



Sachstand

Zur Kostenerstattung bei Polizeieinsätzen

Zur Kostenerstattung bei Polizeieinsätzen

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 065/22
Abschluss der Arbeit: 13.05.2022
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Erlass einer Polizeiverfügung	4
3.	Vollstreckung	6
4.	Pflicht zur Kostentragung	8
5.	Ergebnis	10

1. Einleitung

Kommt es zu einem polizeilichen Einsatz, stellt sich die Frage, ob den Verursachern die dadurch entstehenden Kosten auferlegt werden können, etwa wenn Personen, die eine Autobahn blockieren, von der Polizei weggetragen werden. Dabei ist zwischen den Phasen des polizeilichen Handelns zu differenzieren. Die erste Phase besteht in der Regel darin, dass die Polizei der Person, die eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung verursacht (dem sog. Handlungsstörer), durch einen Verwaltungsakt aufgibt, diese Gefahr zu beseitigen (sogleich bei 2.). Zur zweiten Phase kommt es, wenn der Störer der ihm in der Polizeiverfügung auferlegten Verpflichtung nicht nachkommt und der Verwaltungsakt deshalb vollstreckt werden muss (unten bei 3.). Kosten, die in der ersten Phase entstehen, sind grundsätzlich nicht erstattungsfähig. Kosten, die in der zweiten Phase durch Vollstreckung entstehen, beispielsweise durch Wegtragen des Blockierers, hingegen schon (unten bei 4.).

2. Erlass einer Polizeiverfügung

Grundsätzlich wird die Polizei tätig, wenn eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung vorliegt. Dabei wendet sie sich in Form eines Verwaltungsakts an den (oder die) Störer und fordert ihn zu einer Handlung, Duldung oder Unterlassung auf. Setzt sich beispielsweise eine Person auf eine Autobahn, liegt darin grundsätzlich eine Störung der öffentlichen Sicherheit. Unter öffentlicher Sicherheit wird dabei die Unversehrtheit der Rechtsordnung verstanden.¹ Diese wird im Beispielsfall schon deshalb beeinträchtigt, weil Fußgängern das Betreten einer Autobahn gemäß § 18 Abs. 9 StVO verboten ist.² Unter Umständen kann darin sogar eine gemäß § 240 StGB strafbare Nötigung liegen.³ Damit ist die Polizei zu Gefahrenabwehrmaßnahmen befugt, etwa durch Aussprechen eines Platzverweises, der in den Polizeigesetzen aller Länder normiert ist⁴ und die Person verpflichtet, den bezeichneten Ort, im Beispielsfall die Autobahn, zu verlassen.

Die Aufgabe der **Gefahrenabwehr** fällt grundsätzlich in die **Zuständigkeit der Länder**. Die Bundespolizei ist dagegen nach den §§ 2 ff. Bundespolizeigesetz⁵ vor allem für Grenzschutz, Bahn- und Luftsicherheit sowie den Schutz von Bundesorganen zuständig. Sie kann aber zur Unterstützung eines Landes Amtshilfe leisten. Der im Beispielsfall beschriebene Platzverweis wäre also auf der Grundlage des Polizeigesetzes des betroffenen Bundeslandes zu erteilen.

1 Bäcker, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Auflage 2021, D. Polizeiaufgaben und Regelungsmuster des polizeilichen Eingriffsrechts, Rn. 48.

2 Es handelt sich zudem gemäß § 49 Abs. 1 Nr. 18 StVO um eine Ordnungswidrigkeit.

3 Ausführlich zur Einstufung von Sitzblockaden als Gewalt i.S.v. § 240 StGB siehe Valerius, in: BeckOK StGB, 52. Auflage, Februar 2022, § 240 Rn. 18.

4 Art. 16 BayPAG, § 31 HSOG, § 30 BWPoIG 2020, § 29 ASOG Bln, § 34 PoIG NRW, § 13 RhPfPOG, § 17 Nds POG, § 201 SchlHLVwG, § 52 SOG M-V, § 18 ThürPAG, § 1 BbgPoIG, § 36 SOG LSA, § 12 SPoIG, § 12a HmbSOG, § 14 BremPoIGA, § 21 SächsPoIG.

