

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**18/707**

A09

Meisterernst Düsing Manstetten Postfach 53 03 48029 Münster

Landtag Nordrhein-Westfalen  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf

Az.: 1052/21 Landtag Anhörung

Sekretariat: B. Kreimeyer  
Durchwahl: 52091 - 15  
achelpoehler@meisterernst.de

15.08.2023 AC/ach

**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**

1.

Der Antrag zielt darauf, dafür Sorge zu tragen, dass Störer in Nordrhein-Westfalen die Kosten für die durch sie begangenen Straftaten und herbeigeführten Polizeieinsätze tragen müssen und diese verursachten Kosten im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten unverzüglich und konsequent einzutreiben.

2.

Gebühren werden gemeinhin zur Deckung des Aufwands für eine individuell zurechenbare Verwaltungshandlung erhoben. Ein großer Teil des polizeilichen Aufwands ist individuell zurechenbar.

30% ihrer Arbeitszeit verbringen Polizeibeamte mit der Aufnahme von Verkehrsunfällen. Der frühere Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaft deutscher Polizeipräsidenten hatte deshalb angeregt, bei Blechschäden auf eine polizeiliche Unfallaufnahme zu verzichten, da die Polizei hier nur kostenlose Beweissicherung für Versicherungsunternehmen betriebe. In diesem Zusammenhang wurde die Idee einer Gebührenpflicht für diese Unfallaufnahme in die Diskussion gebracht. 50 EUR könnten von dem Unfallverursacher, als denjenigen, der den Polizeieinsatz verursacht hat, für die polizeiliche Tätigkeit erhoben werden<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> <https://www.stern.de/auto/service/debatte-um-bagatellschaeden-die-polizei-versteckt-sich-vor-dem-buerger-3961828.html>



**MEISTERERNST  
DÜSING  
MANSTETTEN**

Partnerschaft von  
Rechtsanwältinnen und  
Rechtsanwälten mbB

Oststraße 2  
48145 Münster

Tel. 0251/5 20 91-0  
Fax 0251/5 20 91-52

E-Mail: [info@meisterernst.de](mailto:info@meisterernst.de)  
[www.meisterernst.de](http://www.meisterernst.de)

**Bernd Meisterernst**  
(bis 2018)

**Mechtild Düsing**  
Fachanwältin für Agrar-,  
Erb- und Verwaltungsrecht

**Dietrich Manstetten**  
(bis 2021)

**Dr. Frank Schulze**  
Fachanwalt für Verwaltungs-  
recht, Dipl.-Verwaltungswirt

**Klaus Kettner**  
Fachanwalt für Arbeits- und  
Sozialrecht

**Wilhelm Achelpöhler**  
Fachanwalt für Verwaltungs- und  
für Urheber- und Medienrecht

**Dr. Dirk Schuhmacher**  
Fachanwalt für Agrarrecht

**Veronica Bundschuh**  
Fachanwältin für Arbeitsrecht

**Dr. Rita Coenen**  
Fachanwältin für Familienrecht  
Zertifizierte Mediatorin  
Lehrbeauftragte Universität  
Münster

**Marius Schaefer, MLE**  
Fachanwalt für Arbeitsrecht

**Anna-Kristina Pusch**  
Fachanwältin für Familien-  
und Sozialrecht

**Henning  
Schulte im Busch**  
Fachanwalt für Agrar- und  
Verwaltungsrecht

**Dr. Andrea Bockey**  
**Notarin** · Fachanwältin für Erb-,  
Verwaltungs- und Sozialrecht

**Julius Altmiks**  
Rechtsanwalt

**Marlit Brummert**  
Rechtsanwältin

**Elena Gabel**  
Rechtsanwältin

 **Arbeitnehmer-  
Anwälte**

bundesweiten Kooperation  
ArbeitnehmerAnwälte  
[www.arbeitnehmer-anwaelte.de](http://www.arbeitnehmer-anwaelte.de)



Im Bundesland Bremen wird für bestimmte Polizeieinsätze, die im Zusammenhang mit den Bundesligaspielen der Deutsche Fußball Liga GmbH erfolgen eine Gebühr erhoben. Allein für einen Polizeieinsatz bei einem Bundesligaspiel am 19. April 2015 wurden Kosten von 425 000 € geltend gemacht. Auch in NRW gibt es vergleichbare Polizeieinsätze, Kosten werden indessen hier bislang nicht erhoben.

