Europäische Hochschulschriften

Rechtswissenschaft

Hyeong-Hoon Kim

Polizeikostenrecht in rechtsvergleichender Perspektive

Vorschlag für ein neues Polizeikostenrecht in Süd-Korea

PL ACADEMIC RESEARCH

Polizeikostenrecht
in rechtsvergleichender Perspektive

Europäische Hochschulschriften

European University Studies

Publications Universitaires Européennes

Reihe II	**Rechtswissenschaft**
Series II	Law
Série II	Droit

Volume / Band **5513**

Hyeong-Hoon Kim

Polizeikostenrecht in rechtsvergleichender Perspektive

Vorschlag für ein neues Polizeikostenrecht in Süd-Korea

PL ACADEMIC RESEARCH

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

Zugl.: Freiburg (Breisgau), Univ., Diss., 2012

Gedruckt auf alterungsbeständigem,
säurefreiem Papier.

D 25
ISSN 0531-7312
ISBN 978-3-631-62691-7 (Print)
E-ISBN 978-3-653-02459-3 (E-Book)
DOI 10.3726 / 978-3-653-02459-3

© Peter Lang GmbH
Internationaler Verlag der Wissenschaften
Frankfurt am Main 2013
Alle Rechte vorbehalten.
PL Academic Research ist ein Imprint der Peter Lang GmbH.
Peter Lang – Frankfurt am Main · Bern · Bruxelles · New York · Oxford · Warszawa · Wien

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist
ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar.
Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen
und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

www.peterlang.de

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2012/13 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur sind auf dem Stand von Dezember 2011. Beim Zitat von Gerichtsentscheidungen sind ihre Aktenzeichen vorangestellt, um auch in anderen Ländern den Zugang zu ihnen durch das Internet zu erleichtern. Soweit es weitere Fundstellen von Entscheidungen gibt, werden sie parallel zitiert.

Das Polizeikostenrecht ist ein Thema, das mich persönlich seit über zehn Jahren lang bewegt. Da ohne die Unterstützung durch das Polizeikostenrecht letztlich das Polizeirecht als Ganzes leerlaufen würde und keinen Sinn haben kann, ist das Thema von erheblicher Brisanz bei der südkoreanischen Polizei, deren Polizeikostenrecht über eine nur marginale Systematik verfügt.

Es war ein großes Glück, in Deutschland studieren zu können, wo die Rechtstheorie der polizeilichen Kostenerstattung anders als in anderen Ländern große Fortschritte macht. Dieses Glück verdanke ich Prof. Dr. *Yeontae Kim* von der Universität Korea, durch den mein späteres Studium wieder gefördert wurde, Prof. Dr. *Jeongbum Suh* von der Universität Korea-Polizei, der mir die Grundlagen des Polizeirechts lehrte, und Prof. Dr. *Jeonghoon Park* von der Universität Seoul, meinem Doktorvater in Südkorea, von dem ich die grundlegende Bedeutung des Verwaltungsrechts lernte und der mir den Weg zum Studium in Deutschland bereitete.

Mein tiefster Dank gilt zudem Herrn Prof. Dr. *Thomas Würtenberger*, meinem Doktorvater in Deutschland, der über vier Jahre hinweg mit ununterbrochenen Hilfestellungen Schritt für Schritt mein Studium gefördert hat und die richtigen Stoßrichtungen für meine Arbeit gab. Von ihm zu lernen, war mir eine große Ehre. Herrn *Steffen Tanneberger* schulde ich Dank in freundschaftlicher Verbundenheit. Er hat immer gerne mit mir über verschiedene Streitpunkte meiner Arbeit ausführlich diskutiert und in mir den Sinn für das deutsche Recht geweckt.

Schließlich danke ich meinen alten Nachbarn im Markgräflerland, den Schwestern und Mitbewohnern im Studentenwohnheim Albertusburse Freiburg recht herzlich dafür, dass sie mich immer unterstützt haben in Situationen, die mir als aus dem Ausland kommenden Studenten schwierig erschienen.

Meine Arbeit widme ich den einhunderttausand Polizisten in Südkorea, die Tag und Nacht ihren Dienst leisten.

Freiburg im Breisgau, im November 2012 *Hyeong-Hoon Kim*

Inhaltverzeichnis

Einführung

I. Erkenntnisinteresse 1
1 Rechtfertigung der Polizeikostenerstattung 1
2. Erfordernis eigenständiger öffentlich-rechtlicher Regelungen 3
3. Aufgaben und Fragestellungen für ein neues Polizeikostenrecht 4
a) Aufbau eines einheitlichen Rechtssystems 4
b) Verschuldensabhängigkeit bei der Kostenerstattung gegenüber dem Störer ... 5
c) Bedeutung der Gefahrenvorsorge als Begründung weiterer Kostenerstattung ... 5
II. Perspektive der Rechtsvergleichung 6
1. Das Ziel bzw. die Funktion der Rechtsvergleichung 6
2. Methodische Ansätze der Rechtsvergleichung 7
3. Möglichkeit einer neuen Systematisierung durch die Rechtsvergleichung ... 8
4. Richtungen der Rechtsvergleichung nach deren Schwerpunkten 8
II. Gang der Untersuchung 9
1. Grundlage des Polizeikostenrechts in Deutschland 9
a) Rechtscharakter der Polizeikostenerstattung 9
b) Arten und Rechtfertigung der Polizeikostenerstattung 9
c) Polizeikostenerstattung bei Versammlungen 10
d) Kostenerstattung bei der Brandbekämpfung und der Rettung 10
2. Rechtsvergleichung 11
3. Fehlen eines ausdifferenzierten Polizeikostenrechts in Südkorea und Japan ... 11
4. Vorschlag für ein neues Polizeikostenrecht 12

