



14. September 2023

## Stellungnahme zum Siebten Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/4531  
Ihr Zeichen: A09 – PolGE

Zu dem Gesetzentwurf nehme ich wie folgt Stellung. Dabei beschränke ich mich auf die Änderung des Gebührenrechts der Polizei durch Art. 1 Nr. 4, 5 und 8.

### Überblick

Die Änderung des Gebührenrechts bewegt sich im verfassungsrechtlichen Rahmen. Insbesondere verstößt sie nicht gegen den sog. Grundsatz der Gebührenfreiheit des Polizeirechts, der weder im Verfassungs- noch im einfachen Recht nachweisbar ist. Die Möglichkeiten der Polizei, für ihre Amtshandlungen Gebühren zu erheben, werden durch die Änderung weder erweitert noch beschränkt. Die Rechtsgrundlagen für die Erhebung von Gebühren durch die Polizei werden jedoch übersichtlicher und damit für Polizei und Bürger:innen besser verständlich. Die Änderung dient damit vor allem den Grundsätzen der Bestimmtheit und Normenklarheit. Eine weitergehende Vereinfachung des Gebührenrechts (vgl. die Vorschläge auf S. 8) ist möglich, aber nicht zwingend.

### 1. Verfassungsrechtlicher Rahmen

Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich für die Gebührengesetzgebung folgender Rahmen:

„Gebühren sind öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlaß individuell zurechenbarer, öffentlicher Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahme auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken [...]. Ihre besondere Zweckbestimmung, Einnahme zu erzielen, um speziell die Kosten der individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung ganz oder teilweise zu decken, unterscheidet die Gebühr regelmäßig von der Steuer [...]. [...] Innerhalb seiner jeweiligen Regelungskompetenzen verfügt der Gebührengesetzgeber aus der Sicht des Grundgesetzes 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.“<sup>1</sup>

Entscheidend kommt es für die Schaffung eines Gebührentatbestandes durch den Gesetzgeber und die Gebührenerhebung im Einzelfall durch die Verwaltung, also auf die **individuelle Zurechenbarkeit** einer Amtshandlung an. Dieses Kriterium gilt für alle Verwaltungszweige, auch für die Polizei.<sup>2</sup> Soweit in der polizeirechtlichen Literatur verein-

**Universität Leipzig**  
Juristenfakultät  
Professur für Öffentliches Recht und  
das Recht der Politik

Burgstraße 21  
04109 Leipzig

**Telefon**  
+49 341 97-35156

**E-Mail**  
fabian.michl@uni-leipzig.de

**Web**  
www.uni-leipzig.de  
<https://www.jura.uni-leipzig.de/michl>

Kein Zugang für elektronisch  
signierte sowie für verschlüsselte  
elektronische Dokumente

<sup>1</sup> BVerfGE 50, 217 (226 f.).

<sup>2</sup> Vgl. Buchberger, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, Teil L Rn. 92 ff.

zelt vom „Grundsatz der Gebührenfreiheit“ die Rede ist,<sup>3</sup> handelt es sich dabei lediglich um die Beschreibung der Rechtslage, die besteht, wenn kein Gebührentatbestand vorliegt: Dann ist das Polizeihandeln gebührenfrei. Soweit hingegen verfassungskonforme Gebührentatbestände greifen, ist das Handeln der Polizei gebührenpflichtig. Der angebliche „Grundsatz“ beschreibt bei näherem Hinsehen also nur den allgemeinen Unterschied zwischen Pflicht und Nicht-Pflicht und ist damit ohne Erklärungswert für das Polizeigebührenrecht.

Der sog. **Grundsatz der Gebührenfreiheit** (auch: „Grundsatz der Kostenfreiheit“) des Polizeirechts ist insbesondere **kein Verfassungsgrundsatz**. Die Vorstellung entstand vielmehr in einer Zeit, als die Gebührenerhebung noch nicht an die individuelle Zurechenbarkeit einer Amtshandlung, sondern an ein individuelles Interesse geknüpft wurde. Amtshandlungen, die überwiegend im öffentlichen Interesse erfolgten, waren gebührenfrei.<sup>4</sup> Da jedenfalls das Eingriffshandeln der Polizei nicht im Interesse des Polizeipflichtigen, sondern im überwiegenden öffentlichen Interesse liegt, konnten für Polizeimaßnahmen keine Gebühren erhoben werden.<sup>5</sup> Unter dem grundgesetzlichen Gebührenbegriff veränderte sich jedoch die Rechtslage. In der Folge schufen die Länder zunehmend Gebühren für individuell zurechenbare Polizeimaßnahmen (zur Entwicklung in NRW s. u. unter 2. c).<sup>6</sup> Vom „Grundsatz der Gebührenfreiheit“ konnte keine Rede mehr sein. Bayern nahm jedoch 1983 den Grundsatz der Kostenfreiheit in seinem Kostengesetz auf, nach dessen Art. 3 Nr. 10 Satz 1 („sachliche Kostenfreiheit“) für Amtshandlungen der Polizei Kosten nicht erhoben werden, soweit nichts anderes bestimmt ist. Etwas anderes war zunächst nur bestimmt für Sicherstellung und Ersatzvornahme, für die – dem MEPolG folgend – besondere Kostentatbestände vorgesehen waren. In Art. 3 Nr. 10 BayKG kommt jedoch gerade kein Verfassungsgrundsatz zum Ausdruck, sondern eine politische Entscheidung des Gesetzgebers, die in der Folge immer weiter relativiert wurde. So wurde bereits 1995 in Art. 3 Nr. 10 Satz 2 BayKG eine Ausnahme für Amtshandlungen aufgenommen, die beantragt oder sonst veranlasst sind und nicht überwiegend im öffentlichen Interesse liegen. Weitere Ausnahmen kamen in den folgenden Jahren hinzu.<sup>7</sup> Diese Regelungstechnik ist – soweit ersichtlich – vereinzelt geblieben und wurde nur vom bayerischen „Partnerland“ Thüringen übernommen (§ 2 Abs. 1 Nr. 15 ThürVwKostG). In den anderen Ländern hat die Vorstellung vom „Grundsatz der Gebührenfreiheit des Polizeirechts“ keinerlei rechtlichen Anknüpfungspunkt.

