

Polizei- und Ordnungsrecht

Kingreen / Poscher

14. Auflage 2026
ISBN 978-3-406-84568-0
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
[beck-shop.de](https://www.beck-shop.de)

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](https://www.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](https://www.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](https://www.beck-shop.de) für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

Schutzgut der öffentlichen Sicherheit. Unter der Geltung der Privatrechtsklausel (→ § 3 Rn. 22 ff.) kann die Polizei eine Person, die 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 Erschwernissen durchgesetzt werden kann.

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 der Eltern, sich für ihr gefährdetes Kind über die Hilfeleistungspflicht des § 323c StGB und die Einsatzpflicht des Nichtstörers hinaus aufzuopfern, kann bei Unterlassen polizei- und ordnungsrechtlich gegen sie 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 natürlichen Willen in Gewahrsam genommen werden, wenn sie sich in einem die freie Willensbildung ausschließenden Zustand befindet und 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. 21, 23).

Verhaltensverantwortlich können nicht nur natürliche, sondern auch **juristische Personen** werden. Beide können auch nebeneinander verhaltensverantwortlich sein; während zivilrechtlich das Handeln einer natürlichen Person, die Organ einer juristischen Person ist, nur als Handeln Letzterer 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 verant-

wortlich; 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** fällt hingegen in den Aufgabenbereich der Polizei- und Ordnungsbehörden (→ § 3 Rn. 18–21) und ist daher bereits in Bezug auf die sachliche Zuständigkeit zu prüfen (→ § 6 Rn. 7).

- 11 **bb) Verursachung. (1) Zurechnungszusammenhang zwischen Verhalten und Gefahr.** Verhaltensverantwortlich ist, wer die Gefahr verursacht hat. Die Normen über die Verhaltensverantwortlichkeit regeln nicht, wie der Verursachungszusammenhang zwischen der handelnden Person und der Gefahr beschaffen sein muss. Er muss unter Berücksichtigung der Spezifika des Gefahrenabwehrrechts bestimmt werden. Daher greift insbesondere die **Äquivalenzformel**, wonach jede Bedingung (*conditio sine qua non*) als gleichwertig gilt, zu weit, weil im Gefahrenabwehrrecht anders als im Strafrecht die „Schuld“ als einschränkendes Korrektiv fehlt (*Goldhammer*, Jura 2021, 638/640; *Schoch/Kießling*, Rn. 344; anders *Muckel*, DÖV 1998, 18/21 ff.) und fehlen muss, denn es geht bei der Feststellung der polizei- und ordnungsrechtlichen Verantwortlichkeit nicht um persönliche Vorwerfbarkeit, sondern um effektive Gefahrenabwehr. Aber auch die **Adäquanztheorie**, die untypische und damit nicht erwartbare Folgen eines Handelns als nicht kausal ansieht, ist für die Erfassung polizei- und ordnungsrechtlicher Zusammenhänge ungeeignet, denn die Gefahrenabwehr muss auch atypische Sachverhalte bewältigen (*Goldhammer*, Jura 2021, 638/640; *Schenke*, Rn. 313). Als spezifisch polizei- und ordnungsrechtliche Kausalitätslehre hat sich letztlich die Formel von der **unmittelbaren Verursachung** grundsätzlich durchgesetzt. Sie sieht nur den unmittelbaren Verursacher als Störer an, während der mittelbare als sog. Veranlasser der Gefahr nicht verhaltensverantwortlich ist (BVerwGE 125, 325/335 f.; *Götz/Geis*, § 13 Rn. 11; *Goldhammer*, Jura 2021, 638/641; *Schenke*, Rn. 315; krit. *Muckel*, DÖV 1998, 18/21).

- 12 **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 Ver- 13
ursachung 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 14
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 der 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 un-
freiwillig 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 Internetnutzende mit Kinderporno-
graphie oder etwa der Auschwitz-Lüge konfrontiert werden, folgen auf
Content-Provider, die diese Inhalte zur Verfügung stellen, die Service-Pro-
vider, die den Content-Providern Speicherplatz zur Verfügung stellen, und
schließlich die Access-Provider, die den Zugang zum Internet ermöglichen.
Die Access-Provider stehen Schäden also zwar am nächsten. Aber Schäden
resultieren erst aus Inhalten von Content-Providern.

Maßgebend für die Polizeipflichtigkeit ist die Markierung einer 15
Gefahrengrenze, die zwischen mittelbar und unmittelbar ursächli-
chen 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 überschrei-
tet, setzt eine unmittelbare Verursachung und ist Störer – gleichgültig,
ob die Ursache in der Ursachenkette früher oder später liegt. Ent-
scheidend ist, dass die Ursache in einem Verantwortungszusammenhang
mit der Gefahr steht. Zur Frage, auf welche Gesichtspunkte für
eine genaue Bestimmung des Verantwortungszusammenhangs wer-
tend abzustellen ist (vgl. *Lege*, VerwArch 1998, 71/78 ff.), sind Recht-
sprechung und Literatur wenig präzise. Sagen lässt sich immerhin,
dass die Zumessung der Verhaltensverantwortlichkeit mit den Vor-
stellungen 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.