Teil 1. Das Polizeikostenrecht in Deutschland

Kaptitel 1. Begriff und Rechtscharakter der Polizeikosten 13

A. Der Begriff der Polizeikosten 13
B. Der Rechtscharakter des Instituts der Polizeikosten 14
I. Das System der Geldleistungspflichten und die Polizeikosten 14
1. Steuern 15
2. Beiträge 15
3. Gebühren 15
II. Gebührenbegriff 16

1. Herkömmliche Auffassung 17
2. Der formelle Gebührenbegriff 17
3. Der materielle Gebührenbegriff 18
4. Der doppelgliedrige Gebührenbegriff 18
5. Stellungnahme 18
III. Kriterien für die individuelle Zurechnung als Rechtfertigung der Gebühren ... 19
1. Verursacherprinzip 19
2. Vorteilsprinzip 20
3. Interessenprinzip 20
4. Stellungnahme 20
IV. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Gebührenerhebung 21
1. Das Steuerstaatsprinzip 21
2. Keine Doppelbelastung 22
V. Prinzipien zur Beschränkung der Gebührenerhebung 23
1. Verschuldensprinzip 23
2. Äquivalenzprinzip 23
3. Kostendeckungsprinzip 24
4. Verhältnismäßigkeitsprinzip 25

Kapitel 2. Arten der Polizeikostenerhebungen und deren Rechtfertigung 26

A. Nichterfüllungsgebühren 26
I. Störergebühren (Gefahrenabwehrgebühren im engeren Sinne) 27
1. Theoretische Klassifikation nach der Art des Störers 27
a) Verhaltensstörergebühren 27
aa) Begriff des Verhaltensstörers 27
bb) Rechtfertigung der Verhaltensstörerhaftung 28
cc) Kausalität 30
(1) Äquivalenztheorie 30
(2) Adäquanztheorie 30
(3) Theorie der rechtswidrigen Verursachung 31
(4) Theorie der unmittelbaren Verursachung 31
dd) Sonderfälle: Kostenerstattung bei der Befreiung von Geiseln im Ausland ... 32
b) Zustandsstörergebühren 35
aa) Begriff des Zustandsstörers 35
bb) Rechtfertigung der Zustandsstörerhaftung 35
(1) Sozialbindung des Eigentums 35
(2) Rechtskreistheorie 36

(3) Kritik ... 36
(a) Kritik an der herrschenden Auffassung ... 36
(b) Kritik an der Rechtskreistheorie ... 37
2. Gesetzliche Klassifikation nach der Art der polizeilichen Maßnahmen ... 38
a) Gebühren für die unmittelbare polizeiliche Ausführung ... 38
b) Vollstreckungsgebühren im engeren Sinne ... 39
aa) Ersatzvornahmegebühren ... 40
bb) Gebühren für den unmittelbaren Zwang ... 41
c) Sonderfälle: Gebühren für einzelne Maßnahmen ... 41
aa) Gebühren für die Ingewahrsamnahme ... 41
bb) Gebühren für die Sicherstellung und Verwahrung ... 42
cc) Sonstige Fälle ... 42
II. Gefahrenquellengebühren ... 43
1. Ausgangspunkt ... 43
2. Möglichkeiten der Kostenbelastung als Störer ... 44
a) Zustandsstörer ... 44
b) Verhaltensstörer ... 44
aa) Theorie der unmittelbaren Verursachung ... 44
bb) Theorie vom Zweckveranlasser ... 45
(1) Subjektive Theorie ... 45
(2) Objektive Theorie ... 45
(3) Vorteilstheorie ... 46
3. Möglichkeiten der Kostenbelastung von Nichtstörern ... 47
a) Rechtfertigung und Anknüpfungspunkte der individuellen Zurechnung ... 48
aa) Zivilrechtliche Pflichten ... 48
bb) Öffentlich-rechtliche Pflichten ... 50
(1) Legitimation der Verkehrssicherungspflicht gegen den Angriff Dritter ... 51
(2) Unterscheidung der Verkehrssicherungspflicht vom Selbstschutz ... 53
b) Erforderlichkeit der Kostenerhebung ... 53
c) Aktuelle Möglichkeiten der Kostenerhebung ... 54
aa) Anknüpfung an privatrechtliche Regelungen ... 54
(1) Schadensersatz ... 54
(2) Geschäftsführung ohne Auftrag ... 54
bb) Anknüpfung an öffentlich-rechtliche Regelungen ... 55
d) Der Umfang der Kostenerhebung ... 57
e) Kostenverteilung bei festgestelltem Verhaltensstörer ... 59
f) Kostenerstattung bei nichtkommerziellen Veranstaltungen ... 61
4. Die Berufsfreiheit als Schranken der Kostenerhebung ... 62

a) Inhalt der Berufsfreiheit und die Dreistufentheorie 62
b) Anwendung der Dreistufentheorie auf die Gefahrenquellengebühren 63
5. Gegenwärtige Rechtslage bei privaten Großveranstaltungen 63
a) Baden-Württemberg 64
b) Niedersachsen 65
c) Hessen 65
d) Bremen 65
e) Zum Bedürfnis einer länderübergreifenden Kostenregelung 66
III. Ergebnis 66