3.

Sollen die Kosten polizeilicher Maßnahmen erhoben werden, bedarf es dafür einer gesetzlichen Grundlage. Die Erhebung von Polizeikosten von Privatpersonen stellt einen Eingriff in Freiheit und Eigentum des Bürgers dar und unterliegt daher dem Vorbehalt des Gesetzes (Art. 20 III GG), d. h. sie bedarf einer Ermächtigung in einem Gesetz. Dieses Gesetz muss nach Inhalt, Gegenstand, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt sein.

4.

Dem Land NRW steht als Annexkompetenz zum Gefahrenabwehrrecht, das in die Zuständigkeit der Länder fällt, nach Art. 70 Abs. 1 GG die Gesetzgebungskompetenz zur Regelung der Kosten der Gefahrenabwehr zu. Keine Gesetzgebungskompetenz hat das Land auf dem Gebiet der Strafverfolgung. Soweit die Polizei also im Wege der Strafverfolgung tätig wird, kann das Land NRW keine Regelungen zur Erhebung von Polizeikosten treffen<sup>2</sup>. Soweit es in der Drucksache also heißt, Straftätern seien „die Kosten für die durch sie begangenen Straftaten“ aufzuerlegen und damit die Kosten von Strafverfolgungsmaßnahmen erhoben werden sollen, steht dem Land eine Gesetzgebungskompetenz nicht zu.

Vielfach sind Polizeieinsätze sowohl von Elementen der Strafverfolgung als auch der Gefahrenabwehr geprägt. Insoweit kommt es nach der Rechtsprechung auf den Schwerpunkt der polizeilichen Tätigkeit an oder auch darauf, wie die Polizei ihr Handeln selbst qualifiziert hat. Erklärt die Polizei also, sie räume jetzt eine Sitzblockade um die Personalien der Betroffenen für ein Strafverfahren aufzunehmen<sup>3</sup>, liegt ein repressives Handeln der Polizei vor. Für solche Maßnahmen können keine Polizeikosten nach Maßgabe einer landesrechtlichen Regelung erhoben werden.

5.

Eine ausdrückliche gesetzliche Regelung zur Erhebung der Kosten, die bei der Anwendung unmittelbaren Zwangs entstehen, existiert derzeit in NRW nicht. In anderen Bundesländern gibt es derartige gesetzliche Regelungen:

z.B. § 52 Abs. 4 BWPolG iVm § 31 Abs. 1, Abs. 4 BWLVwVG iVm § 7 BWLVwVGKO; Art. 75 Abs. 3 BayPAG iVm § 1 Nr. 8 BayPolKV; § 52 Abs. 1 S. 3 HSOG; §§ 70, 73 NVwVG iVm Kostentarif 26.3 AllGo.

Deshalb heißt es etwa in der Kommentierung von Ogorek:

*„In Nordrhein-Westfalen fehlen zudem Regelungen, die in besonderen Fällen Gebühren für die Anwendung unmittelbaren Zwangs vorsehen, wie sie in anderen Bundesländern bestehen (...) Die Anwendung unmittelbaren Zwangs ist in Nordrhein-Westfalen damit kostenfrei.“*

BeckOK PolR NRW/Ogorek, 25. Ed. 15.4.2023, PolG NRW § 55 Rn. 15

§ 77 VwVG bestimmt zwar, dass für Vollstreckungshandlungen Gebühren erhoben werden, die Vorschrift gilt aber unmittelbar nicht für die Tätigkeit der Polizei. Die Polizei handelt nicht auf der Grundlage des VwVG, sondern auf der Grundlage des PolG. Das PolG enthält für die Anwendung des unmittelbaren Zwangs auch keine Verweisung auf § 77 VwVG, in dem Sinne etwa, dass für die Anwendung unmittelbaren Zwangs nach Maßgabe des § 77 VwVG Kosten erhoben werden. Einen solchen Verweis

---

<sup>2</sup> VG Dresden, Urteil vom 13. Mai 2020 – 6 K 2649/18 –, Rn. 25, juris

<sup>3</sup> OVG NRW, Beschluss vom 6. August 2014 – 5 E 375/14 –, Rn. 5, juris

enthält § 52 Abs. 1 Satz 2 PolG, der die Ersatzvornahme regelt („§ 77 des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes findet Anwendung“), aber eben nicht § 55 PolG.

