

Polizei- und Ordnungsrecht

Kingreen / Poscher

13. Auflage 2024
ISBN 978-3-406-81989-6
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen. beck-shop.de hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird beck-shop.de für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

Rn. 14 ff.). Von der Ebene, auf der zunächst die Rechtmäßigkeit des polizei- und ordnungsbehördlichen Handelns beurteilt und bejaht wird, ist dabei als der Primärebene, von der Ebene, auf der später die Entschädigung beurteilt und bejaht wird, ist dabei als der Sekundärebene die Rede.

Literatur: *T. Barczak*, Verallgemeinerung des Außergewöhnlichen – Generalisierungstendenzen einer vorsorgenden Sicherheitspolitik, ZRP 2021, 122; *ders.*, Der nervöse Staat, 2. Aufl. 2021; *T. Darnstädt*, Gefahrenabwehr und Gefahrenvorsorge, 1983; *C. Enders*, Verfassungsgrenzen der „drohenden Gefahr“, DÖV 2019, 205; *A. Gromitsaris*, Subjektivierung oder Objektivierung im Recht der Gefahrenabwehr, DÖV 2005, 535; *T. Holzner*, Die drohende Gefahr, DÖV 2018, 946; *L. Jaeckel*, Gefahrenabwehrrecht und Risikodogmatik, 2010; *A. Kießling*, Gefahraufklärungsbefugnisse in der Polizeirechtsdogmatik – Überlegungen anlässlich des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum BKAG, VerwArch 2017, 283; *S. Korte/S. Dittrich*, Schutzgut und Schadenswahrscheinlichkeit im Gefahrenabwehrrecht, JA 2017, 332 (336–339); *S. Kral*, Die polizeilichen Vorfeldbefugnisse als Herausforderung für Dogmatik und Gesetzgebung des Polizeirechts, 2012; *E. Krüger*, Der Gefahrbegriff im Polizei- und Ordnungsrecht, JuS 2013, 985; *A. Kulick*, Gefahr, „Gefährder“ und Gefahrenabwehrmaßnahmen angesichts terroristischer Gefährdungslagen, AoR 2018, 175; *A. Leisner-Egensperger*, Polizeirecht im Umbruch: Die drohende Gefahr, DÖV 2018, 677; *M. Löffelmann*, Das Gesetz zur effektiven Überwachung gefährlicher Personen – Sicherheitsrecht am Rande der Verfassungsmäßigkeit und darüber hinaus, BayVBl. 2018, 145; *S. Meyer*, Subjektiver oder objektiver Gefahrenbegriff, „Gefahrenverdacht“ und Vorfeldbefugnisse: Dauerbaustellen des Gefahrenabwehrrechts, Jura 2017, 1259; *M. Möstl*, Gefahr und Kompetenz, Jura 2005, 48; *ders.*, Die neue dogmatische Gestalt des Polizeirechts, DVBl. 2007, 581; *ders.*, Polizeibefugnisse bei drohender Gefahr. Überlegungen zu Reichweite und Verfassungsmäßigkeit des neuen Art. 11 Abs. 3 PAG, BayVBl. 2018, 156; *E.-L. Nell*, Wahrscheinlichkeitsurteile in juristischen Entscheidungen, 1983; *M. Ogorek*, Gefahrenvorfeldbefugnisse, JZ 2019, 63; *B. Pieroth*, Befugnisserweiterung mit Begriffsverwirrung, GSZ 2018, 133; *ders.*, Ein Musterentwurf mit Schlagseite zulasten der Freiheit, Verwaltung 2020, 1; *R. Poscher*, Gefahrenabwehr, 1999; *ders.*, Eingriffsschwellen im Recht der inneren Sicherheit, Verwaltung 2008, 345; *I. Rick*, Rechtsstaat in Gefahr? – Begriff und Verfassungswidrigkeit der „drohenden Gefahr“ in Artikel 11 Abs. 1 BayPAG, StudZR 2/2018, 232; *W.-R. Schenke*, Polizeiliches Handeln bei Anscheinsgefahr und Gefahrverdacht, JuS 2018, 505; *J. Schwabe*, Fürmöglichhalten und irriige Annahme von Tatbestandsmerkmalen bei Eingriffsgesetzen, in: GS Martens, 1987, S. 419; *F. Shirvani*, Paradigmenwechsel im Polizeirecht? – Die neue Rechtsfigur der „drohenden Gefahr“, DVBl. 2018, 1393; *T. Tabbara*, Zu Bestimmtheitsproblemen in Polizeigesetzen durch Annahmen rechtfertigende Tatsachen und tatsächliche Anhaltspunkte, GSZ 2022, 215; *H.-H. Trute*, Gefahr und Prävention in der Rechtsprechung zum Polizei- und Ordnungsrecht, Verwaltung 2003, 501;