5 Gesetz über die Bundespolizei (Bundespolizeigesetz – BPolG) vom 19. Oktober 1994 (BGBl. I S. 2978, 2979), zuletzt geändert am 23. Juni 2021 (BGBl. I S. 1982).

Wirken an der Blockade mehrere Personen mit, ist allerdings zu beachten, dass das Versammlungsrecht spezielle Vorschriften über die Gefahrenabwehr im Zusammenhang mit Versammlungen enthält, die das allgemeine Polizeirecht verdrängen (sog. **Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts**).⁶ Ein Rückgriff auf allgemeines Polizeirecht ist insoweit ausgeschlossen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass in die Versammlungsfreiheit nur auf der Grundlage des Versammlungsgesetzes eingegriffen werden könnte. Das Versammlungsrecht enthält keine abschließende Regelung für die Abwehr aller Gefahren, die im Zusammenhang mit Versammlungen auftreten können. Die Regelungen des Versammlungsrechts sind daher nicht umfassend und vollständig, sondern nur teilweise und lückenhaft, sodass in Ermangelung einer speziellen Regelung auf das allgemeine Polizeirecht der Länder zurückgegriffen werden muss.⁷

Versammlungen genießen wegen des Grundrechts aus Art. 8 Abs. 1 GG besonderen Schutz. Seit der Föderalismusreform 2006 gehört das Versammlungsrecht zur Zuständigkeit der Länder. In Berlin ist seit dem 21. Februar 2021 das Versammlungsfreiheitsgesetz⁸ in Kraft, das die Regelungen des Bundes umfassend ablöste. Soweit die Länder gesetzgeberisch nicht tätig geworden sind, gilt jedoch weiterhin das Versammlungsgesetz des Bundes. Dessen § 15 Abs. 3 ermächtigt zum Beispiel zur Auflösung einer Versammlung, wenn die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei ihrer Durchführung unmittelbar gefährdet ist.⁹ Wird die mit der Auflösung verbundene Pflicht zum Verlassen des Versammlungsortes nicht beachtet, stellt dies allerdings wieder eine (Folge-)Störung der öffentlichen Sicherheit im Sinne des allgemeinen Polizeirechts dar, die durch Erteilung von Platzverweisen auf der Grundlage des Polizeigesetzes des jeweiligen Landes zu beseitigen ist.¹⁰

Sitzblockaden (aus mehreren Personen) werden in der Regel als friedliche Versammlungen eingestuft und damit dem Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG und dem Anwendungsbereich des Versammlungsrechts zugeordnet.¹¹ Das bedeutet nicht nur, dass die Gefahrenabwehr in der eben beschriebenen Weise abzulaufen hat (Auflösung nach Versammlungsrecht, anschließender Platzverweis nach allgemeinem Polizeirecht), sondern auch, dass bei der Auslegung und Anwendung der Gefahrenabwehrklauseln der Versammlungsgesetze die wertsetzende Bedeutung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit zu beachten ist. Verstöße gegen Straßenverkehrsvorschriften führen daher nicht zwingend automatisch zu einer Störung der öffentlichen Sicherheit im Sinne des § 15 VersammlG.¹² Bei der Frage, unter welchen Umständen eine Nötigung im Sinne von § 240 StGB und

6 BVerwG, Urteil vom 25. Juli 2007, – 6 C 39/06 –, NVwZ 2007, 1439 (1440).

7 BVerwG, Beschluss vom 16. November 2010, – 6 B 58.10 –, BeckRS 2010, 56683 Rn. 6.

8 Versammlungsfreiheitsgesetz Berlin (VersFG BE) vom 23. Februar 2021.

9 Ähnlich § 14 Abs. 1 des Versammlungsfreiheitsgesetzes Berlin (VersFG BE).

