentlichen Sicherheit. Der Bürger überschreitet damit den Rahmen zulässiger Grundrechtsausübung.¹³

Zudem muss das Gewicht der Versammlungsfreiheit auch beim Erlass des polizeilichen Grundverwaltungsaktes und beim Einsatz unmittelbaren Zwangs berücksichtigt werden. Der Kostenbescheid ist wiederum nur möglich, wenn der Einsatz unmittelbaren Zwangs rechtmäßig ist, was nur der Fall sein kann, wenn das Grundrecht der Versammlungsfreiheit dadurch nicht verletzt worden ist.

Dies bedeutet: Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit steht einer Regelung zur Kostenpflichtigkeit des Einsatzes unmittelbaren Zwangs nicht entgegen. Das Gewicht der Versammlungsfreiheit wurde schon bei den vorgelagerten polizeilichen Handlungen umfassend und hinreichend berücksichtigt.

2. Einzelfragen

Rechtsprechung und Literatur haben sich in den letzten Jahrzehnten immer wieder mit Einzelfragen der Kostenpflicht hins. des unmittelbaren Zwangs befasst. Die dadurch gewonnenen Einsichten würden relevant, falls der Landesgesetzgeber NRW ebenfalls eine Kostenpflicht einführen will.

¹¹ Näher z.B. *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, 9. Aufl. 1986, S. 677; *Schenke*, NJW 1983, 1882 ff.; *Schultz*, MDR 1983, 183 f.

¹² VGH BW, NVwZ 1985, 202 (204 – auch zur Gesetzgebungskompetenz); *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, 9. Aufl. 1986, S. 677; *Kingreen/Poscher*, POR, 12. Aufl. 2022, § 25 Rn. 14; *Broß*, DVBl. 1983, 377 (380); *Schenke*, NJW 1983, 1882 (1888 f.); *Würtenberger*, NVwZ 1983, 192 (199); krit. hingegen *Kahlert/Sander*, PolG BW, 9. Aufl. 2022, § 66 Rn. 26; *Gusy*, DVBl. 1996, 722 (725 f.); *Kühling*, DVBl. 1981, 315 ff.

¹³ *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, 9. Aufl. 1986, S. 677.

a) *Gesamtschuldnerische Haftung für die Gesamtkosten oder nur pro rata-Haftung?*

Wenn es mehrere Störer gibt, stellt sich die Frage, ob die Störer gesamtschuldnerisch oder pro rata haften. Bei einer gesamtschuldnerischen Haftung könnte die Polizei sich zunächst an einen Pflichtigen wenden und von diesem die Gesamtkosten verlangen. Der Betroffene müsste dann im Innenverhältnis zu den übrigen Störern Erstattung verlangen. Das nordrhein-westfälische Polizeirecht kennt in einzelnen Konstellationen eine gesamtschuldnerische Haftung, ebenso das Verwaltungsvollstreckungsrecht.¹⁴

Manche Literaturstimmen halten es mit Blick auf die Versammlungsfreiheit gem. Art. 8 Abs. 1 GG für verfassungswidrig, einem Störer gesamtschuldnerisch die Gesamtkosten des Polizeieinsatzes aufzuerlegen.¹⁵ Die Polizei könnte dann jeden Pflichtigen nur pro rata in Anspruch nehmen, entweder durch gleichmäßige Verteilung der Gesamtkosten auf die einzelnen Pflichtigen¹⁶ oder durch Auferlegung der Kosten, die bei dem Einzelnen konkret entstanden sind.