6.

Das Gebührengesetz NRW (§ 2 Abs. 1) bestimmt, dass die einzelnen Amtshandlungen, für die Gebühren erhoben werden und die Gebührensätze unter Beachtung der §§ 3 bis 6 in von der Landesregierung zu erlassenden (§ 2 Abs. 2 Satz 1) Gebührenordnungen bestimmt werden. Auf der Grundlage dieser Regelung hat das Land bereits für einen Fehlalarm die Erstattung von Polizeikosten in der GebO vorgesehen, was von der Rechtsprechung auch gebilligt wurde<sup>4</sup>. Inzwischen gibt es durch auf der Grundlage dieser Regelung auch eine Tarifstelle für die Anwendung unmittelbaren Zwangs<sup>5</sup>.

Damit stellt sich die Frage, ob die gesetzliche Ermächtigung im Gebührengesetz eine hinreichende Ermächtigung für die Landesregierung darstellt auch für die Anwendung unmittelbaren Zwangs Gebührentatbestände im Verordnungsweg vorzusehen. *Zugespitzt lautet die Frage also: muss über die Erhebung der Kosten für die Anwendung unmittelbaren Zwangs der Landtag durch Erlass eines speziellen Gesetzes entscheiden, oder kann der zuständige Minister ohne Befassung des Parlaments über die Erhebung von Kosten bei der Anwendung unmittelbaren Zwangs durch die Polizei entscheiden?*

Die Frage der Erhebung von Kosten für die Anwendung unmittelbaren Zwangs durch die Polizei allein auf der Grundlage der Gebührengesetze ist in der Literatur und Rechtsprechung kaum diskutiert, weil bislang kein Bundesland diesen Weg beschritten hat.

Teilweise wird angenommen, dass es für die Erhebung der Kosten unmittelbaren Zwangs insoweit einer speziellen gesetzlichen Ermächtigung bedarf<sup>6</sup>. Alle Bundesländer, die Kosten bei der Anwendung unmittelbaren Zwangs durch die Polizei erheben, haben eine entsprechende spezielle gesetzliche Grundlage geschaffen.

Eine spezielle gesetzliche Regelung ist bereits dann erforderlich, wenn der Gesetzgeber diesen Fall bereits – anders -geregelt hat. In dem Verweis in § 52 PolG (Ersatzvornahme) einerseits und dem Fehlen eines solchen Verweises in § 55 PolG (Unmittelbarer Zwang) kann man eine gesetzgeberische Entscheidung sehen, dass nicht für jede Form der polizeilichen Vollstreckung Kosten erhoben werden sollen.

Das NdsOVG<sup>7</sup> hat insoweit zu der seinerzeit vergleichbaren Gesetzeslage in Niedersachsen die Ansicht vertreten, in dem Fehlen einer Kostenregelung für die Anwendung unmittelbaren Zwangs drücke sich eine gesetzgeberische Wertung aus, die Auffassung nämlich, dass die Kosten für die hoheitlichen Aufgaben der Polizei grundsätzlich vom Staat zu tragen seien. Das NdsOVG verweist daher auf die Ansicht, die Kostenregelungen im Polizeirecht seien als abschließend anzusehen seien, so dass in den dort nicht geregelten Fällen eine Erstattung von Polizeikosten auszuschließen sei, ein Rückgriff auf das allgemeine Verwaltungskostenrecht sei daher ausgeschlossen. Ferner sei nicht erkennbar, dass nach dem Willen des Gesetzgebers des Gebührengesetzes auch die Erhebung von Kosten für Polizeieinsätze auf die allgemeine Regelung des Gebührengesetzes gestützt werden könne.