10 Vgl. Deiseroth, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Auflage 2020, § 15 VersammlG Rn. 551, 632.

11 Deiseroth, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Auflage 2020, § 15 VersammlG Rn. 611.

12 Vgl. Baczak, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Auflage 2020, § 15 VersammlG Rn. 143 ff.; Deiseroth, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Auflage 2020, § 15 VersammlG Rn. 622 ff.

auf dieser Grundlage eine die Auflösung rechtfertigende Störung der öffentlichen Sicherheit vorliegt, wird danach differenziert, ob es sich um eine sog. Verhinderungsblockade oder um eine sog. demonstrative Blockade handelt. Die Abgrenzung ist im Einzelnen umstritten und schwierig.¹³

3. Vollstreckung

Kommt der Störer dem Verwaltungsakt, der ihn zu einer bestimmten Handlung verpflichtet, also im Beispielsfall einem Platzverweis, nicht nach, so kann die Polizei diesen Verwaltungsakt vollstrecken. Dies richtet sich grundsätzlich nach dem Verwaltungsvollstreckungsrecht, das, soweit es wie im Beispielsfall um die Vollstreckung von Verwaltungsakten von Landesbehörden geht, ebenfalls zur Zuständigkeit der Länder gehört. Die entsprechenden Vorschriften der Länder erklären insoweit jedoch häufig grundsätzlich das Verwaltungsvollstreckungsgesetz des Bundes (VwVG)¹⁴ für anwendbar, so etwa § 8 Abs. 1 Satz 1 des Berliner Verwaltungsverfahrensgesetzes.

Voraussetzung für die Vollstreckung eines Verwaltungsakts durch Verwaltungszwang ist nach § 6 Abs. 1 VwVG, dass der Verwaltungsakt, hier also der Platzverweis, entweder unanfechtbar ist, sein sofortiger Vollzug angeordnet ist oder gegen ihn erhobenen Rechtsmitteln keine aufschiebende Wirkung zukommt.¹⁵ Letzteres ordnet § 80 Abs. 2 Nr. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)¹⁶ für unaufschiebbare Anordnungen und Maßnahmen von Polizeivollzugsbeamten an, wozu auch ein mündlich erteilter Platzverweis zählt.¹⁷

Die **Rechtmäßigkeit des zu vollstreckenden Verwaltungsakts** ist für die Rechtmäßigkeit der Vollstreckung hingegen nicht erforderlich.¹⁸ Dies gilt auch bei möglichen Grundrechtsverletzungen. Das Bundesverfassungsgericht hat zu einem Platzverweis, der nach Auflösung einer Versammlung erteilt wurde, insoweit folgende Ausführungen gemacht:

13 Vgl. dazu Baczak, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Auflage 2020, § 15 VersammlG Rn. 120 ff.; Deiseroth, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Auflage 2020, § 15 VersammlG Rn. 610 ff.

14 Verwaltungsvollstreckungsgesetz (VwVG) vom 27. April 1953 (BGBl. I S. 157), zuletzt geändert durch Art. 5 Personengesellschaftsrechtsmodernisierungsg (MoPeG) vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3436).

15 Deusch/Burr, in: BeckOK VwVfG, 54. Auflage Januar 2022, VwVG § 6 Rn. 15.

16 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt geändert durch Art. 2 G zur Verbesserung der Transparenzregeln für die Mitglieder des Deutschen Bundestages und zur Anhebung des Strafrahmens des § 108e des Strafgesetzbuches vom 8. Oktober 2021 (BGBl. I S. 4650).

17 Vgl. Gersdorf, in: BeckOK VwGO, 60. Auflage Juli 2021, § 80 Rn. 56.

18 Ständige Rechtsprechung, vgl. BVerfG, Beschluss vom 07. Dezember 1998, – 1 BvR 831/89 –, NVwZ 1999, 290; BVerwG, Beschluss vom 21. April 2015, – 7 B 8.14 –, Urteil vom 25. September 2008, – 7 C 5.08 –, VBIBW 2009, 55; Urteil vom 13. April 1984, – 4 C 31.81 –, NJW 1984, 2591; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 26. März 1984, – 14 S 2640/83 –, VBIBW 1984, 517, und Urteil vom 03. Mai 2021, – 1 S 512/19 –, BeckRS 2021, 11956 Rn. 34.; Niedersächsisches OVG, Urteil vom 28. Oktober 2015; – 7 LB 80.14 –, NdsVBl 2016, 149; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 19. Dezember 2012, – 12 B 1339/12 –, OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 27. April 2006; – 4 LB 23/04 –, NordÖR 2006, 204; OVG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 17. September 2003, – 3 L 196/99 –.