- 16 Beispiele:** Im Fall der gefährlichen Bananenschale (→ Rn. 14) 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. 32 ff.) – Im Fall der rechtswidrigen Inhalte auf Internetseiten (→ Rn. 14) richtet sich die Verantwortung nach den einschlägigen Spezialgesetzen. Gemäß Art. 4 Abs. 1 VO (EU) 2022/20256 (Digital Services Act) sind Access-Provider nicht verantwortlich, sofern sie die Übermittlung nicht veranlasst, den Adressaten der übermittelten Informationen nicht ausgewählt und die übermittelten Informationen nicht ausgewählt oder verändert haben. Auch Service-Provider sind gemäß Art. 6 Abs. 1 VO (EU) 2022/20256 (Digital Services Act) in der Regel nicht für fremde Inhalte verantwortlich, solange sie keine Kenntnis von Rechtsverletzungen haben. Sie müssen aber nach Hinweisen auf rechtswidrige Inhalte zügig tätig werden. Hingegen sind die Content-Provider ordnungsrechtlich verantwortlich, wenn sie rechtswidrige Inhalte zur Verfügung stellen.
- 17** Das Erfordernis der Unmittelbarkeit der Verursachung bzw. des Überschreitens der Gefahrengrenze bedeutet insbesondere, dass diejenige Person, die von ihren Rechten und Freiheiten **legalen Gebrauch** macht, nicht Störer sein kann (*Schenke*, Rn. 315; a. A. *Götz/Geis*, § 13 Rn. 30 ff.). Dies gilt auch dann, wenn andere auf ihren Rechts- und Freiheitsgebrauch störend reagieren und sie insofern die Störung verursacht hat.
- 18 Beispiele:** Wer von einer behördlichen Genehmigung Gebrauch gemacht hat, ist kein Verhaltensverantwortlicher für Gefahren, die von der genehmigten Anlage ausgehen (*Gusy/Eichenhofer*, Rn. 363; *Würtenberger/Heckmann/Tanneberger*, § 5 Rn. 531). Wer eine Versammlung angemeldet hat und veranstaltet, die gewalttätige Gegendemonstrationen auslöst, ist für die Gewalttätigkeit nicht verantwortlich; es stören die Gegendemonstrierenden. Die Polizei hat zum Schutz derer, die von den Gewalttätigkeiten bedroht sind, gegen die Teilnehmenden an der Gegendemonstration einzuschreiten; die Demonstrierenden können allenfalls als Nichtstörer in die Pflicht genommen werden (vgl. BVerfGE 69, 315/361; BVerfG, NVwZ 1998, 834/836). – Wer in einer sog. offenen Drogenszene nur anwesend ist, aber weder mit Drogen handelt noch konsumiert, ist kein Störer (a. A. OVG Münster, NVwZ 2001, 459/460).

An dieser Bedeutung der Unmittelbarkeit bzw. der Gefahrengrenze 19 zeigt sich besonders deutlich, dass es nicht um einen faktischen, sondern um einen normativen Gesichtspunkt geht. Wer von seinen Rechten und Freiheiten legalen Gebrauch macht, ist nicht etwa tatsächlich an der Gefahr nicht nahe genug dran, er ist es rechtlich nicht. So ist verständlich, dass die auf die Unmittelbarkeit der Verursachung abstellende sog. Unmittelbarkeitslehre Konkurrenz in anderen Lehren gefunden hat, die offener auf das Normative fokussieren. Die **Rechtswidrigkeitslehre** stellt auf die Rechts- oder Pflichtwidrigkeit der Verursachung ab und identifiziert als Störer diejenigen, die eine rechtliche Handlungs- oder Unterlassungspflicht verletzen (*Pietzcker*, DVBl. 1984, 457/458; *Schmelz*, BayVBl. 2001, 550; *Schnur*, DVBl. 1962, 1/3). Demgegenüber geht es der **Sozialadäquanzlehre** um die soziale Adäquanz der Verursachung, wonach neben der Person, die eine rechtliche Handlungs- oder Unterlassungspflicht verletzt, auch diejenige Person Störer sein soll, der das allgemeine Lebensrisiko in sozial inadäquater Weise steigert (*Gusy/Eichenhofer*, Rn. 339; *Hurst*, AöR 1958, 43/75 ff.). Beide Lehren unterscheiden sich von der Unmittelbarkeitslehre in den Ergebnissen nur selten; die Gesichtspunkte, die die Unmittelbarkeitslehre zur Bestimmung des Verantwortungszusammenhangs berücksichtigt, sind ebenfalls oft der Rechtswidrigkeit, Pflichtwidrigkeit und der Adäquanz gewidmet. Mit der Orientierung an positivierten Rechtspflichten verweist die Verantwortlichkeitslehre – wie das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit – auf die Rechtsordnung im Übrigen, die das, was den Einzelnen zugerechnet werden soll, sehr viel spezifischer bestimmt, als eine allgemeine Zurechnungsformel es jemals könnte. Dabei ist diese parallele Entwicklung mit dem Ziel des Verweises auf die Rechtsordnung nicht zufällig. Wer eine Rechtsnorm zu verletzen droht, ist dafür auch immer polizeilich verantwortlich (*Poscher*, Jura 2007, 801/803 ff.). Die genaue Bestimmung des polizeilichen Schutzguts anhand von Rechtsnormen ermöglicht so auch die Bestimmung der polizeilichen Verantwortlichkeit. Rechtswidrigkeits- und Sozialadäquanzlehre erweisen sich damit letztlich als Konkretisierungen der Lehre von der unmittelbaren Verursachung.