B. Verwaltungsinanspruchnahmegebühren 66
I . Begriff und Rechtfertigung der Verwaltungsinanspruchnahmegebühren 67
II. Gebühren bei technischen Fehlalarmen 67
1. Die Alarmierungen als Antrag auf Verwaltungsleistungen 68
2. Gebühren im Fall von gerechtfertigten Alarmierungen 68
3. Toleranzschwelle bei Alarmen 68
4. Weitere Ansätze für die Rechtfertigung der Gebührenerhebung 69
5. Gegenwärtigen Regelungen für die Kostenerhebung 69
III. Unterscheidung gegenüber der menschlichen Falschalarmierung 70
1. Rechtfertigung der Kostenbelastung bei Gefahrenverdacht bzw. Anscheinsgefahr ... 70
2. Verschuldensabhängige Haftung 71
3. Spezielle Bestimmungen für die Erhebung von Störergebühren 73
4. Verhältnismäßigkeitsprinzip bei Gebühren für Falschalarmierungen 74
IV. Vergebliche polizeiliche Suche nach Vermissten 74

Kapitel 3. Polizeikostenerstattung bei Versammlungen 75

I . Besondere Bedeutung der Versammlungsfreiheit 75
II. Störergebühren bei Versammlungen 76
1. Sanktionscharakter 77
2. Anwendung der gesamtschuldnerischen Haftung 78
III. Gefahrenquellengebühren unabhängig vom Vorliegen einer konkreten Gefahr ... 79
1. Gründsätzliche Möglichkeit der Erhebung von Gefahrenquellengebühren ... 80
2. Rechtslage in Deutschland 80
IV. Verwaltungsinanspruchnahmegebühren bei der Verfügung von Auflagen ... 80
1. Pro und Contra 81
2. Differenzierende Lösungen 81
3. Rechtscharakter von Gebühren 82
4. Bestimmtheitsanforderungen an die Gebührentatbestände 83

V. Ergebnis 83

Kapitel 4. Kostenrecht der Feuerwehrgesetze 84

I. Aufgaben der Feuerwehr 84
1. Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben 84
2. Brandabwehr und technische Hilfeleistungen 85
II. Nichterfüllungsgebühren 86
1. Störergebühren 86
a) Verschuldensabhängige Verhaltensstörergebühren 87
b) Verschuldensabhängige Kostenerstattung bei Falschalarmierung 88
c) Zustandsstörergebühren 89
2. Gefährdungshaftung 90
3. Unterschiede zwischen der Zustandshaftung und der Gefährdungshaftung ... 91
a) Voraussetzungen 92
b) Zurechnungszusammenhang 92
c) Vorrang der Verhaltenshaftung 92
d) Konkurrenz zwischen Zustandshaftung und Gefährdungshaftung 93
III. Verwaltungsinanspruchnahmegebühren 94
1. Gebühren für freiwillige Aufgaben 94
2. Gebühren bei technischen Fehlalarmen 94
IV. Gegenüber dem Feuerwehrgesetz spezielle Kostengesetze 95
V. Unterschiede zur Kostenerstattung nach dem Polizeikostenrecht 96
1. Störerhaftung bei Verschulden 96
2. Verhaltensstörergebühren 96
3. Gefährdungshaftung 96

Kapitel 5. Privatisierung als Kostenabwälzung auf den Bürger 97

I. Fragestellung 97
II. Diskussion um Privatisierung von Polizeiaufgaben 97
1. Grundformen der Privatisierung 97
2. Entpolizeilichung und privater Sicherheitsdienst 98
3. Kritik an der Privatisierung von Polizeiaufgaben 99
III. Polizeirechtliche Prinzipien im Bereich der Privatisierung 100
1. Das Opportunitätsprinzip 100
2. Das Subsidiaritätsprinzip 102
IV. Ergebnis 104