Weitere Rechtsprechung zu dieser Frage existiert soweit ersichtlich nicht, weil alle anderen Bundesländer die Kosten für die Anwendung unmittelbaren Zwangs auf der Grundlage einer speziellen Rechtsgrundlage erheben.

---

<sup>4</sup> OVG NRW, Urteil vom 8. März 2000 – 9 A 795/99 –, Rn. 23, juris.

<sup>5</sup> Tarifstelle 2.1.1.6 der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Verordnung zur Neuordnung des Allgemeinen Gebührentarifs vom 8. August 2023.

<sup>6</sup> Schenke: Erstattung der Kosten von Polizeieinsätzen NJW 1983, 1882, Poscher/Rusteberg, JuS 2012, 26

<sup>7</sup> OVG Lüneburg, Urteil vom 25.08.1983 - 12 A 120/81

Für diese Ansicht spricht auch die Regelung des § 77 Abs. 1 Satz 1 VwVG, der für die Anwendung unmittelbaren Zwangs der Ordnungsbehörden nach näherer Bestimmung einer Ausführungsverordnung zum VwVG die Erhebung von Kosten (Gebühren und Auslagen) vorsieht. Diese Regelung wäre überflüssig, könnte die Erhebung der Kosten für die Anwendung unmittelbaren Zwangs bereits auf § 2 Abs. 1 GebG gestützt werden.

Deshalb erscheint es zweifelhaft, dass § 2 GebG eine hinreichende Ermächtigungsgrundlage für die Erhebung von Polizeikosten bei der Anwendung unmittelbaren Zwangs bietet.

7.

Materiell muss eine Kostenerhebung durch Zwecke gerechtfertigt sein, die über die Einnahmeheraufschaffung hinausgehen. Dies folgt aus den finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes. Das Grundgesetz ist ein Steuerstaat. Die Verfassung geht grds. davon aus, dass die staatliche Tätigkeit durch Steuern finanziert wird, für die Steuererhebung und die Verteilung des Steueraufkommens enthält die Verfassung detaillierte Regelungen. Insofern ergibt sich aus der Finanzverfassung eine Begrenzung nichtsteuerlicher Abgaben. Darüber hinaus ergibt sich eine Begrenzung auch aus dem Gleichheitssatz, weil jedermann bereits durch Steuern zur Finanzierung der Staatsaufgaben herangezogen wird, eine zusätzliche Inanspruchnahme also rechtfertigungsbedürftig ist.

Polizeiliche Einsätze erfolgen idR im öffentlichen Interesse. Das steht der Erhebung von Abgaben für diese Tätigkeit aber nicht entgegen. Denn fast alle gebührenpflichtigen Handlungen erfolgen auch oder vorwiegend im öffentlichen Interesse<sup>8</sup>.

Die besondere Rechtfertigung der Gebührenerhebung kann neben der Abschöpfung eines besonderen Vorteils durch das polizeiliche Handeln auch in der individuellen Zurechenbarkeit eines polizeilichen Handelns liegen, soweit diese öffentliche Leistung eine besondere Leistung ist, die sich von allgemeinen, steuerfinanzierten öffentlichen Aufwand klar abgrenzen lässt.

Der Gebührengesetzgeber verfügt hier über einen weiten Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum, welche individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen er einer Gebührenpflicht unterwerfen, welche Gebührenmaßstäbe und Gebührensätze er hierfür aufstellen und welche über die Kostendeckung hinausreichenden Zwecke, etwa einer begrenzten Verhaltenssteuerung in bestimmten Tätigkeitsbereichen, er mit einer Gebührenregelung anstreben will.

Das Bundesverwaltungsgericht hat es deshalb gebilligt, Kosten für den Mehraufwand zu erheben, der aufgrund der zusätzlichen Bereitstellung von Polizeikräften aus Anlass von Bundesligaspielen entsteht, für die auf der Grundlage tatsächlicher Erfahrungen besondere Sicherheitsrisiken prognostiziert werden. Das Bundesverfassungsgericht hat es gebilligt, dass den Flugunternehmen die Kosten der polizeilichen Sicherheitskontrollen in Rechnung gestellt werden<sup>9</sup>.