Materiell-rechtliche Grenzen der Gebührengesetzgebung ergeben sich aus den **Grundrechten**. Dabei bilden der Gleichheitssatz und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit allgemeine Grenzen einer jeden Gebührenregelung.<sup>8</sup> Gerade im Polizeirecht sind auch die abschreckenden Wirkungen von Gebühren auf den Freiheitsgebrauch zu berücksichtigen, so dass auch Freiheitsgrundrechte der Gebührenerhebung Grenzen setzen.<sup>9</sup> Da der Gesetzentwurf keine Gebührenpflichten statuiert und auch keine neuen Befugnisse zur Gebührenerhebung schafft (dazu sogleich), verhält er sich den Grundrechten gegenüber neutral. Sie können daher im Folgenden außer Betracht bleiben, sind aber – selbstverständlich – bei der Konkretisierung der gesetzlichen Gebührenregelung durch den Ordnungsgeber und bei der Gebührenerhebung durch die Polizei im Einzelfall zu beachten.

Aufgrund der besonderen Regelungstechnik des Polizeigebührenrechts in NRW, die auf lange Verweisungsketten setzt, wird der Gesetzentwurf aber anhand der Grundsätze der **Bestimmtheit und Normenklarheit** zu bewerten sein, dem Gebührenregelungen wie alle Grundrechtseingriffe unterliegen.<sup>10</sup> Diese Grundsätze dienen in erster Linie der Vorhersehbarkeit von Eingriffen für den Bürger; sie haben eine „grundrechtliche Schutzergänzungsfunktion“.<sup>11</sup> Ihre Anforderungen sind aber in hohem Maße kontextabhängig.<sup>12</sup> So stellt das BVerfG etwa gesteigerte Anforderungen an die Normenklarheit von Ermächti-

<sup>3</sup> Etwa bei Kingreen/Poscher, *Polizei- und Ordnungsrecht*, 12. Aufl. 2022, § 25 Rn. 20.

<sup>4</sup> § 1 des (preußischen) Gesetzes über staatliche Verwaltungsgebühren v. 29.9.1923, GS S. 455, das nach 1945 als Landesrecht fort galt.

<sup>5</sup> Vgl. dazu OVG Nds., NVwZ 1984, 323, wonach nach „dem früheren Verständnis [...] Kosten für die hoheitlichen Aufgaben der Polizei grundsätzlich vom Staat getragen werden“.

<sup>6</sup> Vgl. Knemeyer, *Polizeikosten im System von Verwaltungsabgaben und -kosten*, JuS 1988, 866.

<sup>7</sup> BeckOK PolR Bayern/Unterreitmeier PAG Art. 93 Rn. 13–13.4.

<sup>8</sup> BVerfGE 50, 217 (227).

<sup>9</sup> Vgl. BVerfG (K), Beschl. v. 25.10.2007 – 1 BvR 943/02 –, Rn. 36 ff. zum Eingriff in die Versammlungsfreiheit durch die Auferlegung von Kosten.

<sup>10</sup> Vgl. Barczak, in: Stern/Sodan/Möstl, *Staatsrecht*, 2. Aufl. 2022, § 86 Rn. 49 ff.

<sup>11</sup> Lepsius, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz, *Hdb. VerfR*, 2021, § 12 Rn. 70.

<sup>12</sup> Lepsius, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz, *Hdb. VerfR*, 2021, § 12 Rn. 70 ff.

gungen zur heimlichen Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten.<sup>13</sup> In diesem Bereich hat es explizit auch Grenzen für die Verwendung von gesetzlichen Verweisketten aus dem Grundsatz der Normenklarheit abgeleitet: Verweisketten müssen danach begrenzt bleiben, dürfen nicht durch die Inbezugnahme von Normen, die andersartige Spannungslagen bewältigen, ihre Klarheit verlieren und in der Praxis nicht zu übermäßigen Schwierigkeiten bei der Anwendung führen.<sup>14</sup> Das Gebührenrecht ist, auch wenn es Rückwirkungen auf den Freiheitsgebrauch haben kann, nicht in vergleichbarer Weise grundrechtsrelevant, sodass dieser Maßstab entsprechend herabgesetzt werden muss. Als unvereinbar mit dem Gebot der Normenklarheit wird man einen Gebührentatbestand nur ansehen können, wenn er aufgrund der zahlreichen Verweisungen völlig intransparent wird.