A. *Vofskuhle*, Der Gefahrenbegriff im Polizei- und Ordnungsrecht, JuS 2007, 908; K. *Waechter*, Polizeirecht in neuen Bahnen, NVwZ 2018, 458; M. *Walcker*, Abstrakte und konkrete Gefahr, 1994; F. *Wapler*, Alles geklärt? Überlegungen zum polizeilichen Gefahrerforschungseingriff, DVBl. 2012, 86; M. *Wehr*, Die „drohende Gefahr“ im Polizeirecht, Jura 2019, 940.

§ 9. Pflichtigkeit

I. Allgemeines

- 1 Zur Erfüllung ihrer Aufgaben können Polizei- und Ordnungsbehörden auf verschiedene Weise **tätig werden**. Sie können zum einen selbst handeln, ohne in Freiheit und Eigentum einzugreifen. Sie können zum anderen Eingriffe setzen, und zwar sowohl Eingriffe, die Betroffene passiv dulden müssen, wobei ihnen die Duldung ausdrücklich oder stillschweigend **aufgegeben** ist, als auch Eingriffe, die Betroffenen durch Gebot oder Verbot ein aktives Verhalten abverlangen. Die Frage ist, an wen die Polizei- und Ordnungsbehörden Eingriffe adressieren, wen sie polizei- oder ordnungsrechtlich in Anspruch nehmen dürfen. Es ist die Frage der Polizei- oder Ordnungspflichtigkeit.
- 2 Die Polizei- und Ordnungsgesetze geben darauf eine **gestufte Antwort**. Grundsätzlich müssen die für die Gefahr Verantwortlichen, die traditionell sog. Störer in Anspruch genommen werden.³¹ Sie sind **Verhaltensstörer**, wenn ihr Handeln oder Unterlassen die Gefahrenquelle darstellt (Verhaltensverantwortlichkeit), **Zustandsstörer**, wenn sie für Sachen verantwortlich sind, deren Zustand die Gefahrenquelle darstellt (Zustandsverantwortlichkeit). Ist die Inanspruchnahme von Störern nicht möglich oder verspricht sie keinen Erfolg, dann können die Polizei- oder Ordnungsbehörden selbst handeln.³² Ist auch dies nicht möglich oder erfolgversprechend,

³¹ Art. 7, 8 bayPAG; Art. 9 Abs. 1 u. 2 bayLStVG; §§ 5, 6 bbgPolG; §§ 16, 17 bbgOBG; §§ 13, 14 berlASOG; §§ 5, 6 bremPolG; §§ 6, 7 bwPolG; §§ 8, 9 hambSOG; §§ 6, 7 hessSOG; §§ 68–70 mvSOG; §§ 6, 7 NPOG; §§ 4, 5 nwPolG; §§ 17, 18 nwOBG; §§ 4, 5 rpPOG; §§ 4, 5 saarlPolG; §§ 6, 7 sächsPVDG; §§ 14, 15 sächsPBG; §§ 7, 8 saSOG; §§ 217–219 shLVwG; §§ 7, 8 thürPAG; §§ 10, 11 thürOBG; §§ 17, 18 BPolG.