In der Rechtsprechung ist eine gesamtschuldnerische Inanspruchnahme gleichwohl bereits gebilligt worden, jedenfalls dann, wenn die Mitverursachungsbeiträge der einzelnen Beteiligten nicht genau abgegrenzt werden können.¹⁷

b) *Berücksichtigungsfähigkeit der Kosten der Vor- und Nachbereitung des polizeilichen Einsatzes sowie von polizeilichen Reserven?*

Die Haftung des Pflichtigen betrifft – je nach Gesetzeswortlaut – die durch die Ausführung des unmittelbaren Zwangs entstandenen Kosten (so auch § 20 Abs. 2 S. 2 Nr. 8 VO VwVG NRW). Die Kosten für in Reserve gehaltene Polizeikräfte zählen nicht dazu,¹⁸ ebenso wenig die Kosten der Vor- und Nachbereitung¹⁹.

c) *Rechtmäßigkeit des Grundverwaltungsaktes als Voraussetzung der Rechtmäßigkeit des Kostenbescheids?*

Teils wird vertreten, dass ein Kostenbescheid nur erlassen werden dürfe, wenn der Grundverwaltungsakt rechtmäßig sei.²⁰ Überwiegend wird indessen die Primärebene insoweit von

¹⁴ Siehe § 46 Abs. 3 S. 2 PolG NRW, § 18 Abs. 2 VwVG NRW.

¹⁵ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2013, Art. 8 Rn. 122; *Kniesel*, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 18. Aufl. 2019, Teil I Rn. 57; *Kingreen/Poscher*, POR, 12. Aufl. 2022, § 25 Rn. 12.

¹⁶ So VGH BW, NJW 1990, 1618 (1619); *Kingreen/Poscher*, POR, 12. Aufl. 2022, § 25 Rn. 12.

¹⁷ VG Gießen, Urteil vom 4.3.2022 – 4 K 2855/21, juris Rn. 127. – Eine gesamtschuldnerische Haftung für zulässig haltend *Köhler/Käb*, BayPAG, 20. Aufl. 2010, Art. 76 Rn. 14.

¹⁸ VGH BW, NVwZ 1985, 202 (204); *Kingreen/Poscher*, POR, 12. Aufl. 2022, § 25 Rn. 12.

¹⁹ VG Mainz, Urteil vom 8.6.2017 – 1 K 4/14, juris Rn. 85.

²⁰ BayVGH, Urteil vom 17.4.2008 – 10 B 07.219, juris Rn. 16; VG Gera, Urteil vom 15.4.2015 – 2 K 417/14, juris Rn. 17; VG Mainz, Urteil vom 8.6.2017 – 1 K 4/14, juris Rn. 41.

der Sekundär- und Tertiärebene getrennt: Es sei zwar Voraussetzung der Rechtmäßigkeit des Kostenbescheids (Tertiärebene), dass der Zwangsmittel Einsatz (Sekundärebene) rechtmäßig sei (oben I. 3.). Jedoch könne der Zwangsmittel Einsatz rechtmäßig sein, obwohl der Grundverwaltungsakt rechtswidrig sei.²¹

Die letztgenannte Sichtweise ist vorzugswürdig. § 50 Abs. 1 PolG NRW verlangt nach seinem Wortlaut lediglich, dass der Grundverwaltungsakt entweder unanfechtbar (= bestandskräftig) ist oder dass ein Rechtsmittel keine aufschiebende Wirkung hat (d.h. sofort vollziehbar gem. § 80 Abs. 2 VwGO ist), verlangt aber nicht die Rechtmäßigkeit.

Der Rechtsschutz der Betroffenen wird dadurch nicht verkürzt: Der Grundverwaltungsakt bleibt auch nach Anwendung des unmittelbaren Zwangs anfechtbar.²² Ist die Anfechtung erfolgreich, hebt das Gericht den Grundverwaltungsakt auf (§ 113 Abs. 1 S. 1 VwGO). Ohne Grundverwaltungsakt entfällt sodann die Rechtmäßigkeit des eingesetzten Verwaltungszwangs, sodass auch ein Kostenbescheid nicht mehr zulässig ist, also erfolgreich angefochten werden kann.

IV. Konsequenzen für NRW

Es unterfällt dem gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum, eine Kostenpflicht für den Einsatz unmittelbaren Zwangs durch die Polizei einzuführen. Eine gesetzgeberische Verpflichtung zur Schaffung einer Kostenerstattungsregelung besteht nicht.

