

Inhalt

Abkürzungen	XVII
Einleitung	1
1. Kapitel Bestimmung des Untersuchungsgegenstandes, geschichtliche Entwicklung, Bestandsaufnahme und rechtssystematische Stellung der Kostenpflicht für Maßnahmen des unmittelbaren Zwangs	7
<i>A. Abgrenzung des unmittelbaren Zwangs von verwandten Instituten</i>	7
I. Das Verhältnis zur Ersatzvornahme	7
1. Historische Grenzziehung	9
2. Maßgeblichkeit des Vorliegens unvertretbarer Handlungen	10
II. Der Zusammenhang mit der sog. unmittelbaren Ausführung	12
1. Anwendungsbereich der unmittelbaren Ausführung	12
2. Erfordernis eines entgegenstehenden, aktualisierten Willens für das Eingreifen der Regelungen über den unmittelbaren Zwang	14
III. Die Beziehung zum Zwangsgeld	15
<i>B. Historischer Abriß</i>	17
<i>C. Bestandsaufnahme der Kostenregelungen für Maßnahmen des unmittelbaren Zwangs</i>	20
I. Bundesrechtliche Regelungen	20
II. Die Länderregelungen	21
1. Baden-Württemberg	21
a) Ursprüngliche Beschränkung auf die Zwangsräumungsgebühr	22
b) Generelle Kostenpflicht für die Anwendung unmittelbaren Zwangs, § 7 VollstrKostenO	22
c) VGH Bad.-Württ., Beschuß vom 5. 7. 1985	23
d) VollstrKostenO i. d. F. vom 18. 7. 1985	25
e) Das Problem der Rückwirkung	25
2. Bayern	26
a) Einfügung des Art. 37 III PAG sowie der Erlaß der PolKV	26
b) Entwicklungsgeschichte dieser Novellierungen	27
3. Berlin	29
a) Entsprechende Anwendung der bundesrechtlichen Regelungen, PolBenGebO	29
b) Politische Absichtserklärungen	29

Inhalt

4. Bremen	29
– Umkehrschluß aus der VerwGebO (Nr. 02)	29
5. Hamburg	30
– Wegnahme-, Zwangsräumungs- und Vorführungsgebühren, §§ 2–4 Vollstreckungskostenordnung	30
6. Hessen	31
a) Wegnahme-, Zwangsräumungs- und Vorführungsgebühren gem. §§ 7–9 VollstrKostO	31
b) PolKostVO	31
c) Bericht des Hess. MdJ vom 23. 4. 1983	33
7. Niedersachsen	34
a) Rechtslage bis zum Erlass der PolGebO vom 14. 12. 1977	34
aa) Interpretation des § 17 VwKostG a. F. durch den 5. Senat des OVG Lüneburg	35
bb) Abweichende Auffassung des 12. Senats des OVG Lüneburg	36
b) Fehlende Rechtsgrundlage für die PolGebO	37
c) Geltendes Recht nach Maßgabe des VwVG und der AllGebO Nr. 20 b	38
8. Nordrhein-Westfalen	40
a) Wegnahmegebühr und Auslagenersatz gem. §§ 6 I, 11 II Nr. 7, 8 KostO zum Verwaltungsvollstreckungsgesetz	40
b) Kein Kostenersatz im Umkehrschluß zu § 33 NRW PolG	41
9. Rheinland-Pfalz	41
a) Wegnahmegebühr und Auslagenersatz, §§ 5 I, 8 II Landesverordnung zum Verwaltungsvollstreckungsgesetz	41
b) Landesverordnung über die Gebühren der allgemeinen und inneren Verwaltung einschließlich der Polizeiverwaltung	42
10. Saarland	42
a) Wegnahme-, Zwangsräumungs- und Vorführungsgebühr, §§ 2–4 KostO zum Verwaltungsvollstreckungsgesetz	42
b) VO über den Erlass eines Allg. Gebührenverzeichnisses	42
11. Schleswig-Holstein	43
– Gebühren für Wegnahme einer Person und einer Sache, Vorführung und Zwangsräumung sowie Anwendung unmittelbaren Zwangs gegen Sachen, §§ 4–6 Vollzugs- und Vollstreckungskostenordnung	43
III. § 59 V AEPolG	44
D. Rechtssystematische Stellung der Kostenpflicht für Maßnahmen des unmittelbaren Zwangs	46
I. Die Kostenpflicht des polizeirechtlich Verantwortlichen	46
II. Die Bedeutung der allgemeinen Kostenzuweisungsnormen an die jeweiligen Gebietskörperschaften	48
III. Keine abschließende Kostennormierung in den Polizeigesetzen	49
IV. Rückgriff auf allgemeine Grundsätze der Kostenabwälzung: Geschäftsfüh- rung ohne Auftrag und öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch	51