## 2. Bisherige Rechtslage

Nach der bisherigen Rechtslage werden für individuell zurechenbare polizeiliche Amtshandlungen Gebühren **auf zwei Wegen** erhoben, die durch unterschiedliche „Verweisketten“ gekennzeichnet sind. Die eine Verweiskette nimmt ihren Ausgang im Polizeigesetz (PolG NRW) und findet über einen „Umweg“ durch das Verwaltungsvollstreckungsgesetz (VwVG NRW) ihr Ende in der Ausführungsverordnung zum Verwaltungsvollstreckungsgesetz (VOVwVG NRW). Die andere Verweiskette beginnt im Gebührengesetz (GebG NRW) und führt über die Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung (AVwGebO NRW) zum Allgemeinen Gebührentarif (AGT).

### a) Gebührenerhebung aufgrund des Polizeigesetzes

**Polizeigesetz:** Das Polizeigesetz regelt für zwei Maßnahmen die Kostentragung ausdrücklich: in § 46 Abs. 3 Satz 1 PolG NRW für die Sicherstellung und in § 52 Abs. 1 Satz 1 PolG NRW für die Ersatzvornahme. Kostenschuldner sind bei der Sicherstellung die nach §§ 4 oder 5 PolG NRW für die Gefahr Verantwortlichen und bei der Ersatzvornahme die vom Verwaltungszwang betroffene Person, d. h. diejenige Person, deren Pflicht zur Vornahme einer vertretbaren Handlung die Polizei rechtmäßig im Wege des Verwaltungszwanges gem. § 50 PolG durchgesetzt hat (das sind in der Regel ebenfalls die nach §§ 4, 5 PolG NRW Verantwortlichen).<sup>15</sup> Die Kostenregelungen im Polizeigesetz sind jedoch nicht vollständig. Vielmehr erklären § 46 Abs. 3 Satz 3 PolG NRW und § 52 Abs. 1 Satz 2 PolG NRW jeweils § 77 VwVG NRW für entsprechend anwendbar.

**Verwaltungsvollstreckungsgesetz:** § 77 Abs. 1 Satz 1 VwVG NRW definiert „Kosten“ als Gebühren und Auslagen und verweist für deren Erhebung auf die nähere Bestimmung einer Ausführungsverordnung. § 77 Abs. 4 Satz 1 VwVG NRW erklärt bestimmte Vorschriften des Gebührengesetzes für entsprechend anwendbar, die nach Satz 2 die Ausführungsverordnung in gewissem Umfang modifizieren kann.

**Ausführungsverordnung:** § 15 Abs. 1 VOVwVG NRW regelt die Erhebung von Verwaltungsgebühren für einzeln bezeichnete Amtshandlungen. Lfd. Nr. 13 und 14 nennen die Sicherstellung und die Verwahrung einer Sache. Die Ersatzvornahme ist nur dann gebührenpflichtig, wenn sie sich unter eine der anderen Nummern subsumieren lässt (z. B. lfd. Nr. 7 und 8: Abschleppen von Kfz). § 20 VOVwVG NRW regelt die Erstattungsfähigkeit von Auslagen.

**Rechtsgrundlagen** für die Erhebung von Kosten sind demnach, abhängig von der Art der Maßnahme:

- Sicherstellung/Verwahrung: § 46 Abs. 3 Satz 3 PolG NRW i. V. m. § 77 Abs. 1 Satz 1 VwVG NRW i. V. m. § 15 Abs. 1 lfd. Nr. 13 bzw. 14 und § 20 VOVwVG NRW
- Ersatzvornahme: § 52 Abs. 1 Satz 2 PolG NRW i. V. m. § 77 Abs. 1 Satz 1 VwVG NRW i. V. m. § 15 Abs. 1 [jeweils einschlägige lfd. Nr.] und § 20 VOVwVG NRW

---

<sup>13</sup> BVerfGE 154, 152 (238); dazu: Buchheim, in: Barczak, BKAG, 2023, § 9 Rn. 26 ff. sowie BVerfG, NVwZ-RR 2023, 1 (6 f.) m. Anm. Eichenhofer, NVwZ 2023, 41 (42 f.).

<sup>14</sup> BVerfGE 154, 152 (266).

<sup>15</sup> Muckel, in: Möstl/Kugelman, POR NRW, 2020, § 52 PolG Rn. 15; Tegtmeier/Vahle, PolG NRW, 13. Aufl. 2022, § 52 Rn. 5.

## b) Gebührenerhebung aufgrund des Gebührengesetzes

Die Regelung der Kostentragung in den §§ 46 Abs. 3 Satz 1, 52 Abs. 1 Satz 1 PolG NRW besagt nichts über die Gebührenpflicht anderer Polizeimaßnahmen. Sicherstellung und Ersatzvornahme erscheinen lediglich als typische Fälle einer individuellen Zurechenbarkeit an Gefahrverantwortliche bzw. Betroffene. Bei **anderen polizeilichen Maßnahmen** kommt es hingegen darauf an, ob sich die Maßnahme im Einzelfall ebenfalls als individuell zurechenbar und damit potentiell gebührenpflichtig erweist, oder ob sie allein von der Allgemeinheit zu finanzieren ist. Ist die individuelle Zurechenbarkeit gegeben, spricht nichts gegen eine Gebührenerhebung auf der Grundlage des Gebührengesetzes. Die gesetzliche Regelung zweier typischer Fälle der individuellen Zurechenbarkeit im Polizeigesetz lässt insbesondere nicht den Schluss zu, der Gesetzgeber habe für alle anderen Fälle die Erhebung von Gebühren ausschließen wollen. Die punktuelle Regelung von Gebührentatbeständen im Polizeigesetz ist vielmehr nicht abschließend, wie auch die Entstehungsgeschichte zeigt (dazu unter c).

