

LEITSÄTZE UND SCHAUBILDER NR. 3B

3. Polizeiliche Verantwortlichkeit

Polizeiliche Verantwortlichkeit

Die Polizei erfüllt die Aufgabe der Gefahrenabwehr mit Hilfe Grundrechtsberechtigter. Sie nimmt Störer und Nichtstörer hoheitlich mit Ge- und Verboten in Pflicht, konkretisiert in der polizeilichen Verfügung die generelle Polizeipflicht des Bürgers. Wenn der Einzelne so gegenüber der Allgemeinheit besonders belastet wird, muss dies vor den Grundrechten gerechtfertigt werden. Das Polizeirecht kennt mit dem Zustands- und dem Verhaltensstörer zwei Grundformen der polizeilichen Verantwortlichkeit. Der Verhaltensstörer ist der „Verursacher“ der Gefahr (§ 6 Abs. 1 PolG). Der Zustandsstörer übt die tatsächliche oder rechtliche Sachherrschaft über die Sache aus, von der die Gefahr oder Störung ausgeht (§ 7 PolG). Bei beiden Störern liegt eine besondere Nähe zur Gefahr vor, die es rechtfertigt, ihnen die Gefahr zuzurechnen und sie bei der Gefahrenabwehr in Verantwortung zu nehmen. Polizeiliche Maßnahmen gegenüber unbeteiligten Personen können nur ausnahmsweise ergehen. Der Nichtstörer wird polizeipflichtig, weil er über besondere Mittel zur Gefahrenabwehr verfügt (§ 9 Abs. 1 PolG). Grundsätzlich wird zunächst der Störer in Anspruch genommen, die Gefahrenabwehr der Polizei mit eigenen Mitteln, erst recht die Verpflichtung des Nichtstörers treten zurück.

Der Kreis der Adressaten kann bei spezialgesetzlichen Befugnissen und bei Standardmaßnahmen unmittelbar geregelt sein, so dass ein Rückgriff auf die allgemeinen Störervorschriften dann nicht erforderlich ist.

Polizeipflichtig sind nicht nur natürliche Personen, sondern auch juristische Personen und andere privatrechtliche Vereinigungen, soweit ihnen ein Mindestmaß an Organisation zukommt. Darüber hinaus sind juristische Personen des öffentlichen Rechts materiell, aber grundsätzlich nicht formell polizeipflichtig. Sofern eine Notzuständigkeit nicht begründet ist, sind nicht die allgemeinen Polizeibehörden, sondern die betroffenen Sachverwaltungen selbst für die Gefahrenabwehr zuständig, wenn eine juristische Person des öffentlichen Rechts in Wahrnehmung der ihr übertragenen hoheitlichen Aufgaben eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung verursacht.

Verhaltensstörer

Verhaltensstörer ist, wer durch sein Verhalten eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung verursacht (vgl. § 6 I PolG). Besteht eine öffentlichrechtliche – oder auch privatrechtliche – Pflicht zur Vermeidung von Gefahren, kann neben dem Handeln auch ein Unterlassen zu einer Verhaltensstörung führen.

Gefahrenabwehr vermeidet den Erfolg der Rechtsverletzung. Deshalb ist die polizeirechtliche Verursachung unabhängig von der Verschuldens-, Delikts- oder Geschäftsfähigkeit, erst recht vom Verschulden des Störers oder der Rechtswidrigkeit seines Verhaltens. Allerdings reicht eine naturwissenschaftliche Kausalität allein nicht aus, um eine Störereigenschaft zu begründen. Ursächlich im Sinne des Polizeirechts ist ein Verhalten, wenn es die polizeiliche Gefahrenschwelle überschreitet und dadurch die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts begründet oder erhöht. Die zivilrechtliche Adäquanztheorie, die atypische Folgen ausschließt, passt auf das Gefahrenabwehrrecht nicht, das gerade bei besonderen und nicht vorhersehbaren Sachverhalten zur Anwendung kommt.

Eine „unmittelbare“ Verursachung meint weniger die gegenwärtige, sondern die zurechenbare Verantwortung. Der sog. Zweckveranlasser, bei dem zwischen der Veranlassung und dem gefahrbegründenden Verhalten ein so enger innerer Zusammenhang besteht, dass sich der Veranlasser die Gefahr selbst zurechnen lassen muss (objektiver Wirkungs- und Verantwortungszusammenhang), ist deshalb ein Verhaltensstörer.

Beim Anscheinstörer besteht für die Prognose der Polizeibehörde bei verständiger Würdigung der Sachlage der Anschein, dass das betreffende Rechtssubjekt ein Verhaltens- oder Zustandsstörer ist. Eine Person ist Verhaltensstörer, wenn sie durch ihr Verhalten eine Anscheinsgefahr gesetzt hat oder von ihr für eine tatsächlich bestehende Gefahr ein Verursacherschein ausgeht. Eine Person, bei der für die Polizei lediglich ein Verdacht besteht, dass sie für eine bestehende Gefahr verantwortlich ist, kann nur als Nichtstörer herangezogen werden.

Zustandsstörer

Zustandsstörer ist, wer die tatsächliche oder rechtliche Sachherrschaft über eine Sache besitzt, von der eine Gefahr ausgeht (vgl. § 7 PolG). Es kommt grundsätzlich nicht darauf an, aus welchem Grund der gefährdende Zustand einer Sache verursacht wurde. Tiere sind polizeirechtlich als Sache anzusehen. Auch der unrechtmäßige Inhaber der tatsächlichen Gewalt ist materiell polizeipflichtig. Wie beim Verhaltensstörer ist eine Verantwortlichkeit nur dann begründet, wenn die Sache die Gefahr unmittelbar verursacht hat. Eine Zustandsverantwortlichkeit besteht auch dann, wenn der Anschein einer Gefahr durch den Zustand einer Sache verursacht wird.

Die Lasten der Zustandsverantwortlichkeit dürfen dem Eigentümer und dem Inhaber der tatsächlichen Sachherrschaft gemäß Art. 14 I 2, II GG auferlegt werden, weil sie die Sache nutzen oder zur Nutzung der Sache berechtigt sind. Eine Einschränkung der Zustandsverantwortlichkeit ist aufgrund des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes aber geboten, wenn der Eigentümer durch die Inanspruchnahme in unzumutbarer Weise belastet wird.

Nichtstörer

Eine Person, die nicht polizeilich verantwortlich ist, kann nur unter den engen Voraussetzungen des polizeilichen Notstands zu Gefahrenabwehr herangezogen werden (vgl. § 9 PolG). Er liegt grundsätzlich erst vor, wenn die Gefahr unmittelbar bevorsteht und weder durch den Störer noch durch die Polizei selbst abgewehrt werden kann (§ 9 I PolG). Aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (§ 5 II PolG) ergibt sich zudem, dass der Nichtstörer nur herangezogen werden darf, wenn ein Schaden von einigem Gewicht oder für besonders hochwertige Rechtsgüter droht. Der Nichtstörer darf durch die Inanspruchnahme weder erheblich gefährdet werden noch darf er veranlasst werden, höherwertige Pflichten zu verletzen. Der Nichtstörer kann nach § 55 PolG Entschädigung für seine Inanspruchnahme verlangen. Der Scheinstörer ist nicht materiell polizeipflichtig und kann nur als Nichtstörer in Anspruch genommen werden.