³² Art. 9 Abs. 1 S. 1, 10 Abs. 1 Nr. 2 u. 3 bayPAG; Art. 7 Abs. 3, 9 Abs. 3 S. 1 bayLStVG; § 7 Abs. 1 Nr. 2 u. 3 bbgPolG; § 18 Abs. 1 Nr. 2 u. 3 bbgOBG;

kommt die Inanspruchnahme von sog. **Nichtstörern** in Betracht, die zur Gefahrenabwehr beitragen können, aber weder durch ihr Verhalten noch durch den Zustand ihrer Sachen mit den jeweiligen Gefahrenquellen zu tun haben.

Die gesetzlichen Adressatenbestimmungen **vervollständigen** die 3
Generalklausel. Sie erweitern sie nicht; es ist nicht so, dass die Generalklausel nur eigenes Handeln der Polizei- und Ordnungsbehörden zuließe und erst die Adressatenbestimmungen zu Eingriffen ermächtigen. Sie beschränken die Generalklausel aber auch nicht; es ist auch nicht so, dass die Polizei- und Ordnungsbehörden durch die Generalklausel zu beliebigen Eingriffen nach Ermessen ermächtigt wären und dass das Ermessen erst durch die Adressatenbestimmungen beschränkt würde (so aber *Schoch/Kießling*, Rn. 341; v. *Mutius*, Jura 1983, 298/299). Die Generalklauseln und die Adressatenbestimmungen sind vielmehr eine Einheit, und sie bilden gemeinsam die Ermächtigungsgrundlage für Eingriffe (*Kniesel*, DÖV 1997, 905/906; *Schenke*, Rn. 301).

Ihnen gemeinsam wird gelegentlich eine sog. materielle **Polizei-** 4
pflicht entnommen, die als Nichtstörungspflicht verlangen soll, das eigene Verhalten und den Zustand der eigenen Sachen so einzurichten, dass daraus keine Gefahren erwachsen (BVerwGE 125, 325/332 f.; *Schenke*, Rn. 299; *Schoch/Kießling*, Rn. 354; *Martensen*, DVBl. 1996, 286/287; *Pietzcker*, DVBl. 1984, 457/459 f.). Aber das Polizei- und Ordnungsrecht statuiert eine solche abstrakte Pflicht gerade nicht; es kennt nur konkrete Pflichten, die eine Person erst dann verpflichtet, wenn die Polizei- und Ordnungsbehörden sie in Anspruch nimmt (*Selmer*, in: FS Götz, 2005, S. 391; *Pietsch*, DÖV 2023, 544/553 ff.). Das Abstellen auf die abstrakte Pflicht hat neben den konkreten Inanspruchnahmen keine rechtliche Grundlage. Es hat insofern auch keinen rechtlichen Ertrag, als das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit mit dem geltenden Recht auch die konkreten Pflichten enthält, die im geltenden Recht das eigene Verhalten und die eige-

§§ 15 Abs. 1 S. 1, 16 Abs. 1 Nr. 2 u. 3 berlASOG; § 7 Abs. 1 Nr. 2 u. 3 bremPolG; §§ 8 Abs. 1 S. 1, 9 Abs. 1 bwPolG; §§ 7 Abs. 1, 10 Abs. 1 hambSOG; §§ 8 Abs. 1, 9 Abs. 1 Nr. 2 u. 3 hessSOG; § 71 Abs. 1 Nr. 1 u. 2 mvSOG; § 8 Abs. 1 Nr. 2 u. 3 NPOG; § 6 Abs. 1 Nr. 2 u. 3 nwPolG; § 19 Abs. 1 Nr. 2 u. 3 nwOBG; §§ 6 Abs. 1, 7 Abs. 1 Nr. 2 u. 3 rpPOG; § 6 Abs. 1 Nr. 2 u. 3 saarlPolG; §§ 8 Abs. 1 S. 1, 9 Abs. 1 Nr. 2 u. 3 sächsPVDG; §§ 16 Abs. 1 S. 1, 17 Abs. 1 Nr. 2 u. 3 sächsPBG; §§ 9 Abs. 1 S. 1, 10 Abs. 1 Nr. 2 u. 3 saSOG; § 220 Abs. 1 Nr. 1 u. 2 shLVwG; §§ 9 Abs. 1, 10 Abs. 1 Nr. 2 u. 3 thürPAG; §§ 12 Abs. 1 S. 1, 13 Abs. 1 Nr. 2 u. 3 thürOBG; §§ 19 Abs. 1 S. 1, 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 u. 3 BPoLG.