„Die Pflicht, sich von einer aufgelösten Versammlung zu entfernen, kann nicht von der Rechtmäßigkeit der Auflösungsverfügung abhängig gemacht werden. Da sich diese immer erst im Nachhinein verbindlich feststellen lässt, könnten Versammlungsaufösungen nicht durchgesetzt werden, sobald ein Teilnehmer die Rechtswidrigkeit der Auflösung geltend macht. Widersetzen sich Versammlungsteilnehmer der polizeilichen Anordnung, ist der Einsatz staatlicher Zwangsmittel grundsätzlich zulässig (§ 80 Abs. 2 Nr. 2 VwGO). Den Versammlungsteilnehmern bleibt lediglich die Möglichkeit, die Rechtswidrigkeit und gegebenenfalls die Verfassungswidrigkeit des polizeilichen Vorgehens nachträglich gerichtlich feststellen zu lassen. Der Grundrechtsverstoß, der in der rechtswidrigen Auflösung einer Versammlung liegt, lässt sich auf diese Weise freilich nicht mehr heilen. Die daraus folgende Beeinträchtigung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit ist jedoch unvermeidlich, wenn die vom Staat zu gewährleistende Sicherheit anderer Rechtsgüter, denen die Beschränkung der Versammlungsfreiheit zu dienen bestimmt ist, nicht hintangestellt werden soll [...]. Der Grund dafür, dass es bei der Durchsetzung der Auflösungsverfügung nicht auf deren Rechtmäßigkeit ankommt, liegt in der Situationsgebundenheit der Entscheidung, deren Vollzug nicht bis zur verbindlichen oder auch nur vorläufigen Klärung der Rechtsfrage aufgeschoben werden kann [...].“¹⁹

Dementsprechend müssen auch Versammlungsteilnehmer eine möglicherweise rechtswidrige Versammlungsauflösung zunächst hinnehmen.

Die Vollstreckung muss mit einem **Zwangsmittel** nach § 9 VwVG erfolgen. Soll ein Platzverweis durchgesetzt werden, sind sowohl eine Ersatzvornahme als auch ein Zwangsgeld untunlich. Vielmehr stellt der **unmittelbare Zwang** nach § 12 VwVG das taugliche Zwangsmittel dar. Unter unmittelbarem Zwang wird neben der direkten Anwendung von Gewalt gegen die pflichtige Person zur Erzwingung der geschuldeten Verpflichtung auch die Vornahme der dem Pflichtigen obliegenden Handlung durch die Vollzugsbehörde selbst verstanden.²⁰ Im Fall eines Platzverweises kann unmittelbarer Zwang insbesondere durch ein Wegtragen des Störers ausgeübt werden.

Außerdem muss die Vollstreckung ordnungsgemäß **angedroht** und **festgesetzt** werden.

Die Androhung hat nach § 13 Abs. 1 VwVG grundsätzlich schriftlich zu erfolgen, Ausnahmen dazu sind teilweise landesgesetzlich normiert.²¹ Im Übrigen wird eine schriftliche Androhung für entbehrlich gehalten, wenn der zugrunde liegende Verwaltungsakt ebenfalls mündlich ergangen ist.²² Das wäre bei der Vollstreckung eines mündlich erteilten Platzverweises der Fall. Abgesehen davon ist die schriftliche Androhung auch dann entbehrlich, wenn die Voraussetzungen des sog. Sofortvollzugs nach § 6 Abs. 2 VwVG, also des ausnahmsweisen Einsatzes von Verwaltungszwang ohne vorausgegangenen Verwaltungsakt, vorliegen. Der Sofortvollzug nach § 6 Abs. 2 VwVG setzt voraus, dass der sofortige Vollzug zur Verhinderung einer rechtswidrigen Tat erfolgt, die einen Straf- oder Bußgeldtatbestand verwirklicht, oder zur Abwendung einer drohenden Gefahr notwendig ist und