1. Zivilrechtliche Ansprüche aus Geschäftsführung ohne Auftrag und Rückgriffskondiktion	52
2. Öffentlich-rechtliche Geschäftsführung ohne Auftrag	53
3. Öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch	56
2. Kapitel Verfassungsrechtliche Probleme der Kostentragung für Maßnahmen des unmittelbaren Zwangs	59
<i>A. Die Vereinbarkeit mit den grundrechtlichen Gewährleistungen</i>	<i>59</i>
I. Die sog. Demonstrationsgrundrechte, Art. 5 und 8 GG	59
1. Vorgebliche Aushöhlung der Demonstrationsgrundrechte auf der Grundlage der Anlaß- und Anwendungsfälle zur Kostentragung von Maßnahmen des unmittelbaren Zwangs	59
2. Normbereichsanalyse der Art. 5 I und 8 I GG, insbesondere aus Anlaß von sog. Blockadeversammlungen	60
a) Auslegung der Strafgerichte	60
b) Maßgeblichkeit der Verfassungsinterpretation	61
c) Unzulässigkeit der Kostenerhebung von Veranstaltern rechtmäßiger Versammlungen	62
d) Das Verhältnis von Art. 5 I GG zu Art. 8 I GG	62
e) Friedlichkeitsgrenze des Art. 8 I GG gemäß §§ 5 Nr. 3, 13 I Nr. 2 VersammlG	63
f) Leitfunktion des Brokdorf-Beschlusses durch das BVerfG	63
g) Nachrangigkeit der Wechselwirkungstheorie	64
h) Beschränkung der Versammlungsfreiheit auf die geistige Auseinandersetzung, das Überreden und Überzeugen des Kommunikationspartners	65
i) <i>Ergebnis:</i> Blockadeversammlungen außerhalb des Schutzbereichs der Demonstrationsgrundrechte	66
j) Vergleich mit der zivilrechtlichen Judikatur zur Haftung bei Demonstrationsschäden	69
k) Grundsatz der Versammlungsfreundlichkeit, Grundrechtsschutz durch Verfahren	71
l) Sonderproblem: Unmöglichkeit, der polizeilichen Auflösungsverfügung nachzukommen	72
<i>Exkurs: Berufung auf den sog. zivilen Ungehorsam</i>	<i>73</i>
a) Unanwendbarkeit von Art. 20 IV GG	74
b) Die Rechtfertigungsformel Dreiers	75
c) Die rechtsphilosophischen Thesen von Habermas und Frankenberg ..	76
d) Die Maßgeblichkeit des grundgesetzlichen Legitimationsrahmens ..	77
3. Prohibitive Wirkungen der Kostenpflicht	80
a) Bedeutung der staatlichen Förderungspflicht zur Wahrung der Demonstrationsgrundrechte	80
b) Gesetzgeberische Intentionen der finanziellen Belastung	82
c) Parallele zu den Abschreckungswirkungen von zivilrechtlichen Schadensersatzpflichten	83