Teil 2. Das Polizeikostenrecht in den USA

I. Die Erstattung von Polizeikosten aufgrund von Satzungen in den USA 106
1. Das Prinzip von Dillon (die *Dillon's Rule*) 106
2. Das Prinzip der Autonomie (*Home Rules*) 107
II. Nichterfüllungsgebühren 108
1. Schadensersatz nach dem Zivilrecht und *FSDP* 108
a) Zur Bedeutung von *FPSD* 108
aa) Begriff 108
bb) Zustimmende Rechtsprechung 109
(1) Rechtsprechung im Bund: *Flagstaff* als ein bahnbrechender Fall 109
(2) Rechtsprechung in den Bundesstaaten 110
(a) *Cherry Hill* Fall 110
(b) *Bridgeton* Fall 110
cc) Unterscheidung von der *firefighter's rule* 110
b) Die Kontroverse um die *FPSD* 111
aa) Erste Meinung: Einwände gegen die *FPSD* im Ganzen 111
(1) Erstes Argument: Ungerechtigkeiten 111
(a) Missbrauch des Deliktsrechts 111
(b) Wertungswiderspruch bei der Kostenbelastung 112
(2) Zweites Argument: Kein festes Prinzip des *Common Law* 112
(3) Drittes Argument: Aktivismus der Judikative 112
bb) Zweite Meinung: Nötige Differenzierung im Bereich der *FPSD* 112
cc) Dritte Meinung: Festhalten an *FPSD* 113
(1) Erstes Argument: *FPSD* als eigenes Prinzip des Schadensersatzrechts ... 113
(a) Keine Pflicht von Deliktstätern, das Vorgehen der Polizei zu verhindern ... 113
(aa) *Mayor of Morgan City v. Jesse J. Fontenot, Inc.* 114
(bb) *County of San Luis Obispo v. Abalone Alliance* 114
(b) Ausgaben des Staates ist kein Schaden 114
(2) Zweites Argument: Nebenwirkung übermäßiger Klagen 115
(3) Drittes Argument: Lösung durch öffentlich-rechtliche Regelungen ... 116
2. Störergebühren 117
a) *Public Nuisance* als ein der Gefahrverursachung vergleichbarer Begriff ... 117
b) Rechtsprechung und das Erfordernis von öffentlich–rechtlichen Regelungen ... 118
c) Öffentlich–rechtliche Regelungen in verschiedenen Bereichen 118
aa) Bei Notmaßnahmen in der Folge von Verkehrsvergehen 119
(1) Kalifornien 119
(2) Virginia 119

(3) City and Borough of Juneau 120
bb) Bei privaten Veranstaltungen, die eine konkrete Gefahr verursachen ... 120
cc) Bei dem Abschleppen rechtswidrig abgestellter Fahrzeuge 122
(1) Kompetenz für das Abschleppen 122
(2) Rechtmäßigkeit des Verfahrens bezüglich der Kostenerstattung 123
dd) Bei chronischer polizeilicher Störung 123
(1) Die *Chronic Nuisance* Satzung von Pittsburgh 124
(2) Die *Chronic Nuisance* Satzung von Coaldale 125
(3) Die *Chronic Nuisance* Satzung von Milwaukee 125
3. Gefahrenquellengebühren 125
a) Der Streit um die Anwendung des Schadensersatzes gegen Waffenunternehmen ... 125
aa) Rechtscharakter der Kostenerstattung gegen Waffenunternehmen 126
bb) Weitere Anhaltspunkte für *FPSD* bei Gefahrenquellengebühren 126
cc) Lösung durch öffentliche Regelungen 127
b) Öffentlich–rechtliche Regelungen bei privaten Großveranstaltungen ... 127
aa) Definitionen 127
bb) Genehmigungsantrag – wenn erforderlich - und Antragsgebühren ... 129
cc) Kostenerstattung 129
c) Bei Gefahrgütertransporten 131
III. Verwaltungsinanspruchnahmegebühren 131
1. Bei Fehlalarmen 132
2. Hinweise auf Falschalarmierung 132
IV. Kostenerstattung bei Versammlungen 133
1. *Sullivan Fall* bezüglich Gefahrenquellengebühren 134
a) Satzung für die Kostenerhebung 134
b) Rechtsbeeinträchtigung durch die überhöhte Schätzung 134
2. *Forsyth* Fall bezüglich Verwaltungsinanspruchnahmegebühren 134
a) Satzung für die Kostenerhebung 134
b) Keine hinreichend bestimmten Kriterien für Antragsgebühren 135
V. Kostenerstattung bei Brandbekämpfungs- und Rettungsmaßnahmen 135
1. Störergebühren 135
a) Bei der fahrlässigen Verursachung von Bränden 135
b) Bei der Verursachung von Rettungseinsätzen 136
2. Gebühren im Zusammenhang mit medizinischen Dienstleistungen 137
VI. Ergebnis 138

Teil 3. Das Polizeikostenrecht in England

I. Prinzipien der polizeilichen Kostenerstattung 140
II. Störergebühren 142
1. Ursprung und Begriff der *Public Nuisance* (öffentliche Störung) 142
2. Störergebühren für das Abschleppen eines Gefahr verursachenden Kfz ... 143
III. Gefahrenquellengebühren 144
1. Diskussionen um die Rechtfertigung der Kostenerstattung 145
2. Rechtsgrundlage 146
a) Kostenerstattung nach dem Vertragsrecht gemäß § 25 Polizeigesetz von 1996 ... 146
aa) Historische Entwicklung der Rechtslage in England 148
bb) Problematik und Kritik des Falls *Glasbrook* 148
cc) Debatte um einen impliziten Antrag 149
b) Debatte um die Kostenerstattung aus Bereicherungsrecht 150
aa) Ansprüche aus ungerechtfertigter Bereicherung 151
bb) Verneinung einer ungerechtfertigten Bereicherung 151
cc) Kritik der unter bb) dargestellten Auffassung 151
dd) Argumente gegen Ansprüche aus ungerechtfertigter Bereicherung ... 152
3. Einordnung der *speziellen polizeilichen Dienstleistungen* 152
4. Merkmale der *speziellen polizeilichen Dienstleistungen* 153
a) Kriterien des Richters *Neill* im Fall *Harris* 153
aa) Nicht gegen konkreten Gefahren 153
bb) Veranstaltung auf privatem Grund 154
cc) Bei Veranstaltungen mit privatem Zweck 154
dd) Polizeieinsätze über das übliche Niveau hinaus 155
b) Weitere Konkretisierung durch die ACPO 155
aa) Kostenerstattung bei kommerziellen Veranstaltungen 155
bb) Keine Kostenerstattung bezüglich verfassungsrechtlicher Rechte 156
5. Umfang der Kostenerstattung 156
6. Gefahrenquellengebühren außerhalb privater Großveranstaltungen 156
a) Kostenerstattung für die Sicherung von Einrichtungen zur Gasversorgung ... 156
b) Kostenerstattung für die Sicherung im Umkreis von Gaststätten 157
7. Zwischenergebnis 158
IV. Verwaltungsinanspruchnahmegebühren 159
V. Kostenerstattung bei Versammlungen 161
1. Störergebühren 161
2. Gefahrenquellengebühren 161
VI. Kostenerstattung bei Brandbekämpfungs- und Rettungsmaßnahmen 162