nen Sachen betreffen. Diese polizei- und ordnungsrechtlich konkretisierbaren Pflichten bedürfen keiner Verdoppelung durch eine Polizeipflicht. Überdies würde aus der Zustandsverantwortlichkeit, könnte ihr eine Polizeipflicht zur Gewährleistung eines ungefährlichen Zustands der eigenen Sache unterlegt werden, auf befremdliche Weise zusätzlich eine Verhaltensverantwortlichkeit gemacht werden; eine Person, die den ungefährlichen Zustand der eigenen Sache nicht gewährleistet, wäre nicht nur Zustands-, sondern, da sie die entsprechende materielle Polizeipflicht zu erfüllen unterlässt, auch Verhaltensstörer (vgl. VGH Mannheim, NVwZ 1996, 1036/1037; dazu *Erbguth*, JuS 1998, 314).

II. Verhaltensverantwortlichkeit

1. Die Personen und ihr Verhalten

- 5 Verhaltensverantwortlich werden Personen, wenn sie durch ihr **Verhalten** die Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung verursachen – ohne Rücksicht auf Verschulden, auf Alter, auf Einsichts- und Verschuldensfähigkeit, auf Abhängigkeit der Stellung und Tätigkeit. In den letztgenannten Fällen gibt es aber eine sog. Zusatzverantwortlichkeit: Für Kinder unter 14 oder gelegentlich auch 16 Jahren sind auch die Aufsichtspflichtigen, für unter Betreuung gestellte Personen auch deren Betreuer, für Verrichtungsgehilfen auch deren Geschäftsherren verantwortlich. Die Zusatzverantwortlichkeit tritt neben die Verantwortlichkeit von Verhaltensstörern. Da Minderjährige nicht handlungsfähig i. S. v. § 12 Abs. 1 VwVfG sind, können sie und andere handlungsunfähige Personen nur über ihre gesetzlichen Vertreter Adressat einer polizeilichen Verfügung sein (dazu *Schenke*, JuS 2016, 507). Soweit die gesetzlichen Vertreter nicht rechtzeitig erreichbar sind, muss die Polizei im Wege der unmittelbaren Ausführung oder des Sofortvollzugs gegen nicht handlungsfähige Störer vorgehen.
- 6 Das Verhalten kann sowohl ein Handeln als auch ein **Unterlassen** sein. Wie im Zivil- und im Strafrecht genügt auch im Polizei- und Ordnungsrecht nicht irgendein Nichthandeln; das Nichthandeln muss eine rechtliche Pflicht zum Handeln verletzen. Die rechtliche Pflicht kann im Öffentlichen Recht einschließlich des Strafrechts

wurzeln. Entgegen gelegentlich vertretener Auffassung (vgl. OVG Münster, DVBl. 1979, 735; *Kugelmann*, Kap. 8 Rn. 37) kann sie ihre Grundlage auch im Zivilrecht haben; auch das Zivilrecht ist geltendes Recht und gehört damit zum Schutzgut der öffentlichen Sicherheit. Unter der Geltung der Privatrechtsklausel (vgl. → § 3 Rn. 22 ff.) kann die Polizei den, der eine ausschließlich zivilrechtliche Handlungspflicht zu erfüllen unterlässt, aber nur dann in Anspruch nehmen, wenn gerichtlicher Schutz nicht rechtzeitig erlangt und die Erfüllung der Pflicht anders nicht oder nur unter wesentlichen Erschwerungen durchgesetzt werden kann. Allerdings greift das Polizei- und Ordnungsrecht mit der Begründung der Zusatzverantwortlichkeit für Aufsichtspflichtige, Betreuer und Geschäftsherren aus dem Kreis der zivilrechtlichen Handlungspflichten einige heraus und verwurzelt und verstärkt sie eigens im Öffentlichen Recht.