Inhalt

d) Unbedenklichkeit von Abschreckungswirkungen in bezug auf von Grundrechten nicht gedeckte Verhaltensweisen	84
4. Vorgeblicher Kompetenzverstoß gegen Art. 74 Nr. 3 GG – abschließende Geltung des Versammlungsgesetzes?	85
a) Die Kritik Geulens und v. Brünnecks	85
b) Kostentragung für Maßnahmen des unmittelbaren Zwangs als Teil der polizei- bzw. vollstreckungsrechtlichen Landesgesetzgebung	86
II. Das Grundrecht auf Eigentum, Art. 14 GG	88
1. Art. 14 GG als Schutzworschrift gegenüber einschneidenden Polizeigebührenerhebungen?	88
2. Der Schutz des Vermögens als solches durch Art. 14 GG	90
a) Widersprüchlichkeit der Rechtsprechung des BVerfG	90
b) Die überwiegende Auffassung im Schrifttum	90
c) Die zutreffenden Einwände Papiers	91
3. Vermögensschutz allein durch Art. 2 I GG	92
III. Die Grundrechte aus Art. 2 II GG und die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 I GG	93
1. Durch die Kostenpflicht keine Verschärfung der Grundrechtseingriffe in Art. 2 II GG	93
2. Die Schutzworschrift des Art. 2 I GG	94
IV. Der Gleichheitssatz, Art. 3 I GG	95
1. Vorgeblich unüberbrückbare Friktionen zur Kostentragung im Strafprozeß- bzw. Ordnungswidrigkeitenrecht, §§ 464 a, 465 StPO, §§ 105, 107 OWiG	95
a) Gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum bei der Kreierung von Gebührenpflichten	96
b) Rekurs auf die Rechtsprechung des BVerfG zur Gebührengerechtigkeit	96
c) Die unterschiedlichen Zielsetzungen der jeweiligen Kostenmaterien ..	98
d) Vergleich zur Rechtswegproblematik beim Nebeneinander von Strafverfolgungs- und Gefahrenabwehrmaßnahmen	99
e) Sonderproblem der Zeitgebühr	100
2. Kein Verstoß gegen den Grundsatz der Bundesstreue	101
3. Vorgebliche Sperrwirkung der bundesgesetzlichen Kostenregelungen nach Art. 74 Nr. 1 GG i. V. mit Art. 72 I GG	101
a) Auffassung nach Albrecht und Geulen	101
b) Getrennte Rechtsmaterien mit jeweils eigener Gesetzgebungskompetenz	102
4. Unterschiedliche Kostenregelungen der Länder als Ausfluß des Föderalismus	103
V. Das Zitiergebot des Art. 19 I 2 GG und die Wesensgehaltsgarantie gem. Art. 19 II GG	103
1. Enger Anwendungsbereich des Zitiergebotes gem. Art. 19 I 2 GG	103
2. Kein Verstoß gegen die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 II GG	104

B. Die Vereinbarkeit mit anderen als grundrechtlichen Verfassungsgrundsätzen	106
I. Das vorgebliche Erfordernis eines förmlichen Gesetzes gemäß der sog. Wesentlichkeitstheorie des BVerfG	106
1. Der behauptete Parlamentsvorbehalt für die Maßnahmen des unmittelbaren Zwangs betreffende Kostenregelungen	106
2. Die Wesentlichkeitstheorie des BVerfG	107
a) Maßstab der Grundrechtsbetroffenheit	107
b) Prinzipielle Vorbehalte gegenüber der Wesentlichkeitstheorie	108
3. Zulässigkeit von gesetzesdurchführenden exekutivischen Kostenregelungen	110
II. Verfassungsrechtliche Determinanten für das Verhältnis von Ermächtigungsgrundlagen und Gebührenverordnungen	111
1. Das Zitiergebot nach Art. 80 I 3 GG bzw. seiner landesverfassungsrechtlichen Entsprechungen	111
2. Hinreichende Bestimmtheit von Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung	112
a) Die Anforderungen an die Delegation von Gebührennormierungen nach Maßgabe des BVerfG	112
b) Kritische Stimmen gegenüber den baden-württembergischen und niedersächsischen Delegationsnormen	113
c) Anwendung der allgemeinen Auslegungsmethoden	114
3. Die Einhaltung des gesetzlichen Rahmens durch die Gebührenordnungen, insbesondere das Verhältnis von § 7 II Bad.-Württ. VollstrKostenO zu § 31 III Bad.-Württ. VwVG	115
a) Die Bedenken von Götz gegenüber der Zeitgebühr des § 7 II Bad.-Württ. VollstrKostO	115
b) Die Zulässigkeit der Zeitgebühr	115
III. Vorgeblicher Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips – Ausschließliche Finanzierung polizeilicher Tätigkeit durch Steuern	117
1. Die These Albrechts vom Verbot der doppelten Deckung der Polizeikosten	117
2. Die Offenheit des Rechtsstaatsprinzips	118
3. Fiktion zum verfassungsrechtlichen Steuerbegriff – Ausschluß jedweder individualisierbarer staatlicher Gegenleistung	119
IV. Rechtsstaatliche Bestimmtheit und Vorhersehbarkeit der Kostenerhebung ..	120
1. Prinzipielle Bedeutung des Bestimmtheitsgrundsatzes im Kostenrecht ..	120
2. Bedenken von Götz gegenüber der Nds. PolGebO	121
3. Einwände gegenüber der Verwendung von Zeitgebühren	123
a) Vorbehalte von Götz	123
b) Tauglichkeit des Zeitfaktors als Voraussehbarkeitskriterium	124
4. Bestimmtheit des Begriffs »eingesetzte Beamte« in § 7 II Bad.-Württ. VollstrKostenO	126
5. Notwendige tatbestandliche Offenheit der Auslagentatbestände	126
V. Der rechtsstaatliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	126
1. Eigenständige Bedeutung im Gebührenrecht	127

