



Der Minister

Ministerium des Innern NRW, 40190 Düsseldorf

Präsidenten des Landtags  
Nordrhein-Westfalen  
Herrn André Kuper MdL  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
18. WAHLPERIODE

**VORLAGE**  
**18/1599**

A09

11. September 2023

Seite 1 von 11

Telefon 0211 871-3523

Telefax 0211 871-

für die Mitglieder  
des Innenausschusses

**Sitzung des Innenausschusses am 14.09.2023**

**Antrag der Fraktion der SPD vom 21.08.2023**

**„Ist das Vorgehen der Landesregierung im Zusammenhang mit der Einführung einer Kostenerstattungspflicht für bestimmte polizeiliche Maßnahmen rechtswidrig?“**

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

zur Information der Mitglieder des Innenausschusses des Landtags übersende ich den schriftlichen Bericht zum TOP „Ist das Vorgehen der Landesregierung im Zusammenhang mit der Einführung einer Kostenerstattungspflicht für bestimmte polizeiliche Maßnahmen rechtswidrig?“.

Mit freundlichen Grüßen

  
Herbert Reul MdL

Dienstgebäude:  
Friedrichstr. 62-80  
40217 Düsseldorf

Lieferanschrift:  
Fürstenwall 129  
40217 Düsseldorf

Telefon 0211 871-01  
Telefax 0211 871-3355  
poststelle@im.nrw.de  
www.im.nrw

Öffentliche Verkehrsmittel:  
Rheinbahnlinien 732, 736, 835,  
836, U71, U72, U73, U83  
Haltestelle: Kirchplatz



**Schriftlicher Bericht**  
**des Ministers des Innern**  
**für die Sitzung des Innenausschusses am 14.09.2023**  
**zu dem Tagesordnungspunkt**  
**„Ist das Vorgehen der Landesregierung im Zusammenhang mit der**  
**Einführung einer Kostenerstattungspflicht für bestimmte polizeili-**  
**che Maßnahmen rechtswidrig?“**

Antrag der Fraktion der SPD vom 21.08.2023

Das für das nordrhein-westfälische Verwaltungskostenrecht maßgebliche Rechtsregime ist ausführlich im Gebührengesetz NRW (GebG NRW) geregelt. Der Anwendungsbereich des GebG NRW erstreckt sich auf sämtliche Landesbehörden. Einen Ausschluss der Anwendbarkeit des GebG NRW für bestimmte Behörden, zum Beispiel für die Polizei, sieht das Gesetz an keiner Stelle vor. Auch ein (ungeschriebener) Verfassungsgrundsatz, dass Gebühren für Polizeihandlungen parlamentsgesetzlich im Polizeigesetz NRW (PolG NRW) originär angeordnet werden müssten, besteht nicht. Das polizeiliche Kostenrecht richtet sich daher grundsätzlich nach dem allgemeinen Regelungsregime des Gebührenrechts. Davon hat die Landesregierung hier zu Recht Gebrauch gemacht, indem der Gebührentatbestand für den unmittelbaren Zwang in die Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung NRW (AVGebO NRW) aufgenommen wurde. Wenn der Polizeigesetzgeber das polizeiliche Kostenrecht im Sinne des § 1 Abs. 2 GebG NRW im Fachgesetz (PolG NRW) hätte abschließend regeln wollen, wäre hierfür eine klare Bestimmung im PolG NRW angezeigt gewesen. Die punktuellen Verweise in § 46 Abs. 3 Satz 3 PolG NRW für die Sicherstellung und Verwahrung sowie in § 52 Abs. 1 Satz 2 PolG NRW für die Ersatzvornahme reichen hierfür nicht aus.



Die Aufnahme neuer Gebührentatbestände in der AVGebO NRW stellt daher keinen Sonderweg dar, sondern folgt konsequenterweise dem allgemeinen Regelungsregime des Gebührenrechts in Nordrhein-Westfalen. Soweit der Gesetzentwurf der Landesregierung - Siebtes Gesetz zur Änderung des PolG NRW (LT-Drs. 18/4531) - in Artikel 1 Ziffern 4 und 5 die Streichung des § 46 Abs. 3 Satz 3 und § 52 Abs. 1 Satz 2 PolG NRW vorsieht, ist dies keine zwingende Voraussetzung, damit der allgemeine Gebührenverordnungsgeber generell von seiner Regelungsbefugnis zur Schaffung neuer Gebührentatbestände in der AVGebO NRW Gebrauch machen kann. Hierdurch soll lediglich eine einheitliche Regelung der polizeilichen Gebührentatbestände an einer zentralen Stelle im GebG NRW und der AVGebO NRW hergestellt werden. Ebenso ist die mit Artikel 1 Ziffer 8 des Gesetzentwurfs zur Änderung des PolG NRW vorgesehene Einführung eines neuen § 69, der für die Kostenerhebung ausdrücklich auf das GebG NRW verweist, aufgrund der allgemeinen Regelungssystematik des Gebührenrechts rein deklaratorisch.