1. Erwägungen gegen eine Einführung einer Kostenpflicht beim Einsatz unmittelbaren Zwangs durch die Polizei

Gegen die Einführung einer Kostenpflicht beim Einsatz unmittelbaren Zwangs könnten u.a. folgende Erwägungen eingeführt werden:

a) *Ausrichtung des Polizeihandelns auf das Gemeinwohl*

Der Einsatz der Polizei im Bereich der Gefahrenabwehr dient dem Gemeinwohl, sodass es zunächst nahe liegt, dass die Allgemeinheit die Kosten polizeilicher Einsätze tragen soll. Allerdings wird man von diesem Grundsatz Ausnahme begründen können:

²¹ VGH BW, VBIBW 2022, 16 (18 ff.) u. NVwZ 1985, 202 (204); VG Gießen, Urteil vom 28.1.2022 – 4 K 2484/21, juris Rn. 96; VG Regensburg, Urteil vom 20.7.2021 – 4 K 19.960, juris Rn. 27; *Kingreen/Po-scher*, POR, 12. Aufl. 2022, § 25 Rn. 13; *Turnit*, VBIBW 2023, 185 (188).

²² Der Grundverwaltungsakt (= Platzverweisung) erledigt sich nicht durch den unmittelbaren Zwang (= Wegtragen), weil er noch Grundlage für die Kostenerstattung ist; siehe dazu z.B. *Sachs*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 10. Aufl. 2022, § 43 Rn. 215.

- Dies gilt zum einen für den Fall, dass die polizeiliche Handlung zugleich privaten Interessen dient. So ist die polizeiliche Begleitung von Schwer- und Werttransporten gebührenpflichtig.²³
- Das gilt zum anderen für den Fall, dass eine Person einen polizeilichen Einsatz als Störer verursacht.

In beiden Konstellationen tritt die betroffene Person aus der Allgemeinheit in einem Maße hervor, dass es sachlich gerechtfertigt erscheint, sie an den Polizeikosten zu beteiligen.

b) Verhinderung von Hemmschwellen, vom Grundrecht der Versammlungsfreiheit Gebrauch zu machen

Wenn Bürger:innen damit rechnen müssen, später die Polizeikosten erstatten zu müssen, könnte dies sich dahingehend auswirken, dass manche davon abgehalten werden, von ihrem Grundrecht der Versammlungsfreiheit Gebrauch zu machen. In der Literatur ist insoweit von der grundrechtsstrangulierenden Wirkung der Polizeikosten die Rede.²⁴

Soweit Bedenken gegen die Einführung einer Kostenpflicht auf diese Erwägung gestützt werden, ist allerdings Folgendes zu berücksichtigen: Bei rechtskonform durchgeführten Versammlungen gibt es keinen Anlass für die Anwendung unmittelbaren Zwangs, sodass auch keine Kosten anfallen.

Nun könnte man darauf abstellen, dass es einen Graubereich geben könnte, bei dem Demonstrierende nicht sicher einschätzen können, ob ihre Aktionen rechtskonform sind oder nicht. Bei Vorliegen von Rechtstreue müssten sie dennoch keine Kostenpflicht befürchten: Sollte die Polizei eine Versammlung oder ein anderes Verhalten für rechtswidrig halten und einen entsprechenden Grundverwaltungsakt erlassen, ordnet Bundesrecht an, dass dieser Verwaltungsakt sofort vollziehbar ist (§ 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 VwGO). Bundesrecht erwartet vom Bürger also, den (möglicherweise rechtswidrigen) Verwaltungsakt zu befolgen, sofern nicht ein Gericht nach § 80 Abs. 5 VwGO die aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen angeordnet (oder wiederhergestellt) hat. Demonstrierende müssten mithin entsprechenden Verwaltungsakten der Polizei Folge leisten und könnten ggf. nachträglichen Rechtsschutz suchen. Wenn sie den Verwaltungsakten der Polizei keine Folge leisten, handeln sie rechtswidrig und haben den zulässigen Bereich der Grundrechtsausübung verlassen, sodass sie nicht länger schutzwürdig sind.