VII. Ergebnis 163

Teil 4. Das Polizeikostenrecht in Frankreich

I. Öffentliches Dienstleistungsrecht und Polizeikostenerstattung in Frankreich ... 164
1. Unentgeltlichkeitsprinzip bei der Erfüllung von Pflichtaufgaben 164
2. Kostenerhebung bei überobligationsmäßigen Leistungen 165
II. Störergebühren 165
1. Abschleppgebühren 166
2. Gebühren gegenüber Betrunkenen 166
3. Kostenerstattung im Fall der Hilfeleistung und Geiselbefreiung im Ausland ... 167
4. Zur Begrenzung der Zustandshaftung 168
III. Gefahrenquellengebühren 168
1. Polizeikostenerstattung auf den Autobahnen 169
a) Die gesetzlichen Regelungen 169
b) Rechtsprechung und Literatur 169
c) Kritik 170
2. Kostenerstattung bei privaten Großveranstaltungen 170
a) Sportliche Veranstaltungen 171
b) Beispiel für eine sontige Veranstaltung: Flohmärkte 172
3. Gebühren für die Flugsicherung 172
IV. Verwaltungsinanspruchnahmegebühren 174
1. Gebühren bei technischen Fehlalarmen 174
2. Unterschiede gegenüber der menschlichen Falschalarmierung 175
V. Kein Kostenerstattung bei Versammlungen 175
VI. Kostenerstattung bei Brandbekämpfungs- und Rettungsmaßnahmen 176
1. Störergebühren 176
a) Kostenerstattung bei Brandstiftung 176
b) Keine Störergebühren für Rettungsmaßnahmen 176
2. Verwaltungsinanspruchnahmegebühren bei Krankentransporten 177
VII. Ergebnis 178

Teil 5. Die Grundlagen des Polizeikostenrechts in Südkorea und Japan

I. Übersicht über die gegenwärtige Lage 179
II. Gebührenerhebung für die Abschleppdienstleistung als einzige konkrete Regelung ... 181
1. Südkorea 183
2. Japan 184

III. Theoretische Bemerkungen 184
1. Über den Charakter von Störergebühren 184
2. Zur Rechtfertigung der Gefahrenquellengebühren 184
3. Begriffliche Unterscheidung der Verwaltungsgebühren 185
IV. Problematische Bereiche 185
1. Im Bereich von Störergebühren 186
a) Rechtswidrige Demonstrationen 186
b) Falschalarmierungen 186
2. Im Bereich von Gefahrenquellengebühren 186
3. Im Bereich der Verwaltungsinanspruchnahmegebühren 187
V. Ergebnis 188

Teil 6. Vorschläge für ein neues Polizeikostenrecht in Südkorea

I. Die Notwendigkeit eines einheitlichen und systematischen Polizeikostenrecht ... 189
1. Rechtsstaatliche Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung 190
a) Im Allgemeinen 190
b) Erforderlichkeit des Systematisierung der Kostenerstattung 190
2. Kostenerhebung für die Erfüllung von Pflichtaufgaben 191
a) Einordnung des Unentgeltlichkeitsprinzips für die Erfüllung von Pflichtaufgaben ... 191
b) Ungeeignetheit von privatrechtlichen Kostenerstattungen im Bereich der Pflichtaufgaben ... 192
aa) Prüfung des Schadensersatzes in den USA 193
bb) Zum Vertragsrecht in England 194
cc) Prüfung der ungerechtfertigten Bereicherung in England 194
c) Kostenerhebung durch öffentlich-rechtliche Regelungen 195
3. Polizeiliche Kostenerhebung als Verwaltungsgebühren 195
a) Individuelle Zurechenbarkeit aufgrund der Verursachung von Dienstleistungen ... 195
b) Kosten als Kriterium der Höhe von Verwaltungsgebühren 196
4. Differenzierung der polizeiliche Verwaltungsgebühren 196
a) Gegenstand der Polizeilichen Kostenerstattung 196
b) Störer-, Gefahrenquellen- und Verwaltungsinanspruchnahmegebühren ... 196
II. Störergebühren im Allgemeinen 197
1. Allgemeine Bestimmung für den Begriff des Störers 197
2. Rechtfertigung der Störergebühren 197
3. Formen der Bestimmung für Störergebühren 198
III. Verschuldensabhängige Verhaltenstörergebühren 198
1. Entwicklung der Verantwortlichkeit in Deutschland 198
a) Ohne Rücksicht auf das Verschulden 198