Die Sachverständigen hatten sich im Rahmen der Anhörung im Innenausschuss am 17. August 2023 mit einem Antrag der FDP-Fraktion (LT-Drs. 18/3656) zu befassen, der vor Inkrafttreten der überarbeiteten AVGebO NRW am 12. August 2023 gestellt worden war. Die eingereichten schriftlichen Stellungnahmen, insbesondere jene von Herrn Professor Dr. Ennuschat, dürften sich auf die bisherige Rechtslage (de lege lata) beziehen. Auch Herr Rechtsanwalt Achelpöhler geht in seiner schriftlichen Stellungnahme zunächst auf die zum Zeitpunkt der Antragstellung bestehende Rechtslage ein. Er stellt gleichfalls zutreffend fest, dass eine Gebührenerhebung für den unmittelbaren Zwang de lege lata nicht möglich war. Herrn Rechtsanwalt Achelpöhler war es zudem möglich, kurzfristig bereits eine erste juristische Bewertung der überarbeiteten AVGebO NRW in seine schriftliche Stellungnahme aufzunehmen. Hierbei geht Herr Rechtsanwalt Achelpöhler zutreffend davon aus, dass das



GebG NRW auch für die polizeiliche Kostenerhebung Geltung entfaltet. In seiner Prüfung kommt Herr Achelpöhlner jedoch zu dem Ergebnis, dass § 2 GebG NRW keine ausreichende Rechtsgrundlage für die Schaffung eines Gebührentatbestandes für den unmittelbaren Zwang darstelle. Vielmehr spricht er sich für die Einfügung eines Verweises in § 55 PolG NRW (unmittelbarer Zwang) auf § 77 Verwaltungsvollstreckungsgesetz NRW (VwVG NRW) aus.

Die Landesregierung hält diese Auffassung aus verfassungs-, polizei- und gebührenrechtlichen Gründen für nicht überzeugend. Nach der eingangs dargestellten Regelungssystematik bedurfte es für die Einführung neuer Gebührentatbestände für polizeiliche Maßnahmen keines förmlichen Gesetzgebungsverfahrens. Der allgemeine Gebührenverordnungsgeber war auf der Grundlage des GebG NRW uneingeschränkt befugt, auf untergesetzlicher Ebene in der AVGebO NRW neue Gebührentatbestände einzuführen.

1.

Art. 70 der Landesverfassung ist nicht verletzt. Nach dieser Vorschrift darf der Parlamentsgesetzgeber Rechtssetzungsmacht auf die Exekutive delegieren, wobei Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmt sein müssen. Für den Bereich des Gebührenrechts ist der Landtag NRW der Ermächtigung im GebG NRW in verfassungsgemäßer Weise nachgekommen. Die Gebühren für einzelne Staatstätigkeiten darf der Verordnungsgeber als Tarifstellen in der AVGebO NRW regeln. Dies gilt auch für Gebühren für Tätigkeiten der Eingriffsverwaltung, insbesondere auch der Polizei. Es ist keine verfassungs- oder verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung ersichtlich, die aus dem Gesichtspunkt der verfassungsgerichtlichen Wesentlichkeitstheorie die Forderung aufgestellt hätte, dass Regulationsanordnungen oder gar Tarifstellen für Polizeigebühren aus-