Allerdings kann nicht jeder Zurechnungszusammenhang eine Gebührenerhebung rechtfertigen. Ist die Grundrechtsbetätigung ohne polizeiliches Handeln nicht möglich, führt eine Gebührenpflicht unmittelbar zu einer Grundrechtsbeschränkung. Die Kosten für den Polizeischutz einer Synagoge müssen deshalb aus Steuermitteln getragen werden<sup>10</sup>.

Gleiches gilt für die Polizeikosten im Zusammenhang von Versammlungen. Von der Gebührenpflicht dürfen keine Auswirkungen ausgehen, die davon abhalten könnten unter dem Schutz des Art. 8 GG

---

<sup>8</sup> BVerfG, Kammerbeschluss vom 11. August 1998 - 1 BvR 1270/94 - NVwZ 1999, 176 <177>; BVerwG, Urteil vom 3. März 1994 - 4 C 1.93 - BVerwGE 95, 188 <201>.

<sup>9</sup> BVerfG (1. Kammer des Ersten Senats), Beschluss vom 11. 8. 1998 - 1 BvR 1270-94

<sup>10</sup> Heise, NVwZ 2015, 262 <267>:

stehende Versammlungen durchzuführen. Die bloße Verursachung der Amtshandlung durch Anmeldung oder Durchführung einer Versammlung reicht für die Erhebung einer Gebühr nicht aus. Dem Veranstalter oder Leiter einer Versammlung dürfen gebührenrechtlich nicht Gefahrentatbestände zugerechnet werden, die nicht von ihm, sondern – wenn auch im Zusammenhang oder in Folge der konkreten Versammlung – eigenständig durch Dritte unter Einschluss von Versammlungsteilnehmern geschaffen werden<sup>11</sup>.

Ist eine Versammlung hingegen rechtmäßig aufgelöst, was Voraussetzung für den Erlass eines Platzverweises und dessen Durchsetzung mit den Mitteln des unmittelbaren Zwangs ist, können - eine entsprechende gesetzliche Regelung vorausgesetzt - die Kosten für den polizeilichen Einsatz von denjenigen erhoben werden gegenüber denen die Polizei eingeschritten ist. Gleichwohl wird insoweit die Befürchtung geäußert, „dass durch die repressive Wirkung hoher Gebührenbescheide Bürger von der Wahrnehmung ihrer Rechte abgehalten werden - vor allem bei Versammlungen<sup>12</sup>.“ Auch wenn die Gebührenpflicht an ein rechtswidriges Handeln im Anschluss an eine Auflösung der Versammlung anknüpft, wird auch in der Literatur die Gefahr einer Beeinträchtigung der freien Ausübung des Versammlungsrechts darin gesehen, dass auf die Teilnahme an einer solchen Versammlung von vornherein verzichtet wird<sup>13</sup>, weil diese womöglich aufgelöst wird und anschließend polizeiliche Maßnahmen erfolgen.

8.

Die mögliche Kostenerhebung für polizeiliche Maßnahmen bei der Anwendung unmittelbaren Zwangs führt im Übrigen dazu, dass sich die mit polizeilichem Zwang vollstreckten polizeilichen Maßnahmen nicht erledigen.

Nach dem geltenden Recht haben sich polizeiliche Verfügungen durch ihre Vollstreckung regelmäßig erledigt. Für ihre nachträgliche gerichtliche Überprüfung muss derzeit ein qualifiziertes Rechtsschutzbedürfnis geltend gemacht werden können, das z.B. bei einem Platzverweis nicht ohne weiteres vorliegt<sup>14</sup>.