In der **Ausbildungsliteratur zum Polizeirecht in NRW** werden die §§ 46 Abs. 3, 52 Abs. 1 PolG NRW jedoch überwiegend als abschließende Vorschriften verstanden, wobei aber das GebG NRW überhaupt nicht angesprochen wird. So behauptet *Pieper*, dass die Polizei „nur“ im Zusammenhang mit einer Ersatzvornahme oder bei Sicherstellung und Verwahrung Gebühren erheben könne.<sup>16</sup> *Dietlein* und *Hellermann* stellen fest, dass das PolG NRW „kein eigenständiges Kostenrecht“ normiere, die Regelungen zur Sicherstellung und Ersatzvornahme aber „[i]mmerhin“ auf § 77 VwVG NRW verweisen. Unter Verweis auf eine Entscheidung des OVG NRW aus dem Jahr 1953<sup>17</sup> heißt es weiter, dass das PolG NRW keine kostenrechtliche Ermächtigungsgrundlage für den unmittelbaren Zwang vorsehe.<sup>18</sup> Das ist zwar zutreffend, doch galt im Jahr 1953 auch noch nicht das GebG NRW (s. u. unter 2. c). Wenn *Dietlein* und *Hellermann* eine „analoge Anwendung des § 77 VwVG zur Schließung einer etwaigen Regelung“ erwägen, aber aufgrund des Vorbehalts des Gesetzes im Ergebnis ablehnen,<sup>19</sup> übersehen sie, dass schon keine Lücke besteht, die durch eine Analogie gefüllt werden müsste: Denn § 1 Abs. 1 Nr. 1 GebG NRW, den sie nicht erwähnen, deckt auch individuell zurechenbare Zwangsanwendung ab, sofern für diese ein Gebührentatbestand konkretisiert wird (vgl. dazu die neue AGT-Tarifstelle Nr. 2.1.1.6). Die Ausblendung des allgemeinen Gebührenrechts scheint ein Spezifikum der nordrhein-westfälischen Ausbildungsliteratur zu sein.<sup>20</sup>

Das Gebührengesetz selbst schließt seine **Anwendbarkeit** auf polizeiliches Handeln nicht aus.<sup>21</sup> Denn es gilt nach § 1 Abs. 2 Nr. 1 GebG NRW nur nicht, *soweit* Kosten Gegenstand besonderer Regelung durch Gesetz (usw.) sind. Es kann also nicht (von vornherein, aber über § 77 Abs. 4 Satz 1 VwVG NRW zumindest partiell) auf die Kostenerhebung für Sicherstellung und Ersatzvornahme angewendet werden. Für alle anderen Fälle individuell zurechenbarer polizeilicher Amtshandlungen gilt es aber (eben: „soweit“). So bestimmt § 1 Abs. 1 Nr. 1 GebG NRW zum Gegenstand des Gesetzes „die Kosten, die als Gegenleistung für die besondere öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit (Amtshandlung) einer Behörde des Landes [...] in der Form von Verwaltungsgebühren [...] erhoben werden“. Da die Polizei nach § 1 PolG NRW eine Behörde des Landes ist, gilt das Gebührengesetz auch für ihre Amtshandlungen. Das Kriterium der „beson-

---

<sup>16</sup> Pieper, POR NRW, 2017, Rn. 588 mit Verweis auf den Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des VwVG NRW und des GebG NRW v. 7.11.2002, LT-Drs. 13/3192, S. 70 f., wo sich diese Aussage freilich gerade nicht findet. Vielmehr heißt es dort, dass § 77 VwVG NRW „jedenfalls“ bei der Ersatzvornahme und bei der Sicherstellung und Verwahrung auch für die Polizei gelte. Unerklärlich ist auch der Verweis bei Pieper, a. a. O., Rn. 594 auf „Nr. 18 der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung“ (gemeint ist der AGT a. F.), die eine abschließende Regelung für Polizeiliche Angelegenheiten enthalte. Nach Piepers eigenen Maßstäben dürften die AVwGebO NRW und der AGT aber auf die Polizei überhaupt nicht anwendbar sein, weil sie das GebG NRW konkretisieren, nicht § 77 VwVG. Auch bei Wolfgang/Hendricks/Merz, POR NRW, 3. Aufl. 2011, Rn. 667 ff., auf die Pieper verweist, findet sich diese Aussage nicht, zumal dort die AVwGebO NRW überhaupt nicht erwähnt wird.

<sup>17</sup> OVG NRW, Beschl. v. 27.1.1953, OVG 7, 27 (28 f.).

<sup>18</sup> Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in NRW, 8. Aufl. 2021, § 3 Rn. 259.

<sup>19</sup> Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in NRW, 8. Aufl. 2021, § 3 Rn. 259.