schließlich auf der Rechtsquellenebene des formellen Parlamentsgesetzes eingerichtet werden dürfen. Noch weniger sind Meinungen bekannt oder ersichtlich, die sich dafür aussprechen würden, dass aus verfassungsgerichtlichen Gründen Rechtsbefehle zu Polizeigebühren zwingend ausschließlich im PolG NRW erfolgen müssten. Darüber hinaus gibt es im Rahmen der sog. Wesentlichkeitslehre keine Überlegungen, die es rechtfertigen könnten, in einer verfassungsrechtlichen Neubewertung der Einführung von Gebührentatbeständen für herkömmliche polizeiliche Tätigkeitsfelder wie den unmittelbaren Zwang zu dem Ergebnis zu gelangen, diese Rechtssetzungsakte seien rechtlich oder gesellschaftspolitisch so gravierend, dass ihre Regelung verfassungsrechtlich allein auf der Ebene des Parlamentsgesetzes zulässig sei. Im Gegenteil ist es bundesweit üblich und seit Jahrzehnten anerkannt, dass Polizeigebühren für das Handeln gegen Störer in Tarifstellen in Rechtsverordnungen vorgesehen sind. Wenn der Bürger damit rechnen muss, nicht unerhebliche Gebühren für die staatliche Tätigkeit bei bau- oder immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen bezahlen zu müssen, obwohl er insoweit nicht als Störer, sondern sinnvoll rechtskreiserweiternd und nur reagierend in Bezug auf die vorherige staatliche Aufrichtung von Genehmigungserfordernissen tätig wird, dann muss der polizeiliche Störer ganz sicher erwarten, dass der Staat auch Kostenfolgen an die Störerhandlung knüpft.

Auch das in der Anhörung vom 17.08.2023 zitierte OVG Lüneburg stellt bereits in seinem Urteil aus dem Jahre 1983 (Urteil vom 25.08.1983 - Az. 12 A 120/81, NVwZ 1984, 323) fest, dass ein Abrücken von dem vormaligen Verständnis, dass die Kosten für hoheitliche Aufgaben der Polizei grundsätzlich vom Staat getragen würden, erkennbar und eine Tendenz festzustellen sei, den Polizeietat durch die Erhebung von Kosten zu entlasten. Der vom OVG Lüneburg bereits im Jahre 1983 erkannte Wandel, weg von der Gebührenfreiheit für polizeiliches Handeln, wird auch von der



aktuellen Literatur und Rechtsprechung bestätigt (vgl. Buchberger in Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Auflage 2021, Rn. 80 ff.; Stopper/Holzhäuser/Knerr, SpuRt 2013, 49; VGH Mannheim, BeckRS 2021, 11956). So ist beispielsweise bei der Bundespolizei der überwiegende Teil der polizeilichen Standardmaßnahmen mit einer Gebühr belegt. Eine einfach-gesetzliche Vorschrift, die eine generelle Gebührenfreiheit regelt, wie bspw. § 45 Ordnungsbehördengesetz NRW, gibt es im PolG NRW nicht.

Insofern gilt für Gebühren im Eingriffsbereich dasselbe wie im Leistungsbereich. In beiden Fällen führt die Gebührenregelung zu einem Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit und das Eigentum. Dem dafür geltenden Gesetzesvorbehalt tragen die §§ 1 Abs. 2 Nr. 1, 2 GebG NRW Rechnung. Der mit einer polizeilichen Maßnahme einhergehende Grundrechtseingriff ist davon getrennt zu betrachten und ist bereits durch die materiell-rechtlichen Eingriffsermächtigungen nach dem PolG NRW gerechtfertigt.

2.

Der allgemeine Gebührenverordnungsgeber war in seiner Regelungsbefugnis auch nicht durch die derzeit (noch) im PolG NRW bestehenden punktuellen Kostenregelungen für die Sicherstellung/Verwahrung (§ 46 Abs. 3 Satz 3) und der Ersatzvornahme (§ 52 Abs. 1 Satz 2) gesperrt, mit der Folge, dass etwaige Kostenregelungen im PolG NRW geregelt werden müssten. Diesen Vorschriften lässt sich nicht der Wille des Polizeigesetzgebers entnehmen, dass das polizeiliche Kostenrecht im PolG NRW abschließend geregelt sein soll. Es gilt vielmehr weiterhin das allgemeine Regelungsregime nach dem GebG NRW. Und dieses sieht eine Sperrwirkung ausschließlich im Fall des § 1 Absatz 2 Nr. 1 GebG NRW vor. Diese Sperrwirkung reicht indes nur soweit, wie der Gesetzgeber tatsächlich spezialgesetzliche Kostenregelungen schafft (vgl. Wortlaut des



§ 1 Absatz 2 Nr. 1 GebG NRW: „Dieses Gesetz (das GebG NRW) gilt nicht, soweit Kosten Gegenstand besonderer Regelung durch Gesetz, auf Grund eines Gesetzes oder durch öffentlich-rechtlichen Vertrag sind [...]“).