Können hingegen für die Vollstreckung der polizeilichen Maßnahme Kosten erhoben werden, dann gehen von dieser Maßnahme weiterhin Rechtswirkungen aus und zwar unabhängig davon, ob diese Kosten bereits erhoben sind. Die Existenz einer vollstreckbaren (nicht notwendig rechtmäßigen) Grundverfügung ist Grundlage der Anwendung unmittelbaren Zwangs, der wiederum Grundlage der Kostentragungspflicht ist. Wegen dieser fortwirkenden rechtlichen Bedeutung hat sich die Grundverfügung nicht erledigt. Sie kann nachträglich gerichtlich angefochten werden. Sie muss dann sogar angefochten werden, will man sich gegen die Kostenfolge wehren. Die Anwendung unmittelbaren Zwangs hat nur eine wirksame und vollstreckbare, nicht aber eine rechtmäßige Grundverfügung zur Voraussetzung. Mit der Aufhebung der Grundverfügung fehlt es dann an den Voraussetzungen für die Kostenerhebung.

Beispiel: Bei einer Blockadeversammlung erfolgt ein Platzverweis<sup>15</sup>. Als dieser nicht befolgt wird, wird die Person weggetragen. Ein Betroffener erhält einen Kostenbescheid über 80 EUR<sup>16</sup>. Will er sich gegen diesen Kostenbescheid wehren, mit der Begründung, ein Platzverweis hätte nicht erteilt werden dürfen, dann muss er Klage gegen den Platzverweis erheben. Unterlässt er dies und greift nur den

---

<sup>11</sup> BVerfG (1. Kammer des Ersten Senats), Beschluß vom 25. 10. 2007 - 1 BvR 943/02

<sup>12</sup> So z.B. Konstantin Kuhle, Tagesspiegel 07.03.2020

<https://www.tagesspiegel.de/politik/wenn-die-bundespolizei-eine-rechnung-schickt-4150714.html>

<sup>13</sup> Lisken/Denninger PolR-HdB, J. Versammlungsrecht (Kniesel/Poscher) Rn. 92

<sup>14</sup> OVG NRW, Urteil vom 7. Dezember 2021 – 5 A 2000/20 –, Rn. 43, juris

<sup>15</sup> Was ohne vorherige Auflösung der Versammlung rechtswidrig ist z.B. BVerfG, stattgebender Kammerbeschluss vom 26. Oktober 2004 – 1 BvR 1726/01 –,

<sup>16</sup> BVerwG, Beschluss vom 25. November 2021 – 6 B 7/21 –,

Kostenbescheid an wird er mit Einwänden gegen den Platzverweis nicht gehört<sup>17</sup>. Er muss also den nicht erledigten Platzverweis<sup>18</sup> durch ein Gericht aufheben lassen. Für einen solchen Prozess setzen die Verwaltungsgerichte einen Gegenstandswert von 5000 EUR an. Nimmt der Betroffene sich einen Anwalt und die Polizei auch, dann entsteht in der 1. Instanz ein Kostenrisiko von 2 x Anwaltskosten iHv. 1.017,45 EUR<sup>19</sup> und Gerichtskosten von 483 EUR, insgesamt also von 2577,90 EUR. Und dies alles um überprüfen zu können, ob die polizeilichen Maßnahmen, die mit unmittelbarem Zwang durchgesetzt wurden, rechtmäßig sind. Das Kostenrisiko des Klägers steht also in keinem annähernd wirtschaftlichen Verhältnis zu der Kostenforderung der Polizei.

Will der Kläger in diesem Fall hingegen nur geltend machen, für die Erhebung der Polizeikosten stelle § 2 GebG keine ausreichende Rechtsgrundlage dar sind die Kosten deutlich übersichtlicher. Der Streitwert liegt dann nur bei 80 EUR.



Achelpöhler

---

<sup>17</sup> VGH Mannheim (1. Senat), Urteil vom 03.05.2021 – 1 S 512/19

<sup>18</sup> BVerwG, Beschluss vom 25. November 2021 – 6 B 7/21 –,

<sup>19</sup> Bei den Anwaltskosten wird vorausgesetzt, dass der Anwalt des Klägers zu den Gebühren nach Maßgabe des RVG arbeitet, während dies der Anwalt der Polizei sicherlich nicht machen wird.