<sup>20</sup> Vgl. auch Wolfgang/Hendricks/Merz, POR NRW, 3. Aufl. 2011, Rn. 670, die für die Gebührenerhebung bei unmittelbarem Zwang eine Analogie zu § 52 Abs. 1 Satz 2 PolG NRW erwägen, ohne eine Anwendung des GebG NRW auch nur in Erwägung zu ziehen. Ganz anders für das vergleichbare Polizeirecht in Baden-Württemberg Würtenberger/Heckmann/Tanneberger, Polizeirecht in Baden-Württemberg, 7. Aufl. 2017, § 10 Rn. 8: „[D]er Landesgesetzgeber hat kein geschlossenes Polizeikostenrecht geschaffen. Jenseits der polizeigesetzlichen Rechtsgrundlagen ist daher auf die allgemeinen Gebühren- oder Kostengesetze iVm den Gebührenverzeichnissen zurückzugreifen“.

<sup>21</sup> Anders bis 2017 § 2 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 BGebG für die Bundespolizei.

dere[n]“ Verwaltungstätigkeit ist deckungsgleich mit dem Kriterium der individuellen Zurechenbarkeit. Denn „besonders“ wird hier als Gegenbegriff zu „allgemein“ gebraucht.<sup>22</sup>

**Gebührengesetz:** Das Gebührengesetz enthält nicht selbst einen Gebührentatbestand, sondern verweist für die Bestimmung der gebührenpflichtigen Amtshandlungen und der Gebührensätze auf die Gebührenordnungen (§ 2 Abs. 1 GebG NRW). Der Auslagenersatz wird in § 10 GebG NRW geregelt.

**Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung:** § 1 Abs. 1 AVwGebO NRW verweist wiederum auf den Allgemeinen Gebührentarif (AGT), der zum Bestandteil der Verordnung erklärt wird.

**Allgemeiner Gebührentarif:** Tarifstelle 2.1.1 des AGT regelt – mit hohem Detailgrad – Gebührenpflicht und Gebührenhöhe für polizeiliche Angelegenheiten, teils nach Art der Veranlassung, teils nach Art der Maßnahme und des Einsatzes spezieller Mittel.

**Rechtsgrundlage** für die Erhebung von Kosten sonstiger Polizeimaßnahmen ist demnach: §§ 1 Abs. 1 Nr. 1, 2 Abs. 1 GebG NRW i. V. m. § 1 Abs. 1 AVwGebO NRW i. V. m. der jeweiligen Tarifstelle im AGT.

### c) Hintergrund: Rechtstechnische Verwirrung

Die im Vergleich mit dem Polizeirecht des Bundes und der anderen Länder ungewöhnliche und (nicht nur) für Rechtslaien schwer zu durchschauende Regelung der Polizeigebühren in zwei Gebührenordnungen (VOVwVG und AGVwGebO) ist Ergebnis einer rechtstechnischen Verwirrung des Gesetzgebers.

Als das preußische Polizeirecht in Nordrhein-Westfalen durch das **Polizeigesetz vom 28.10.1969** abgelöst wurde,<sup>23</sup> waren für polizeiliche Standardmaßnahmen – insb. die Sicherstellung – keine expliziten Gebührenregelungen vorgesehen.<sup>24</sup> Auf die Tätigkeit der Polizei fand vielmehr zunächst das (preußische) Gesetz über staatliche Verwaltungsgebühren vom 29.9.1923 Anwendung. In der dazu erlassenen Verwaltungsgebührenordnung war jedoch kein Tarif für (klassische) Polizeimaßnahmen enthalten.<sup>25</sup> Das Polizeihandeln war damit grundsätzlich gebührenfrei.

Die Ersatzvornahme war jedoch als Vollstreckungsmaßnahme zunächst nicht im Polizeigesetz geregelt. Vielmehr vollstreckte die Polizei ihre Verwaltungsakte nach dem **Verwaltungsvollstreckungsgesetz vom 23.7.1957**.<sup>26</sup> Dieses sah von Anfang an vor, dass die Ersatzvornahme „auf Kosten des Pflichtigen“ erfolgte (§ 59 VwVG NRW 1957) und es enthielt eine allgemeine Kostenregelung, wonach für Amtshandlungen nach dem VwVG NRW Kosten (Gebühren und Auslagen) erhoben wurden (§ 68 Abs. 1 VwVG NRW 1957). Das Nähere regelte eine Kostenordnung (§ 68 Abs. 2 VwVG NRW 1957), die zwar keinen für die Ersatzvornahme passenden Gebührentatbestand enthielt, jedoch eine Regelung über den Auslagenersatz (§ 11 KostO NRW 1971<sup>27</sup>). Damit war die praktisch wohl wichtigste Kostenart – Auslagen bei polizeilichen Ersatzvornahmen (insb. Abschleppen von Kfz) – von Anfang an erstattungsfähig. Darüber hinaus sah die Kostenordnung eine Gebühr für die „Wegnahme“ von Sachen vor (§ 6 KostO NRW 1971), die sinngemäß auch die Sicherstellung von Sachen im Wege des Verwaltungszwangs erfassen konnte.

An der Rechtslage für Ersatzvornahme und Sicherstellung änderte das **Gebührengesetz vom 23.11.1971** nichts.<sup>28</sup> Indes ermächtigte es zum Erlass von Gebührentatbeständen für andere individuell zurechenbare Polizeimaßnahmen. Bereits die erste Fassung der auf der Grundlage des Gebührengesetzes erlassenen Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung vom 9.1.1973<sup>29</sup> enthielt in ihrem AGT eine Tarifstelle für „Polizeiliche Angelegenhei-

---

<sup>22</sup> Vgl. Kalenberg, in: Dauber/Gunia, Verwaltungsgesetze Nordrhein-Westfalen, 2023, § 1 GebG Rn. 13; Susenberger (Begr.)/Weißbauer, GebG NRW, 2003, § 1 S. 29, 31.