Die in der Anhörung vom 17.08.2023 zitierte Entscheidung des OVG Lüneburg steht dem nicht entgegen (Urteil vom 25.08.1983 - 12 A 120/81, NVwZ 1984, 323). Zunächst lag dem Urteil eine andere, nicht vergleichbare Rechtslage zugrunde. Das Gericht hat den verfahrensgegenständlichen Kostenbescheid aufgehoben, da für die Geltendmachung der Einsatzkosten jedwede ausdrückliche (unter-)gesetzliche Rechtsgrundlage fehlte. Entscheidend ist jedoch, dass das Gericht in Bezug auf eine eventuelle Sperrwirkung des (niedersächsischen) Polizeigesetzes lediglich eine Äußerung in der Literatur zitiert, die sich jedoch nicht mit einem verfassungsrechtlichen Verbot von Polizeigebühren beschäftigt (Majer, VerwArch 1978, 191). Dieser Auffassung schließt sich das Gericht aber nicht ausdrücklich an, sondern lässt dahinstehen, wie Polizeigebühren rechtspolitisch zu bewerten sind, und subsumiert die streitgegenständliche Gebührenerhebung unter die Gebührentatbestände des allgemeinen Verwaltungskostenrechts, das vergleichbar mit dem allgemeinen Gebührenrecht NRW ist. Die Gebührenerhebung auf der Grundlage des allgemeinen Verwaltungskostenrechts ließ das Gericht nur daran scheitern, dass darin keine ausdrückliche Rechtsgrundlage geregelt war.

Das OVG NRW hat sich mit der Gebühr für die polizeiliche Inanspruchnahme bei missbräuchlicher Alarmierung befasst, die bereits in der untergesetzlichen AVGebO NRW geregelt ist, und die Regelungssystematik nicht hinterfragt oder gar eine Sperrwirkung des PolG NRW angenommen (OVG NRW, Urteil vom 08.03.2000 - 9 A 795/99).



3.

Die Herleitung einer Sperrwirkung des PolG NRW überzeugt auch aus sonstigen rechtssystematischen Gründen nicht. Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber hat nicht nur für die Ersatzvornahme auf die Gebührenregelungen des VwVG NRW verwiesen. In diesem Fall hätte noch eine Sperrwirkung für sämtliche im Vierten Abschnitt des PolG NRW (Zwang) geregelten Vollstreckungshandlungen, und damit auch für den unmittelbaren Zwang, erörtert werden können. Die ebenfalls mit einem Verweis auf das VwVG NRW versehenen polizeilichen Maßnahmen der Sicherstellung und Verwahrung sind dagegen im Zweiten Abschnitt (Polizeiliche Befugnisse) geregelt. Daraus lässt sich also keinerlei gesetzliche Systematik ableiten, ganz davon abgesehen, dass bereits seit Jahren - unbeanstandet - wiederum für andere polizeiliche Amtshandlungen die Gebühren in der AVGebO NRW geregelt sind.

Im Übrigen beschränken sich die punktuellen Gebührentatbestände im PolG NRW auf einen bloßen Verweis auf § 77 VwVG NRW. Wenn der Polizeigesetzgeber einen uneingeschränkten Gesetzesvorbehalt beabsichtigt hätte, sind reine Verweise auf § 77 Abs. 1 VwVG NRW nicht überzeugend. Denn bei § 77 VwVG NRW handelt es sich ebenfalls nur um eine Ermächtigungsnorm an die Landesregierung als Ordnungsgeber, Gebühren für Amtshandlungen nach dem VwVG NRW untergesetzlich zu regeln. Insoweit hat der Polizeigesetzgeber nicht einen absoluten Gesetzesvorbehalt geregelt, sondern vielmehr bewusst bestimmt, dass der Umfang der polizeilichen Gebührentatbestände der Landesregierung als Exekutive überlassen wird. Dies verdeutlicht sich anhand der Gebührenregelung für die Ersatzvornahme in der Verordnung zur Ausführung des VwVG NRW: hiernach sind bislang nur ausgewählte Amtshandlungen als Ersatzvornahme mit einer Gebühr versehen (z.B. Abschleppen eines



Kraftfahrzeuges, § 15 Abs. 1 Nr. 7,8 VO VwVG NRW). Die Exekutive könnte indes jederzeit diesen Gebührentatbestand auf sämtliche Bereiche der Ersatzvornahme ausweiten. Eine Beteiligung des Landtages wäre hier nicht vorgesehen.