19 BVerfG, Beschluss vom 7. Dezember 1998, – 1 BvR 831/89 –, NVwZ 1999, 290 (292).

20 Deusch/Burr, in: BeckOK VwVfG, 54. Auflage Januar 2022, VwVG § 12.

21 Vgl. § 61 Abs. 1 S. 2 PolG NRW, § 21 LVwVG Baden-Württemberg.

22 OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 27. März 2014, – 7 A 10993/13 –, BeckRS 2014, 51003; Kastner, in: Möllers, Wörterbuch der Polizei, 3. Auflage 2018, Androhung von Zwangsmitteln.

die Behörde innerhalb ihrer gesetzlichen Befugnisse handelt. Wer sich nach Auflösung einer Sitzblockade nicht unverzüglich entfernt, verwirklicht den Ordnungswidrigkeitstatbestand des § 29 Abs. 1 Nr. 2 VersammlG. Insoweit dient die Vollstreckung eines Platzverweises in Folge der Auflösung einer Sitzblockade der Verhinderung der (weiteren) Verwirklichung eines Bußgeldtatbestands. Darüber hinaus dient sie auch der Abwendung einer drohenden Gefahr, nämlich der Kollision der Sitzblockadeteilnehmer mit auf der Autobahn fahrenden Fahrzeugen.

Die Festsetzung ist entbehrlich, wenn der Pflichtige auf die Schutzmöglichkeit verzichtet hat, die ihm eine vorherige Festsetzung bietet. Dies soll jedenfalls dann der Fall sein, wenn der Pflichtige ernstlich und endgültig erklärt hat, dass er der Grundverfügung keine Folge leisten werde.²³

4. Pflicht zur Kostentragung

Um dem polizeirechtlichen Störer Kosten aufzuerlegen, ist eine **Rechtsgrundlage** erforderlich. Für einen Verwaltungsakt wie den Platzverweis ist dies im Polizei- und Ordnungsrecht regelmäßig nicht vorgesehen. Das ist insofern konsequent, weil diese Phase der Gefahrenabwehr darauf ausgerichtet ist, dass der Störer die Gefahr selbst beseitigt, indem er den Platzverweis befolgt.²⁴

Eine Erstattung jedenfalls der Kosten für die Vollstreckung des Verwaltungsakts, also in Bezug auf die zweite Phase der Gefahrenabwehr, kann nach § 19 VwVG verlangt werden, dem die landesrechtlichen Regelungen vielfach entsprechen bzw. auf diesen verweisen.²⁵ Danach werden für **Amtshandlungen nach dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz** Kosten erhoben. Amtshandlung nach dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz ist jede öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit, die im Vollstreckungsverfahren nach dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz vorgenommen wird. Dazu gehört auch die Vollstreckung von Verwaltungsakten, die zu einer Handlung, Duldung oder Unterlassung verpflichten,²⁶ wie das Wegtragen einer Person zur Durchsetzung eines Platzverweises.

Keine Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Kostenforderung für dessen Vollstreckung ist die Rechtmäßigkeit des Platzverweises. Der einfachgesetzliche kostenrechtliche Tatbestand des § 19 VwVG bzw. seiner landesrechtlichen Entsprechungen enthält weder ein geschriebenes Tatbestandsmerkmal, das die Erhebung von Vollstreckungskosten von der Rechtmäßigkeit der Grundverfügung abhängig macht, noch ist dieser um ein ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal zu erweitern. Eine etwaige Rechtswidrigkeit des zugrundeliegenden Verwaltungsakts schlägt nicht auf die Kostenforderung durch.²⁷ Wenn allerdings ein noch nicht bestandskräftiger Verwaltungsakt vollstreckt

23 BVerwG NVwZ 1997, 381; VGH Baden-Württemberg, VBIBW 1996, 214.

24 Vgl. in diesem Zusammenhang z.B. § 5 Abs. 2 HSOG: „Kommen zur Abwehr einer Gefahr mehrere Mittel in Betracht, so genügt es, wenn eines davon bestimmt wird. Der betroffenen Person ist auf Antrag zu gestatten, ein anderes, ebenso wirksames Mittel anzuwenden, sofern die Allgemeinheit dadurch nicht stärker beeinträchtigt wird.“

25 Vgl. etwa in Rheinland-Pfalz: §§ 83, 85 LVwVG i.V.m. § 1 LVwGKostO; in Berlin: § 8 Abs. 1 S. 2 VwVfG BE i.V.m. §§ 19 Abs. 1 VwVG des Bundes; in Baden-Württemberg: § 31 Abs. 1 LVwVG i.V.m. Landesgebührengesetz.