<sup>23</sup> GV NRW S. 205.

<sup>24</sup> GS S. 455.

<sup>25</sup> Verwaltungsgebührenordnung v. 19.12.1961, GV NRW S. 380.

<sup>26</sup> GV NRW S. 216.

<sup>27</sup> Kostenordnung zum Verwaltungsvollstreckungsgesetz v. 30.11.1971, GV NRW S. 394. Eine ältere Fassung der KostO konnte ich nicht ermitteln.

<sup>28</sup> GV NRW S. 354.

<sup>29</sup> GV NRW S. 98.

ten“, die u. a. die Kostentragung für die Verwahrung sichergestellter Fahrzeuge regelte (18.4). Die Sicherstellung selbst wurde jedoch nicht in die Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung einbezogen, sondern konnte nach wie vor nur bei einer Wegnahme durch unmittelbaren Zwang aufgrund der Kostenordnung mit einer Gebühr belegt werden.

Durch das **Gesetz zur Neuordnung des Polizei-, Ordnungs-, Verwaltungsvollstreckungs- und Melderechts vom 25.3.1980**<sup>30</sup> wurde das nordrhein-westfälische Polizeirecht an den Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes von 1977 angepasst. Dabei wurde aus dem Musterentwurf auch die besondere Kostenregelung für die Sicherstellung übernommen (§ 24 Abs. 3 Satz 1 PolG NRW 1980). Außerdem vollstreckte die Polizei fortan nicht mehr nach dem VwVG NRW, sondern nach den neuen Vorschriften über den polizeilichen Zwang im Polizeigesetz, darunter auch eine Regelung über die Ersatzvornahme mit expliziter Kostenpflicht, ebenfalls nach dem Vorbild des Musterentwurfs (§ 30 Abs. 1 PolG NRW 1980).

Das neue Polizeigesetz enthielt jedoch – anders als das VwVG NRW – keine allgemeine Kostenregelung und auch keine Ermächtigungsgrundlage für den Erlass einer Gebührenordnung. Damit waren die **Rechtsgrundlagen** für die Erhebung von Gebühren für Sicherstellung und Ersatzvornahme **weggefallen**. Da das GebG NRW auf die Polizei hingegen anwendbar blieb, hätte man ohne weiteres neue Tarifstellen für Ersatzvornahme und Sicherstellung in den AGT zur AVwGebO NRW aufnehmen können. Doch wurde das Bedürfnis dafür offenbar nicht erkannt. Die Praxis scheint vielmehr weiterhin auf die Kostenordnung zum VwVG NRW zurückgegriffen zu haben. Als das Fehlen einer Rechtsgrundlage schließlich bemerkt wurde, erklärte man kurzerhand, dass die Kostentragung für die Ersatzvornahme „so selbstverständlich“ sei, dass das Fehlen einer besonderen Kostenordnung für die Polizei nicht entgegenstehen dürfte.<sup>31</sup> Dabei hätte es nicht einmal einer „besonderen Kostenordnung für die Polizei“ bedurft. Das Innenministerium hätte schlicht den bestehenden AGT an die neue Rechtslage anpassen müssen.

Statt des Ordnungsgebers reagierte der Gesetzgeber: Durch das **Dritte Funktionalreformgesetz vom 26.6.1984**<sup>32</sup> wurde in die Bestimmungen des Polizeigesetzes über Sicherstellung und Ersatzvornahme jeweils der – bis heute bestehende – **Verweis auf die allgemeine Kostenregelung des § 77 VwVG** aufgenommen, angeblich zur „Klarstellung“, wie es in der Entwurfsbegründung hieß,<sup>33</sup> tatsächlich aber zur Legalisierung der (eindeutig rechtswidrigen) Anwendung der Kostenordnung des VwVG auf Sicherstellung und Ersatzvornahme durch die Polizei. Erneut wurde übersehen, dass eine schlichte Anpassung des AGT genügt und dem System des Gebührenrechts auch besser entsprochen hätte. Der AGT wurde vielmehr ständig den neuen Aufgaben und Befugnissen der Polizei angepasst, während die Sicherstellung und Ersatzvornahme aufgrund des Verweises auf § 77 VwVG ein gebührenrechtliches Eigenleben führten. Eine explizite Regelung der Sicherstellungsgebühr findet sich erstmals in der Kostenordnung vom 12.8.1997,<sup>34</sup> die 2009 durch die Verordnung zur Ausführung des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes abgelöst wurde.<sup>35</sup>

### 3. Rechtslage nach der Änderung

Der Gesetzentwurf sieht in **Art. 1 Nr. 4 und 5** vor, die Verweise des PolG NRW auf § 77 VwVG NRW ersatzlos zu streichen. Das bedeutet gerade nicht, dass für Sicherstellung und Ersatzvornahme keine Kosten mehr erhoben werden könnten. Vielmehr finden auf diese Maßnahmen – wie auf alle anderen individuell zurechenbaren Amtshandlungen der Polizei – §§ 1 Abs. 1 Nr. 1, 2 Abs. 1 GebG NRW mit ihrem Verweis auf die AVwGebO NRW Anwendung, die wiederum auf den AGT verweist. In dessen aktueller Fassung sind bereits Tarifstellen für Ersatzvornahme (2.1.1.7) und Sicherstellung (2.1.1.8) vorgesehen. Da § 46 Abs. 3 Satz 1 und 2 bzw. § 51 Abs. 1 Satz 1 PolG NRW von der Änderung unberührt bleiben, werden die Kostenschuldner weiterhin durch das PolG NRW bestimmt: Gefahrverantwortliche bzw. Betroffene der Ersatzvornahme.