Zu erinnern ist zudem daran, dass die Kostenpflicht keinen Strafcharakter hat (oben I. 4.) und einen solchen auch nicht vom Gesetzgeber oder von der Polizei zugewiesen bekommen darf.

²³ Siehe Anlage 5, Tarifstelle 18.1, 18.3 der AVerwGebO NRW.

²⁴ Gusy, DVBl. 1996, 722 (726).

Schließlich könnte der Gesetzgeber erwägen, den Umfang der Kostenpflicht zu deckeln, z.B. durch einen entsprechend festgesetzten Gebührenrahmen.²⁵ Ohnehin kann es sich in Ausnahmefällen aus persönlichen oder sachlichen Gründen als unbillig erweisen, einen Pflichtigen zu den Kosten heranzuziehen.²⁶

2. Erwägungen für eine Einführung einer Kostenpflicht beim Einsatz unmittelbaren Zwangs durch die Polizei

Für die Einführung der Kostenpflicht sprechen gesetzessystematische Erwägungen, da die Ordnungsbehörden die Kosten, die bei der Anwendung unmittelbaren Zwangs entstehen, in Rechnung stellen dürfen – warum dann nicht auch die Polizei, zumal sie die Kosten des Zwangsmittels der Ersatzvornahme einfordern kann? Dafür spricht auch der Vergleich mit dem Bundesrecht: Warum könnte die Bundespolizei von Aktivist:innen, die einen Bahnhof blockieren, Kostenersatz verlangen, nicht aber die Landespolizei, wenn eine Straße blockiert wird?

3. Gesetzestechnische Hinweise

Fasst der Landesgesetzgeber den rechtspolitischen Willen, für die Anwendung unmittelbaren Zwangs durch die Polizei eine Kostenerstattungspflicht einzuführen, müsste er zunächst im PolG NRW einen Verweis auf § 77 VwVG NRW platzieren, z.B. in § 55 Abs. 1 PolG NRW.

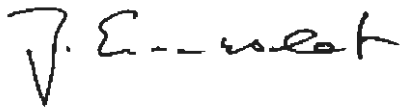
Des Weiteren könnte er einen Gebührentatbestand normieren, z.B. durch eine Ergänzung von § 15 VO VwVG NRW. Teil des (neuen) Gebührentatbestandes könnte insb. der Personalaufwand seitens der Polizei sein. Dabei darf kein unberechenbares Kostenrisiko entstehen.²⁷ Der Gebührentatbestand muss deshalb hinreichend bestimmt sein. Zur Möglichkeit einer Deckelung siehe oben IV. 1. b).

Für die Auslagen könnte man die schon bestehenden Regelungen in § 20 Abs. 2 S. 2 Nrn. 8 und 9 VO VwVG NRW heranziehen. Die Auslagen würden z.B. Kosten für Lösungsmittel oder für hinzuzuziehendes ärztliches Personal erfassen.

²⁵ Siehe z.B. § 75 Abs. 3 ThürPAG: max. 5.000 Euro bei verbotenen Versammlungen. – In Bayern ist für die Anwendung unmittelbaren Zwangs ein Gebührenrahmen von 36 Euro bis max. 1.500 Euro vorgesehen (§ 1 Nr. 8 BayPolKV).

²⁶ VGH BW, VBIBW 2022, 16 (26); VG Bayreuth, Gerichtsbescheid vom 10.9.2019 – 1 K 16.785, juris Rn. 25; VG Saarlouis, Urteil vom 25.4.2019 – 6 K 1404/17, juris Rn. 54.

²⁷ *Kingreen/Poscher*, POR, 12. Aufl. 2022, § 25 Rn. 12.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Ennuschat'. The signature is written in a cursive style with a large initial 'J' and a long horizontal stroke.

Professor Dr. Jörg Ennuschat