Ein Verweis auf das VwVG NRW in § 55 PolG für eine allgemeine Gebühr für den unmittelbaren Zwang wäre im Übrigen auch nicht zielführend. In der derzeitigen Fassung der Verordnung zur Ausführung des VwVG NRW sind die Gebühren für die Anwendung des unmittelbaren Zwangs nur für ausgewählte Amtshandlungen vorgesehen, wie zum Beispiel die Zwangsräumung. Daneben werden gemäß § 20 Abs. 2 Nr. 8 VO VwVG NRW die Kosten, die durch die Anwendung des unmittelbaren Zwanges entstanden sind, nur als Auslagen erstattet.

4.

Bereits vor Inkrafttreten der überarbeiteten AVGebO NRW am 12. August 2023 wurden Gebühren für polizeiliche Maßnahmen erhoben (Transportbegleitung, Tätigwerden wegen missbräuchlicher Alarmierung und auf Grund einer vorgetäuschten Gefahrenlage, Sicherstellung und Verwahrung, Ersatzvornahme). Diesbezüglich existieren daher bereits entsprechende Verwaltungsprozesse. Der Umfang der Anpassung der polizeilichen Gebührenordnung wurde aufgrund des damit verbundenen Verwaltungsaufwandes bewusst mit Augenmaß vorgenommen. Das Ministerium des Innern hat sich hierbei an den Gebührenordnungen des Bundes sowie der anderen Bundesländer orientiert, die allerdings teilweise wesentlich umfangreicher ausfallen und den überwiegenden Teil der polizeilichen Standardmaßnahmen mit einer Gebühr belegen. Elf Länder und der Bund haben bereits Tarifstellen für das Tätigkeitsfeld des Einsatzes von unmittelbarem Zwang bzw. die unmittelbare Ausführung durch die Polizei.



Das Ministerium des Innern hat bei der Vorbereitung der Aufnahme der neuen Tarifstelle in die AVGebO NRW sichergestellt, dass, insbesondere im Hinblick auf die Gebührenart, die Bemessung gewählt wurde, die den geringsten Verwaltungsaufwand verursacht.

5.

Eine Gebührenerhebung scheidet von vorneherein aus, wenn ein Versammlungsteilnehmer in den Schutzbereich des Art. 8 GG (Versammlungsfreiheit) einbezogen ist. Der friedliche, das heißt rechtstreue, Versammlungsteilnehmer muss daher nicht mit einer Gebührenpflicht rechnen. Personen, die jedoch bereits vor der Teilnahme an der Versammlung zur Begehung von Straftaten entschlossen sind oder im Laufe der Versammlung einen entsprechenden Entschluss fassen, können sich nicht auf den Schutz durch Art. 8 GG berufen. Gegenüber einem solchen Versammlungsteilnehmer würde auch die Androhung einer Gebührenerhebung keine abschreckende Wirkung entfalten.

Es besteht diesbezüglich auch keine Unsicherheit für die Versammlungsteilnehmer. Polizeiliche Maßnahmen und daran anknüpfende Gebührenbescheide sind im Versammlungskontext erst zulässig, wenn die Versammlung aufgelöst wurde oder wenn der Adressat der polizeilichen Maßnahme zuvor von der Versammlung ausgeschlossen worden ist. Zu diesem Zeitpunkt sind die Adressaten der dann zulässigen polizeilichen Maßnahme jedoch nicht mehr in den Schutzbereich des Art. 8 GG einbezogen, da sie bereits den rechtlichen Rahmen ihrer Grundrechtsausübung überschritten haben (vgl. auch Kappler mit weiteren Nachweisen, NVwZ 2021, 20 ff.). Dies bestätigen auch die im Rahmen der Anhörung



**Der Minister**

im Innenausschuss des Landtags NRW am 17. August 2023 abgegebe-  
nen Stellungnahmen der Sachverständigen (vgl. Stellungnahme 18/707,  
S. 5; Stellungnahme 18/694, S. 1, 6 und 9).

Seite 11 von 11