---

<sup>30</sup> GV NRW S. 234.

<sup>31</sup> So ausdrücklich Kottmann, DÖV 1983, 483 (502).

<sup>32</sup> Art. 20 des Dritten Gesetzes zur Funktionalreform v. 26.6.1984, GV NRW S. 370.

<sup>33</sup> LT-Drs. 9/2972, S. 103.

<sup>34</sup> GV NRW S. 258.

<sup>35</sup> Vom 8.12.2009, GV NRW S. 787.

Der in **Art. 1 Nr. 8** des Gesetzentwurfs vorgesehene § 69 PolG NRW („Gebühren“) ist vor diesem Hintergrund rein deklaratorisch. Dass die Erhebung von Gebühren für Amtshandlungen nach dem Polizeigesetz sich nach dem Gebührengesetz und den dazu erlassenen Gebührenordnungen richtet, soweit in den Befugnisnormen des Polizeigesetzes keine speziellere Regelung getroffen wurde, entspricht bereits der bisherigen Rechtslage. Die deklaratorische Regelung erscheint dennoch – vorbehaltlich einer weiteren Vereinfachung (s. u.) – sinnvoll, weil sie vor Missverständnissen bewahrt, insb. vor der Annahme einer vermeintlich abschließenden Gebührenregelung durch das Polizeigesetz, die eine Gebührenerhebung in anderen Fällen ausschliesse.

#### 4. Bestimmtheit und Normenklarheit

Das Ziel des Gesetzentwurfs ist es, eine auch für Rechtslaien verständliche Regelung des Gebührenrechts der Polizei zu schaffen. Er trägt damit dem Gebot der Normenklarheit Rechnung, das durch die **Verweisungstechnik** im bisherigen Recht jedenfalls strapaziert wird. Zwar sind Verweisungsketten im Gebührenrecht nicht ungewöhnlich, da Gebührentatbestände stets auf eine Konkretisierung durch verschiedene Normgeber angewiesen sind, um die Vielgestaltigkeit der Fälle erfassen und individuell zurechenbare von anderen Maßnahmen abgrenzen zu können. Doch führt die ungewöhnliche „Zweigleisigkeit“ der Gebührenerhebung im nordrhein-westfälischen Polizeirecht zu einer **verwirrenden Doppelung** auch auf der untersten Konkretisierungsstufe (VOVwVG NRW bzw. AVwGebO NRW/AGT). Die „Fehlanzeige“ bzgl. eines Gebührentatbestands in der VOVwVG NRW bzw. im AGT bedeutet gerade nicht, dass die Maßnahme der Polizei gebührenfrei ist, da in der jeweils anderen Vorschrift ein Gebührentatbestand enthalten sein könnte. Dafür muss man aber erst wissen, dass es noch eine andere Vorschrift über Polizeigebühren gibt, ein Wissen, das – wie die obige Auswertung der Ausbildungsliteratur zum Polizeirecht in NRW zeigt – nicht ohne weiteres zur Verfügung stand.

Wenn man den bisherigen Zustand des Polizeigebührenrechts in NRW auch nicht ohne weiteres als Verstoß gegen den Grundsatz der Normenklarheit ansehen kann (Verweisungsketten sind grundsätzlich zulässig), ist es jedenfalls rechtspolitisch zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf die Verweisungskette für Gebührenerhebung auf einen „Endpunkt“, nämlich die AVwGebO NRW mit dem AGT, zulaufen lässt. Er korrigiert damit die gesetzgeberische Verwirrung, die überhaupt erst zur Zweigleisigkeit des Polizeigebührenrechts geführt hat. Rechts(schutz)suchende müssen **nur noch im AGT** nachschlagen, ob und in welcher Höhe für eine bestimmte polizeiliche Amtshandlung Gebühren erhoben werden dürfen. Sie müssen nicht auch damit rechnen, dass auch noch an anderer Stelle eine Gebührenpflicht geregelt sein könnte. Da der AGT auch online abrufbar ist und die polizeilichen Amtshandlungen detailliert beschreibt, sind die Hürden vergleichsweise gering. Die deklaratorische Regelung des § 69 PolG NRW trägt dazu bei, die Rechtslage leichter zu überblicken, und lässt hoffen, dass das GebG NRW künftig auch in der juristischen Ausbildungsliteratur zum Polizeirecht berücksichtigt wird.