Beispiele: Eine öffentlich-rechtliche Pflicht zum Handeln ist die Pflicht der Eltern, ihre Kinder zur Schule zu schicken; unterlassen sie es, können sie ordnungsrechtlich dazu angehalten werden. – Die strafrechtliche Garantenpflicht etwa des Vaters, sich für sein gefährdetes Kind über die Hilfeleistungspflicht des § 323c StGB und die Einsatzpflicht des Nichtstörers hinaus aufzuopfern, kann bei Unterlassen polizei- und ordnungsrechtlich gegen ihn durchgesetzt werden. – Zivilrechtlich trifft eine Person, die ein Geschäft betreibt, die Pflicht zur Sicherung der Kundschaft; drohen Anwesende, auf dem Gelände des Geschäfts zu Schaden zu kommen, weil der Betreiber das Räumen und Streuen bei Schnee und Eis unterlässt, kann die Polizei es ihm aufgeben, da die Gefahr anders nicht abgewehrt werden kann. – Unterlässt ein Geschäftsherr, seinen Verrichtungsgehilfen daran zu hindern, eine Gefahr zu verursachen, kann er als Zusatzverantwortlicher in Anspruch genommen werden – über § 831 BGB hinaus auch dann, wenn er seine Sorgfaltspflicht bei der Auswahl, Ausstattung und Anleitung des Verrichtungsgehilfen erfüllt hat.

Eine Verhaltensverantwortlichkeit kann auch bestehen, wenn Personen durch die fehlende Möglichkeit, sich zu schützen, **schutzbedürftig** sind. Maßnahmen der Gefahrenabwehr können sich dann auch gegen sie richten.

Beispiel: Beim sog. Schutzgewahrsam kann eine Person auch gegen ihren Willen in Gewahrsam genommen werden, wenn ihr eine Gefahr für Leib oder Leben droht; sie ist insoweit Verhaltensverantwortliche und kann daher nicht nur in Anspruch genommen werden, wenn die Voraussetzungen des polizeilichen Notstands vorliegen (→ § 13 Rn. 23).

Verhaltensverantwortlich können nicht nur natürliche, sondern auch **juristische Personen**, Personenhandelsgesellschaften und Ge-

sellschaften **bürgerlichen Rechts** werden. Beide können auch nebeneinander verhaltensverantwortlich sein; während zivilrechtlich das Handeln einer natürlichen Person, die Organ einer juristischen Person ist, nur als deren Handeln und nicht als Handeln der natürlichen Person selbst in den Blick kommt, kennt das Polizei- und Ordnungsrecht eine solche Einschränkung nicht, so dass neben einer juristischen Person auch deren Vorstand oder Geschäftsleitung verhaltensverantwortlich sein kann (OVG Münster, NVwZ-RR 1994, 386; *Drews u. a.*, S. 294). In der Insolvenz bleibt die juristische Person verantwortlich; für sie darf der Insolvenzverwalter in Anspruch genommen werden (*Schmidt*, NJW 2010, 1489; a. A. BVerwGE 122, 75/79 f.). – Das polizei- und ordnungsrechtliche Vorgehen gegen **juristische Personen des öffentlichen Rechts** ist hingegen eine Frage der Aufgaben der Polizei- und Ordnungsbehörden (→ § 3 Rn. 18–21) und daher bereits in der sachlichen Zuständigkeit zu prüfen (→ § 6 Rn. 7).