b) Verschuldenserfordernis 199
c) Die gerichtliche Praxis 200
d) Die frühere Polizeigesetzgebung in Deutschland 200
2. Ergebnisse des Rechtvergleiches 200
3. Verschuldenserfordernis 201
a) Keine Gründe für die Verantwortlichkeit ohne Verschulden auf der Sekundärebene ... 201
b) Sanktionscharakter 201
c) Allgemeinen Handlungsfreiheit mit Verschuldensprinzip 202
d) Unterschiedlicher Rechtscharakter der Gefährdungshaftung 203
4. Zusätzlicher Vorschlag: Keine Kostenbelastung bei leichter Fahrlässigkeit ... 203
IV. Keine Zustandsstörergebühren 204
1. Zum Fehlen der Merkmale des Störerbegriffs 204
2. Sanktion ohne Beziehung zum Verhalten 205
3. Keine Verbindung mit Sozialbindung des Eigentums 206
4. Die Annäherung an den Gedanken des Verhaltensstörers 207
a) Beschränkung der Zustandsverantwortlichkeit 207
aa) Rückgriff auf die Risikosphärentheorie 208
(1) Einordnung als Nichtstörer 208
(2) Beschränkung auf Duldungspflicht als Störer 209
bb) Umkehrschluss aus der Rechtskreistheorie 209
b) Fortwirken der Zustandsverantwortlichkeit auch nach Dereliktion 209
5. Hinweise auf andere Länder und Rechtgebiete 210
6. Konkreter Vorschlag: Aufgabe des Begriffs der Zustandsstörergebühren ... 211
a) Partielle Subsumption unter die Verhaltenstörung 212
b) Unterschiedliche Einordnung der Stellung des Eigentümers auf der jeweiligen Ebene ... 213
V. Gefahrenquellengebühren 215
1. Gefahrenvorsorge als eine staatliche Pflicht 215
2. Rechtfertigung der Gefahrenquellengebühren 215
a) Verkehrssicherungspflicht des Inhabers der Gefahrenquellen 216
b) Das Subsidiaritätsprinzip 216
c) Kein Verstoß gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip 216
3. Entwicklung der privaten Sicherheitsindustrie und Gefahrenquellengebühren... 217
a) Anlass der Forderung der polizeilichen Kostenerstattung 217
b) Missverständnis der Privatisierung der Gefahrenabwehr 217
4. Konkrete Bestimmungen bei der Kostenerhebung 218
5. Umfang der Kostenerstattung 218
6. Kostenverteilung bei festgestelltem Verhaltensstörer 219
7. Rückzug der Kostenerstattung bei nichtkommerziellen Veranstaltungen ... 219

VI. Verwaltungsinanspruchnahmegebühren 219
1. Begriff und Rechtfertigung 219
2. Gebühren bei technischen Fehlalarmen 220
3. Unterscheidung von menschlich verursachte Fehlalarmen 220
4. Sonstige Verwaltungsinanspruchnahmegebühren 221
VII. Beschränkung der Kostenerstattung bei Versammlungen 221
1. Besondere verfassungsrechtliche Bedeutung der Versammlung 221
2. Störergebühren 221
3. Keine Gefahrenquellengebühren 222
4. Keine Verwaltungsinanspruchnahmegebühren 223

Fazit 224

Literaturverzeichnis 227

Abkürzungsverzeichnis

Deutsche Literatur

AO	Abgabenordnung
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
DAR	Deutsches Autorecht
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DP	Deutsche Polizei
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
FoR	Forum Recht
FS	Festschrift
FSHG	Gesetz über den Feuerschutz und die Hilfeleistung in Nordrhein-Westfalen
GebVerz	Gebührenverzeichnis
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
JA	Juristische Arbeitsblätter
JuS	Juristische Schulung
JVKostO	Justizverwaltungskostenordnung in Nordrhein-Westfalen
JZ	JuristenZeitung
KAG	Kommunalabgabengesetz
KommJur	Kommunaljurist
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
LGebG	Landesgebührengesetz
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung

LMK	Lindenmaier-Möhring-Kommentar
LVwVG	Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz
MEPolG	Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NZV	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht
OLGZ	Entscheidungsammlung der Oberlandesgerichte in Zivilsachen
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
OVG	Oberverwaltungsgericht
PolG	Polizeigesetz
PrOVGE	Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgericht
PVG	Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz
RG	Reichsgericht
RiA	Recht im Amt
SpuRt	Zeitschrift für Sport und Recht
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
SVR	Blätter Straßenverkehrsrecht
VBlBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
Verw	Die Verwaltung
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwKostG	Verwaltungskostengesetz
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
ZVglRWiss	Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft

Amerikanische Literatur

A.2d	Atlantic Reporter, Second Series
A.L.R.	American Law Reports for States
A.L.R. Federal	American Law Reports-Federal
Am. J. Comp. L.	The American Journal of Comparative Law
App.	United States Court of Appeals for the Federal Circuit
CFR	The Code of Federal Regulations
Cir.	The Federal Circuit
Civ.	Civil Division
Colum.	Columbia
D. Me.	District Court Maine District (Trial) Courts
F.	Federal Reporter for Court of Appeals
F.2d	Federal Reporter, Second Series
F. Supp.	Federal supplement for District Court
Haw.	Hawaii
L. Rev.	Law Review
Loy. L.A.	Loyola of Los Angeles
N.E.2.d	Northeastern Reporter, Second Series
N.H.	New Hampshire Reports
Rev. Stat.	Revised Statutes
Rptr.	Reporter
S. Ct.	United States Supreme Court reports
Super.	The Superior Court
Tul.	Tulane
U.S.	United States Reports
U.S.C.	United States Code
Wash. & Lee	Washington and Lee
Wis.	Wisconsin

Englische Literatur

A.C.	Appeal Cases in the Law Reports since 1890
App.Cas.	Appeal Cases in the Law Reports between 1875 – 1890
ACPO	Association of Chief Police Officers of England, Wales and Nothern Ireland
APA	Association of Police Authorities
Ch.	Chancery Cases in the Law Reports“ since 1891
Civ.	Civil Division
Cmnd.	Command Paper
Cov. L.J.	Coventry Law Journal
(EW)CA	England and Wales Court of Appeal
(EW)HC	High Court of England and Wales
H.K.L.J.	Hong Kong Law Journal
H.L.	House of Lords
HMIC	Her Majesty's Inspectorate of Constabulary
HMSO	Her Majesty's Stationery Office
J.L.G.L.	Journal of Local Government Law
L.R.	The Law Reports since 1865
Lloyd’s Rep.	Lloyd's List Law Reports
P.L.	Public Law
R.L.R.	Restitution Law Review
Q.B./ K.B.	Queen's Bench/ King's Bench in the Law Reports since 1952
W.L.R.	Weekly Law Report

Französische Literatur

adm.	administratif/ administrative
AJDA	L'Actualité Juridique Droit Administratif
ass.	Assemblée
Bull. civ.	Bulletin des arrêts de la Cour de cassation: Chambres civiles
Bull. crim.	Bulletin des arrêts de la Cour de cassation: Chambre criminelle
CAA	Cour administrative d’appel
CA	Cour d’appel
Cass. civ.	Chambre civile dans Cour de Cassation

Cass. crim.	Chambre criminelle dans Cour de Cassation
CE	Conseil d'Etat
ch.	Chambre
Chron.	Chronique
Corr.	Correctionnel
D.	Dalloz
JCP	Juris-Classeur Périodique
JOAN	Journal Officiel de l'Assemblée Nationale
JORF	Journal officiel de la République française
Jur.	Jurisprudence/ juridique
Leb. (Lebon)	Recueil des décisions statuant au contentieux du Tribunal des conflits et des arrêts des Cours administratives d'appel et des jugements des Tribunaux administratifs
LPA	Loi sur la procédure administrative
obs.	Observations
RD publ.	Revue du droit public
Rép. adm.	Répertoire Dalloz de droit public et administratif
RFDA	Revue francaise de droit administratif
RPD	Revue de Droit Public
Somm.	Sommaire

Einführung

I. Erkenntnisinteresse

Wenn wir das Polizeikostenrecht als die Gesamtheit an Rechtsnormen mit Bezug auf die Kosten für die polizeiliche Tätigkeit zur Gefahrenabwehr definieren, die nicht von den Steuerzahlern, sondern von den individuell Betroffenen erhoben werden, so gibt es kaum Länder in der Welt, die ein so ausdifferenziertes und über so lange Zeit hinweg diskutiertes Polizeikostenrecht haben wie die Bundesrepublik Deutschland.

In dieser Arbeit stellen sich folgende Fragen: Ist das Polizeikostenrecht für den modernen Staat ein unerlässliches Rechtsgebiet? Ist es daher in den Ländern, die es bislang nicht kennen, notwendigerweise einzuführen? Wenn ja, wie soll seine Rechtsstruktur ausgestaltet sein? Kann das deutsche Polizeikostenrecht als ideales Vorbild dienen? Die vorliegende Arbeit soll diese Fragen beantworten.

1. Rechtfertigung der Polizeikostenerstattung

Die polizeiliche Kostenerstattung darf nicht auf der Idee beruhen, dass „die leeren Kassen neue Quellen des Einkommens erschließen[1]“ können, sondern soll auf die Idee, eine gerechte Lastenverteilung zu bewirken, ausgerichtet sein[2]. Um diese Idee richtig zu erfassen, wird zunächst auf die Verantwortlichkeit verwiesen.

„Die Gewährung grundrechtlicher Freiheit wirft immer auch die Frage nach der Verantwortlichkeit auf“[3]. Wörtlich bedeutet die Verantwortlichkeit, „dass man Antwort auf Fragen zu geben habe, die sich auf die Korrektheit des Handelns beziehen, nämlich auf ein Versagen vor einem Sollen“[4]. Dies kann sich im rechtlichen Bereich auf Pflichtwidrigkeiten beziehen[5]. Beispielsweise bei der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit können zwei Zweige von Pflichtwidrigkeiten eine Rolle spielen: zum einen polizeirechtliche Pflichtwidrigkeiten in Form der Störerhaftung und zum anderen Pflichtwidrigkeiten bei der Nichterfüllung von Verkehrssicherungspflichten „im Bereich des Vorfeldes konkreter Gefahren“[6].