#### 5. Weiteres Vereinfachungspotential

Nach dem Vorbild des Bundesrechts könnte das Polizeigebührenrecht in Nordrhein-Westfalen aber noch weiter vereinfacht werden. Der Bundesgesetzgeber hat nämlich mit dem **Gesetz zur Einbeziehung der Bundespolizei in den Anwendungsbereich des Bundesgebührengesetzes** auch die besondere Kostenregelung für die Sicherstellung in § 50 Abs. 3 BPolG aufgehoben.<sup>36</sup> Rechtsgrundlage für die Kostenerhebung ist seitdem – wie für alle anderen individuell zurechenbaren Handlungen der Bundespolizei – nur noch § 1 ff. BGebG i. V. m. § 1 Nr. 1 der Besonderen Gebührenverordnung BMI i. V. m. der entsprechenden Nummer im Gebühren- und Auslagenverzeichnis.

Einer **vergleichbaren Regelung in Nordrhein-Westfalen** ständen weder rechtliche noch gesetzgebungstechnische Gründe entgegen. So könnten in § 46 Abs. 3 PolG NRW nicht nur der Satz 3, sondern auch die Sätze 1 und 2 aufgehoben werden, ohne dass sich an der Rechtslage etwas änderte. In § 52 Abs. 1 PolG NRW könnte zudem nicht nur Satz 2, sondern auch die Wendung „auf Kosten der betroffenen Person“ in Satz 1 gestrichen werden.

---

<sup>36</sup> Vom 10.3.2017, BGBl. I S. 417.

Durch den Wegfall der speziellen Regelungen über die Gebührenschuldnerschaft in § 46 Abs. 3 Satz 1 und § 52 Abs. 1 Satz 1 PolG NRW würde **keine Lücke** entstehen. Denn die Gefahrverantwortung nach §§ 4, 5 PolG NRW ist ein Aspekt der individuellen Zurechenbarkeit, der bereits von § 1 Abs. 1 Nr. 1 GebG NRW und den Tarifstellen im AGT erfasst ist. Diese verweisen bei Sicherstellung und Ersatzvornahme bereits auf §§ 4, 5 PolG NRW. Die Gesamtschuldnerschaft mehrerer Kostenschuldner, die § 46 Abs. 3 Satz 2 PolG regelt, ist bereits in § 13 Abs. 2 GebG NRW normiert und daher im Polizeigesetz ebenso verzichtbar.

Überblick über die Vorschläge zur Vereinfachung:

<i>Gesetz</i>	<i>Entwurf</i>	<i>Vorschlag</i>
§ 46 PolG NRW		
(3) Die Kosten der Sicherstellung und Verwahrung fallen den nach den §§ 4 oder 5 Verantwortlichen zur Last. Mehrere Verantwortliche haften als Gesamtschuldner. § 77 des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes findet Anwendung. Die Herausgabe der Sache kann von der Zahlung der Kosten abhängig gemacht werden. Ist eine Sache verwertet worden, können die Kosten aus dem Erlös gedeckt werden.	(3) Die Kosten der Sicherstellung und Verwahrung fallen den nach den §§ 4 oder 5 Verantwortlichen zur Last. Mehrere Verantwortliche haften als Gesamtschuldner. Die Herausgabe der Sache kann von der Zahlung der Kosten abhängig gemacht werden. Ist eine Sache verwertet worden, können die Kosten aus dem Erlös gedeckt werden.	(3) Die Herausgabe der Sache kann von der Zahlung der Kosten abhängig gemacht werden. Ist eine Sache verwertet worden, können die Kosten aus dem Erlös gedeckt werden.
§ 52 PolG NRW		
(1) Wird die Verpflichtung, eine Handlung vorzunehmen, deren Vornahme durch einen anderen möglich ist (vertretbare Handlung), nicht erfüllt, so kann die Polizei auf Kosten der betroffenen Person die Handlung selbst ausführen oder einen anderen mit der Ausführung beauftragen. § 77 des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes findet Anwendung.	(1) Wird die Verpflichtung, eine Handlung vorzunehmen, deren Vornahme durch einen anderen möglich ist (vertretbare Handlung), nicht erfüllt, so kann die Polizei auf Kosten der betroffenen Person die Handlung selbst ausführen oder einen anderen mit der Ausführung beauftragen.	(1) Wird die Verpflichtung, eine Handlung vorzunehmen, deren Vornahme durch einen anderen möglich ist (vertretbare Handlung), nicht erfüllt, so kann die Polizei die Handlung selbst ausführen oder einen anderen mit der Ausführung beauftragen.
§ 69 PolG NRW		
	Die Erhebung von Gebühren für Amtshandlungen nach diesem Gesetz richtet sich, soweit in der jeweiligen Befugnisnorm keine speziellere Regelung getroffen wurde, nach dem Gebührengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. August 1999 (GV. NRW. S. 524) in der jeweils geltenden Fassung und den hierzu erlassenen Gebührenordnungen.	Die Erhebung von Gebühren für Amtshandlungen nach diesem Gesetz richtet sich nach dem Gebührengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. August 1999 (GV. NRW. S. 524) in der jeweils geltenden Fassung und den hierzu erlassenen Gebührenordnungen.

Da die Gefahr eines irigen Schlusses von der expliziten Kostenregelung im Polizeigesetz auf die Unzulässigkeit der Gebührenerhebung nach dem Gebührengesetz durch die Streichung der Kostentatbestände aus dem Polizeigesetz gebannt wäre, könnte auf die deklaratorische Vorschrift des § 69 PolG NRW auch gänzlich verzichtet werden. Der Normenklarheit ist sie aber dienlich.



gez.  
Juniorprofessor Dr. Fabian Michl