26 Deusch/Burr, in: BeckOK VwVfG, 54. Auflage Januar 2022, VwVG § 19 Rn. 3.

27 Für eine ausführliche Thematisierung siehe VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 3. Mai 2021, – 1 S 512/19 –, BeckRS 2021, 11956, Rn. 38 – 79.

wird (etwa weil Rechtsmittel gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 2 VwGO keine aufschiebende Wirkung haben), besteht die Möglichkeit, dass der Verwaltungsakt durch den Störer angefochten und, falls er rechtswidrig ist, aufgehoben wird. Damit entfällt dann auch eine Voraussetzung für die Kostenauflegung, sodass auch der entsprechende Kostenbescheid erfolgreich angefochten werden könnte. Dadurch ist dem in Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG normierten Gebot effektiven Rechtsschutzes Genüge getan.²⁸

Die Haftung des Störers ist grundsätzlich auf die Kosten der Vollstreckungsmaßnahme als solcher beschränkt, schließt also Personalkosten der tätig gewordenen Polizeibeamten typischerweise nicht ein.²⁹ Nach § 19 Abs. 1 VwVG werden Kosten erhoben, also Gebühren und Auslagen. 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“³⁰. Auslagen sind hingegen die tatsächlich entstandenen Kosten einer Handlung.³¹ Der genaue Umfang bestimmt sich nach dem jeweils einschlägigen Vollstreckungsrecht, was vielfach landesrechtlich geregelt ist. So werden in Baden-Württemberg für die Anwendung unmittelbaren Zwangs 45 Euro je angefangene Stunde für jeden bei der Anwendung unmittelbaren Zwangs eingesetzten Bediensteten berechnet, zuzüglich der tatsächlich angefallenen Kosten.³²

Mit Blick auf Polizeikosten im Zusammenhang mit Versammlungen wird vertreten, dass diese wegen ihrer verfassungsrechtlichen Bedeutung grundsätzlich als „**Kosten der Demokratie**“ aus den allgemeinen Deckungsmitteln, also den Steuern, beglichen werden sollten.³³ Das gelte aber in erster Linie für den Anmelder oder Veranstalter und solange die Versammlung nicht verboten oder aufgelöst sei.³⁴ Die Inanspruchnahme des einzelnen Teilnehmers, der als polizeirechtlicher Störer auftrete und den Einsatz der Polizei verursache, sei hingegen nicht ausgeschlossen.³⁵ Entfernten sich etwa Teilnehmer einer rechtmäßig aufgelösten Versammlung nicht, handele es sich um Störer im polizeirechtlichen Sinne, gegen die mit entsprechenden Kostenfolgen eingeschritten werden könne. Das gelte auch bei Sitzblockaden. Auch in diesen Fällen könnten aber nur die durch den

28 VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 3. Mai 2021, – 1 S 512/19 –, BeckRS 2021, 11956, Rn. 48 f.

29 Buchberger, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Auflage 2021, L. Ausgleichs- und Ersatzansprüche des Bürgers und Haftung für Polizeikosten, Rn. 130.

30 BVerfGE 50, 217 (226).

31 Baumeister, in: Schenke/Graulich/Ruthig, 2. Aufl. 2018, VwVG § 19 Rn. 1, 2.

32 § 52 Abs. 4 PolG a.F. / § 66 Abs. 4 PolG n.F. i.V.m. § 31 Abs. 1 LVwVG, § 4 Abs. 1 LGebG i. V. m. § 7 LVwVGKO.

33 Ebenso Aden FS Kutscha, 2013, 245 (253 f.); Hermesmeier/Brenz, in: BeckOK PolR BW, 21. Ed. 1.1.2021, PolG § 82 Rn. 40; Kaiser VBlBW 2010, 53; vgl. auch BVerfG NVwZ 2008, 414; VGH Mannheim VBlBW 2009, 310; OVG Koblenz NVwZ 2007, 236 (238); aA noch VGH München NVwZ 2003, 114.