Inhalt

a) Verständnis des BVerfG	127
b) Vorgeblicher Verstoß gegen den gebührenrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	128
c) Weitgehender Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers	129
d) Unbeachtlichkeit von kumulativen straf- und zivilrechtlichen Belastungen	130
2. Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz durch die gesamtschuldnerische Haftung	131
a) Ausschluß der gesamtschuldnerischen Haftung in der Bad.-Württ. VollstrKostenO	131
b) Nichttangierung der Versammlungsfreiheit	131
c) Ausschluß der Gesamtschuld bei unvertretbaren Handlungen	132
d) Kein Rückgriffsanspruch gegen andere Kostenpflichtige analog § 426 II 1 BGB	134
VI. Vorgeblicher Strafcharakter der Kostentragung für Maßnahmen des unmittelbaren Zwangs, Rechtsprechungsvorbehalt gem. Art. 92 GG	135
1. Vorgeblicher Verstoß gegen Art. 92 GG	135
a) Zulässigkeit präventiver Zweckverfolgungen	136
b) Prinzipielles Nebeneinander von Verwaltungsvollstreckung und Strafmaßnahmen	136
2. Kein Verstoß gegen den ne bis in idem-Grundsatz des Art. 103 III GG ..	139
3. Kein Verstoß gegen die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Gebiet des Strafrechts gem. Art. 74 Nr. 1 GG	139
3. Kapitel Vereinbarkeit der Kostenerhebung für Maßnahmen des unmittelbaren Zwangs mit kostenrechtlichen Grundsätzen	141
A. Gebührenrechtliche Maßstäbe	142
I. Äquivalenzprinzip	142
1. Angemessenes Verhältnis zwischen Gebühr und staatlicher Leistung ..	142
2. Beschränkung auf vorteilhafte Leistungen	144
3. <i>Ergebnis:</i> Kein Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip	145
II. Kostendeckungsprinzip	145
1. Vorherrschendes Verständnis	145
a) Ausrichtung an den gesamten Aufwendungen eines Verwaltungzweiges	145
b) Ablehnung der individualisierenden Betrachtungsweise	147
2. Spezielle Kostendeckungseigenschaft nach Albrecht	148
III. Veranlassungsprinzip und individuelle Zurechenbarkeit	149
1. Veranlassungsprinzip	149
a) Besondere Beziehung zwischen Amtshandlung und Gebührenpflichtigem	149
b) Abweichende Auffassung nach Hassemer	150
c) <i>Ergebnis:</i> Auch gesamtschuldnerische Haftung mit dem Veranlassungsprinzip vereinbar	151