---

1 *Sailer*, in: *Lisken/Denninger* (Hg.), Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl., 2007, Kap. M, Rn. 1.

2 *Braun*, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung im Lichte eines gewandelten Polizeiverständnisses, 2009, S. 401.

3 *Würtenberger*, NJW 1995, S. 1732.

4 *Zippelius*, Recht und Gerechtigkeit in der offenen Gesellschaft, 2. Aufl., 1996, S. 351.

5 *Knemeyer*, JuS 1988, S. 866 (867): „Erfüllt die Polizei [...] Aufgaben, die regulär zum Pflichtenbereich des Privaten gehören, so muß sie dafür entstehende Kosten überwälzen, [...]“.

6 *Waechter*, in: *Jachmann/Stober* (Hg.), Finanzierung der inneren Sicherheit unter Berücksichtigung des Sicherheitsgewerbes, 2003, S. 65 (72 ff.); siehe ausführlicher unten Teil 1. Kapitel 2. A.

Obwohl „Verantwortlichkeit in verschiedenen Lebensbereichen eine unterschiedliche Funktion hat“[7], zeigt sie sich in der Regel endgültig in Gestalt von Sanktionen oder monetären Ausgleichen. Beispielsweise entscheidet der Staat bei Straftaten über die Sanktion. Er kann bzw. muss dagegen bei polizeilich verursachten Aufwendungen über eine Belastung mit Geld entscheiden, soweit sie keine Bekämpfung von Straftaten betreffen[8].

Soweit diese Kostenlast keine Steuer darstellt, ist deren spezieller Zweck zu klären, den das BVerfG als den Grund der Rechtfertigung der Kostenerhebung voraussetzt[9]. Diese Rechtfertigung kann einerseits insbesondere dann von Bedeutung sein, wenn die Kosten gelegentlich der Durchführung staatlicher Pflichtaufgaben[10] entstanden sind. Denn zur Durchführung der staatlichen Pflichtaufgaben werden grundsätzlich Steuern erhoben. Andererseits ist diese Rechtfertigung erforderlich, weil staatliche Geldleistungsforderungen gegen Bürger als solche im freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat einen Eingriff in Grundrechte darstellen können. Insoweit kommt zunächst die allgemein Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG in Betracht[11]. Die oben erwähnten Pflichtwidrigkeiten können hierfür eine Kostenerhebung rechtfertigen[12].

---

7 *Würtenberger*, NJW 1995, S. 1732.

8 Vgl. *Würtenberger/Heckmann*, Polizeirecht in Baden-Württemberg, 6. Aufl., 2005, Rn. 923: „Bei doppelfunktionalen Maßnahmen [...] wird die polizeirechtliche durch die strafprozessuale Kostenregelung verdrängt. Das Strafprozessrecht trifft eine umfassende und abschließende Regelung der Verfahrenskosten, [...]“.

9 BVerfG, Beschl. v. 7. 11. 1995, Az. 2 BvR 413/88, 2 BvR 1300/93 = BVerfGE 93, 319 (342 f.): „[...] so dass die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig ist: Nichtsteuerliche Abgaben bedürfen - über die Einnahmeerzielung hinaus oder an deren Stelle - einer besonderen sachlichen Rechtfertigung. Sie müssen sich zudem ihrer Art nach von der Steuer, die voraussetzungslos auferlegt und geschuldet wird, deutlich unterscheiden. Die Erhebung einer nichtsteuerlichen Abgabe muß der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen Rechnung tragen. Der Verfassungsgrundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans zieht darauf ab, dass Einnahmen und Ausgaben vollständig den dafür vorgesehenen Planungs -, Kontroll - und Rechenschaftsverfahren unterworfen werden können, [...]“.

10 *Bernhardt*, DP 2007, S. 43 (45): „[...] die Gewährleistung der inneren Sicherheit [...] stellt eine elementare Staatsaufgabe dar und ist ein wichtiger Baustein der Legitimation staatlicher Steuererhebung“. *Gramm*, in: *Sacksofsky/Wieland* (Hg.), Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, 2000, S. 179 (180): „[...] die innere Sicherheit [...] stellt jedenfalls nach unserem Staatsverständnis kein marktfähiges Gut [...] dar“.

11 *Wienbracke*, NVwZ 2007, S. 749 (751): „In materiell-verfassungsrechtlicher Hinsicht bewirken nichtsteuerliche Abgaben wie die Gebühr [...] sowohl eine Ungleichbehandlung [...] als auch einen Eigriff zumindest in die allgemeine Handlungsfreiheit ihres Schuldners und bedürfen daher einer entsprechenden verfassungsrechtlichen Rechtfertigung“.

12 *Würtenberger/Heckmann*, Polizeirecht in Baden-Württemberg, 6. Aufl., 2005, Rn. 879: „Die Kostenlast ist die Fortsetzung einer nicht erfüllten Polizeipflicht“; *Götz*, in: *Jachmann/Stober* (Hg.), Finanzierung der inneren Sicherheit unter Berücksichtigung des Sicherheitsgewerbs, 2003, S. 25 (28): „Das Polizeikostenrecht [...] ist zweifellos als Beitrag zur