2. Verursachung

- 11 Die Gesetze stellen für die Verhaltensverantwortlichkeit nur darauf ab, dass eine Person eine Gefahr verursacht. Sie lassen **offen**, wie der Verursachungszusammenhang im Einzelnen beschaffen sein muss.
- 12 Die Äquivalenztheorie, der jede Bedingung (*conditio sine qua non*) als gleichwertig gilt, greift nach allgemeiner Auffassung zu weit. Wie das Strafrecht die Zurechnung nicht nur zunächst an der *Conditio-sine-qua-non*-Formel, sondern dann am Kriterium der Schuld orientiert, wird daher auch im Polizei- und Ordnungsrecht gelegentlich vertreten, die Verantwortlichkeit, die nach der *Conditio-sine-qua-non*-Formel zunächst zu weit ausfalle, könne dann über die Kriterien der **Effektivität und Verhältnismäßigkeit** korrigiert werden (vgl. *Muckel*, DÖV 1998, 18/21 ff.). Aber diese Korrektur ist unzureichend. Die Korrektur durch das Kriterium der Effektivität schränkt fast nichts und die durch das Kriterium der Verhältnismäßigkeit unter den Gesichtspunkten der Geeignetheit und der Erforderlichkeit so wenig ein, dass alles auf die Einschränkung unter dem Gesichtspunkt der Zumutbarkeit ankommt. Die Frage der Zumutbarkeit ist von der Frage des Verschuldens nicht hinreichend zu unterscheiden (vgl. *Muckel*, DÖV 1998, 18/24 f.). Um Verschulden geht es im Polizei- und Ordnungsrecht aber gerade nicht (BVerwG, NVwZ 1983, 474/476;

Bäcker, HdbPolR, D Rn. 162; *Gusy/Eichenhofer*, Rn. 329; *Schenke*, Rn. 313).

Allgemein wird nicht zunächst von der äquivalenten Verursachung ausgegangen und dann deren weite Zurechnung korrigiert, sondern von vornherein ein modifizierter Verursachungsbegriff zugrunde gelegt. Herrschend ist der Begriff der **unmittelbaren Verursachung**. Nur der unmittelbare Verursacher ist Störer, der mittelbare ist lediglich sog. Veranlasser und nicht verantwortlich (OVG Koblenz, NVwZ 1992, 499/500; OVG Münster, NVwZ 1997, 507/508; vgl. *Bäcker*, HdbPolR, D Rn. 154; *Götz/Geis*, § 13 Rn. 11; *Schenke*, Rn. 315).

Beispiel: Auf der Autobahn bringt ein Autofahrer seinen Pkw vor einem wechselnden Reh gerade noch zum Halten. Hinter ihm bremst der nächste Fahrer; auf diesen fährt der nachfolgende auf, und es bildet sich eine Schlange aufeinander aufgefahrener, demolierter Fahrzeuge, aus denen Öl und Benzin ausläuft (vgl. VGH Kassel, NJW 1986, 1829). Der erste Fahrer hat für die Gefahr, die das Öl und Benzin für Boden und Wasser bedeuten, zwar eine Ursache gesetzt; sein Verhalten ist in der Ursachenkette sogar das erste, entscheidende Glied. Gleichwohl ist er nicht Störer, da er die Gefahr nur mittelbar, nicht aber durch Setzen des letzten Glieds unmittelbar verursacht hat.

Die Grenze zwischen Mittelbarkeit und Unmittelbarkeit der Verursachung ist aber **nicht** immer durch die größere oder geringere Nähe zur Gefahr, durch die Stellung als spätes oder frühes Glied der Ursachenkette **faktisch vorgegeben**.

Beispiele: Die Banane, auf deren Schale jemand auf der U-Bahn-Treppe auszurutschen droht, wurde von A angepflanzt, von B geerntet, von C importiert, von D verkauft und von E gegessen; E hat die Schale fallengelassen, weil F E versehentlich angerempelt hat; als die aufmerksame und fürsorgliche G sich nach der Schale bücken und sie aufheben wollte, haben H und I, die ihrerseits im feierabendlichen Getriebe weitergedrängt werden, auch sie unfreiwillig weitergedrängt; schließlich hat J die Schale unabsichtlich mit dem Fuß vom Rand der Treppe in deren Mitte gekickt. Dass A, B, C und D nur mittelbare Verursacher sind, liegt auf der Hand. Aber wie steht es mit E bis J? – In der Ursachenkette, an deren Ende Internetnutzer mit Kinderpornographie oder der Auschwitz-Lüge konfrontiert werden, folgen auf Content-Provider Service-Provider und Access-Provider. Access-Provider stehen Schäden also am nächsten. Aber Schäden resultieren aus Inhalten von Content-Providern.