34 Buchberger, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Auflage 2021, L. Ausgleichs- und Ersatzansprüche des Bürgers und Haftung für Polizeikosten, Rn. 163.

35 Buchberger, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Auflage 2021, L. Ausgleichs- und Ersatzansprüche des Bürgers und Haftung für Polizeikosten, Rn. 165.

Mehraufwand des unmittelbaren Zwangs verursachten Kosten auferlegt werden, nicht sonstige Personalkosten.³⁶

Dies entspricht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach das Durchführen einer Versammlung grundsätzlich gebührenfrei sein soll. Danach würde eine grundsätzliche Gebührenpflicht für Amtshandlungen aus Anlass von Versammlungen dem Charakter der Versammlungsfreiheit widersprechen. Denn diese stehe gerade nicht unter einem Erlaubnisvorbehalt. Deshalb seien Beschränkungen **nur zum Schutz kollidierender gleich gewichtiger Rechtsgüter** verfassungsgemäß. Ob diese im Einzelfall Vorrang hätten, sei **im Lichte der Bedeutung des Versammlungsgrundrechts** für eine Demokratie zu entscheiden. Deshalb sei ein Eingriff jedenfalls dann nicht gerechtfertigt, wenn die Gebühr für eine versammlungsrechtlich begründete Amtshandlung erhoben werde, die nicht an die Verursachung einer dem Betroffenen zuzurechnenden **konkreten Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung** anknüpfe.³⁷

Dem entspricht die Regelung des § 29 VersFG BE, wonach Amtshandlungen nach diesem Gesetz kostenfrei sind. Ob dies darüber hinaus auch für die Kosten der Vollstreckung einer solchen Amtshandlung gilt, ist unklar. Enthält das anwendbare Versammlungsrecht keine Regelung zur Vollstreckung von nach dem Versammlungsgesetz ergangenen Verwaltungsakten, so soll nach dem Bundesverwaltungsgericht allgemeines Vollstreckungsrecht einschlägig sein. Es hat sich im Rahmen einer Nichtzulassungsbeschwerde zu dieser Frage geäußert: Die Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts reiche nur soweit, wie die darin enthaltenen Regelungen abschließend seien. Fehle es dem einschlägigen Versammlungsgesetz an speziellen Regelungen zur Vollstreckung der auf versammlungsrechtlicher Grundlage erlassenen Verfügungen, sei eine Anwendung der allgemeinen Vollstreckungsregelungen nicht wegen der Schutzwirkung des Art. 8 Abs. 1 GG ausgeschlossen.³⁸ Sollte dies auch für die vollstreckungsrechtliche Kostenerstattung nach § 19 VwVG gelten, könnte dies eine Pflicht zur Kostenerstattung jedenfalls für die Kosten der Vollstreckung bedeuten. Dies war jedoch nicht Gegenstand der Ausführungen, sodass diese Frage nicht abschließend beantwortet werden kann.

5. Ergebnis

Die Kosten für die Vollstreckung eines polizeilichen Verwaltungsakts sind grundsätzlich vom Störer zu erstatten, während es einer Erstattungspflicht bezüglich der Kosten des Verwaltungsakts selbst regelmäßig an einer Ermächtigungsgrundlage fehlt.

36 VG Schleswig, Urteil vom 3. September 2015, – 4 LB 13/14 –, BeckRS 2015, 55259, Rn. 29, 34 f.

37 BVerfG, Beschluss vom 25. Oktober 2007, – 1 BvR 943/02 –, NVwZ 2008, 414. BVerfG, Beschluss vom 25. Oktober 2007, – 1 BvR 943/02 –, NVwZ 2008, 414; vgl. auch Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 16. Auflage 2020, Art. 8 Rn. 19.

38 BVerwG, Beschluss vom 3. Mai 2019, – 6 B 149/18 –, NVwZ 2019, 1281 Rn. 9; kritisch dazu: Fischer-Uebler/Gölzer, Die Polizeirechtsfestigkeit des Versammlungsrechts und die Vollstreckung versammlungsspezifischer Maßnahmen, JA 2020, 683 (687).