2. Individuelle Zurechenbarkeit	152
a) Kritik von Schilde	152
b) Besondere Beziehung der Pflichtigen zu den Polizeieinsatzkosten ..	153
IV. Vorteilsneutralität gebührenrechtlicher Leistungen	154
1. Beschränkung auf nützliche Amtshandlungen nach BVerwG, Urteil vom 24. 3. 1961	154
2. Erfassung auch nachteiliger Maßnahmen	155
V. Vorgeblicher Grundsatz der Gebührenfreiheit wegen überwiegenden öffentlichen Interesses an der Amtshandlung	156
1. Gesetzliche Ausgestaltung	156
2. Kein allgemein verbindlicher Grundsatz	158
3. Beschränkung der Regel auf solche Maßnahmen, die auch ohne Veranlassung eines Dritten von Amts wegen vorzunehmen wären	159
VI. Lenkende Gebühr	160
1. Zielrichtung der bad.-württ. und bay. Gebührenregelungen	160
2. Prinzipielle Zulässigkeit von Edukationseffekten	161
a) Abweichende Stimmen	161
b) Überwiegende Auffassung	162
3. Anwendbarkeit auch auf die Maßnahmen unmittelbaren Zwangs erfassenden Gebührenbestimmungen	162
4. Grenze der Ländergebührengesetzgebungskompetenz, insbesondere die vorgebliche Friktion zu Art. 74 Nr. 3 GG	163
5. Verhältnis von Gebührenverordnungen und Ermächtigungsgrundlage ..	165
 B. Auslagenersatz	166
I. Gesetzliche Regelungen und Judikate des OVG Lüneburg	166
II. Auslagenersatz nach § 13 Nds. VerwKostG	167
1. Vorgebliche Beschränkung auf Verauslagungen Dritter	167
2. Vergleichsmaßstab für die Besonderheit von Auslagen	168
a) Nach Auffassung des 12. Senats des OVG Lüneburg	168
b) Entfernung der Einsatzorte als zulässiger Differenzierungsgrund ..	168
3. Durchgreifende Bedenken aus der Normstruktur des § 13 Nds. VerwKostG	169
III. Unbedenklichkeit des § 8 I Nr. 5, 6 Bad.-Württ. VollstrKostenO	170
 C. Kostenpflichtigkeit auch desjenigen Polizeipflichtigen, der die ihm durch Verwaltungsakt auferlegte Pflicht erfüllt	171
I. Regelungsgehalt der § 7 I 2 Bad.-Württ. VollstrKostenO a. F. und § 73 III i. V. mit § 67 III 1 Nds. VwVG	171
1. Anwendbarkeit auf die Blockadefälle	171
2. § 35 III Bad.-Württ. PolG kein tauglicher Hinderungsgrund	172
II. Vergleich zu ähnlichen Bestimmungen anderer Bundesländer	173

Inhalt

4. Kapitel Rechtsschutz- und Verfahrensprobleme	175
<i>A. Rechtsschutzprobleme</i>	176
I. Das Verhältnis von sog. Grundverwaltungsakt, der Anwendung unmittelbaren Zwangs und deren Kostenpflicht	176
1. Das Dogma vom Erfordernis der formellen und materiellen Rechtmäßigkeit des Zwangsmittleinsatzes	176
2. Die Unanwendbarkeit des Rechtsgedankens aus § 46 VwVfG	177
3. Probleme der Bestandskraft von Grundverwaltungsakt und Vollstreckungsmaßnahmen	178
a) Vollziehbarkeit des Grundverwaltungsaktes als Voraussetzung für die Zwangsanwendung	178
b) Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gem. Art. 20 III GG ..	179
c) Der Widerstreit von Rechtssicherheit und materialer Gerechtigkeit ..	180
4. Ergebnis	184
II. Vorläufiger Rechtsschutz – aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen ..	184
1. Zur Anwendbarkeit des § 80 II Nr. 1 VwGO	185
a) Bejahende Auffassung des VGH Bad.-Württ.	185
b) Beschränkung auf isolierte, selbständige Kostenanforderungen	186
c) Beschränkung auf Kosten, deren pünktliche Zahlung im öffentlichen Interesse liegt	187
d) Prinzipiell enge Interpretation	188
2. Keine Anwendbarkeit des § 187 III VwGO und seiner landesrechtlichen Ausfüllungsbestimmungen	189
III. Vorgebliche Einschätzungsprärogative der Polizei hinsichtlich Aufwand und Umfang eines Einsatzes	189
1. Anleihe beim Planungsermessen und gesetzgeberischen Prognosespielraum	189
2. Untauglichkeit der planungsrechtlichen und prognostischen Argumentationsanleihen	190
3. Maßgeblichkeit der ex-ante-Betrachtungsweise und Anwendbarkeit des § 114 VwGO	192
<i>B. Verfahrensgrundsatz – Vorherige Androhung der voraussichtlichen Kosten</i>	194
I. De lege ferenda zu beachtender Grundsatz analog § 34 IV MEPolG	194
1. Warn- und Abwendungsfunktion des Kostenvoranschlags	194
2. Historische Entwicklung	195
II. Folgeproblem der Divergenz von veranschlagtem und tatsächlichem Kostenbetrag	195
5. Kapitel Rechtspolitische Erwägungen	199
Literatur	205