Maßgebend für die Polizeipflichtigkeit ist die Markierung einer **Gefahrengrenze**, die zwischen mittelbar und unmittelbar ursächlichen Gliedern der Ursachenkette unterscheidet (VGH Kassel, NJW

1986, 1829/1829 f.; OVG Münster, NVwZ 1997, 507/508; *Götz/Geis*, § 13 Rn. 12; *Schenke*, Rn. 314). Wer die Gefahrengrenze überschreitet, setzt eine unmittelbare Verursachung und ist Störer – gleichgültig, ob die Ursache in der Ursachenkette früher oder später liegt. Entscheidend ist, dass die Ursache in einem Wirkungs- i. S. eines Verantwortungszusammenhangs mit der Gefahr steht. Zur Frage, auf welche Gesichtspunkte für eine genaue Bestimmung des Verantwortungszusammenhangs wertend abzustellen ist (vgl. *Lege*, VerwArch 1998, 71/78 ff.), sind Rechtsprechung und Literatur wenig präzise. Sagen lässt sich immerhin, dass die Zumessung der Verhaltensverantwortlichkeit mit den Vorstellungen von Verantwortung, die sonst in der Rechtsordnung zur Geltung kommen, nicht in Konflikt geraten darf – ausgenommen das Verschulden, das im Polizei- und Ordnungsrecht keine Rolle spielt.

- 18 **Beispiele:** Im Fall der gefährlichen Bananenschale (→ Rn. 16) haben G, H und I die Gefahrengrenze nicht überschritten; sie haben nicht gehandelt, sondern nur unterlassen, ohne dass sie rechtlich zum Handeln verpflichtet gewesen wären. E, F und J haben gehandelt; sie haben allesamt nacheinander bewirkt, dass die Bananenschale in die gefährliche Lage auf der Mitte der Treppe geriet. Wenn ihnen dafür auch kein Schuldvorwurf gemacht werden mag, kann ihnen doch die Verantwortung für die Beseitigung der Gefahr auferlegt werden, weil keine andere Person näher an der Gefahr und verantwortlich für deren Beseitigung ist und weil ihnen mit der Beseitigung auch nicht mehr aufgebürdet wird, als die Rechtsordnung als Sorgfalt in eigenen Angelegenheiten (*diligentia quam in suis*) auch sonst kennt. Überdies ist E auch zustandsverantwortlich (→ Rn. 35 ff.) – Im Internet-Beispiel sind jedenfalls die Content-Provider Verhaltensstörer; die Service-Provider sind wohl allenfalls Zustands- und die Access-Provider Nichtstörer (vgl. *Zimmermann*, NJW 1999, 3145/3148 f.). Im Einzelnen richtet sich die Verantwortlichkeit nach den einschlägigen Spezialgesetzen. Nach § 10 TMG sind Service-Provider nur verantwortlich, soweit sie von rechtswidrigen Inhalten Kenntnis erlangen oder diese offensichtlich sind. Für eigene Informationen haften sie hingegen gem. § 7 Abs. 1 TMG nach allgemeinen Grundsätzen, die sich in erster Linie nach § 1004 BGB richten (zur Haftung von Suchmaschinenbetreibern für automatische Ergänzungsbegriffe BGH, JZ 2013, 789/791).
- 19 Das Erfordernis der Unmittelbarkeit der Verursachung bzw. des Überschreitens der Gefahrengrenze bedeutet besonders, dass diejenige Person, die von ihren Rechten und Freiheiten einen **legalen Gebrauch** macht, nicht Störer sein kann (*Bäcker*, HdbPolR, D Rn. 160; *Schenke*, Rn. 315; a. A. *Götz/Geis*, § 13 Rn. 30 ff.). Dies gilt auch