(2) **Verantwortlichkeit für das Handeln Dritter, insbes.: der Zweckveranlasser.** Die Unmittelbarkeitslehre und ihre Konkretisierungen in der Rechtswidrigkeitslehre und der Sozialadäquanzlehre schließen eine Verhaltensverantwortlichkeit bei **vorsätzlichem Da-** 20

zwischentreten Dritter an sich aus. Es sind dann nämlich grundsätzlich diese Dritten, die verhaltensverantwortlich sind, nicht aber der nur mittelbare Veranlasser. Anders ist es, wenn auch der Veranlasser selbst gegen Rechtsvorschriften verstößt, etwa durch Anstiftung (§ 26 StGB) und Beihilfe (§ 27 StGB) zu Straftaten. Auf der Grundlage rechtlicher Zurechnungsmaßstäbe lässt sich eine Verhaltensverantwortlichkeit von Dritten in vielen Fällen begründen.

21 Beispiele: Händigt ein Lebensmitteleinzelhändler Lieferanten Schlüssel zur Warenanlieferungsschleuse seines Betriebs aus und kommt es entgegen einer Auflage der Baugenehmigung für den Betrieb zu nächtlicher Warenanlieferung, so ist der Lebensmitteleinzelhändler wegen Verstoßes gegen die Baugenehmigung verhaltensverantwortlich (OVG Münster, NVwZ-RR 2008, 12/13). – Der Betreiber eines Pflegeheims, der das Gebäude unzureichend gegen die „Selbstentlassung“ kognitiv beeinträchtigter Bewohner schützt, verstößt gegen seine gesetzlichen und vertraglichen Fürsorgepflichten und muss daher als Verantwortlicher die Kosten für den Rücktransport solcher Bewohner zahlen (VG Saarouis NVwZ-RR 2009, 998/999). – Auch nach besonderem Gefahrenabwehrrecht kann ein Veranlasser als Verhaltensverantwortlicher eingestuft werden, etwa ein Gastwirt, der eine Sperrzeitverlängerung aufgrund der Lärmbelästigung durch seine Gäste dulden muss (VGH München, NVwZ-RR 2012, 756/758).

22 In Rechtsprechung und Schrifttum wird aber über diese Fälle normativer Zurechnung hinaus mit der Figur des sog. **Zweckveranlassers** argumentiert. Verhaltensverantwortlich soll danach auch sein, wer durch sein Verhalten eine Gefahr oder Störung durch Dritte bezweckt (BVerwG, DVBl. 1989, 59/60; Götz/Geis, § 13 Rn. 18 ff.; Pietsch/Sommerfeld, JA 2022, 840/846; Schenke, Rn. 316 ff.; Schoch/Kießling, Rn. 357 ff.).

23 Beispiele: Führt eine spektakuläre Schaufensterwerbung zu den erhofften Menschenansammlungen nicht nur auf dem Bürgersteig, sondern auch auf der Fahrbahn, so soll dies eine Unterlassungsverfügung gegen den Geschäftsinhaber rechtfertigen, weil dieser die Verkehrsgefahren für die Passierenden wenn nicht subjektiv, dann doch objektiv bezweckt habe (vgl. PrOVG 40, 216; 85, 270). – Ein Kameradschaftsverband der Waffen-SS veranstaltete sein Jahrestreffen ausgerechnet in Bad Harzburg, der Stadt der sog. Harzburger Front, was erwartbar zu Gegendemonstrationen und Ausschreitungen führte. Das OVG Lüneburg (NVwZ 1988, 638/639) sah zwar in dem Kameradschaftsverband keinen Verhaltensstörer, weil er die Gefahr nicht unmittelbar verursacht habe. Er sei aber schon wegen der Wahl des historisch belasteten Versammlungsorts als Zweckveranlasser verantwortlich. – Nach verbreiteter Auffassung sind auch Veranstalter von Konzerten, Bundesligaspielen und Flashmobs, die Störungen durch Dritte auslösen, Zweckveranlasser (OVG

Berlin-Brandenburg, 27.9.2013, OVG 1 S 245.13, Rn. 2 = JK 5/2014; *Hebeler*, JA 2012, 718/720; *Wollenschläger*, Rn. 228 f.).

Die Rechtsfigur des Zweckveranlassers lässt sich indes mit den 24 Anforderungen der Unmittelbarkeits- und der sie konkretisierenden Rechtswidrigkeits- und Sozialadäquanzlehre **nicht vereinbaren**. Zweckveranlasser sind eben nur Veranlasser und nicht unmittelbare Verursacher – weder durch die ursächliche Nähe ihres Verhaltens zur Gefahr noch durch einen Verantwortungszusammenhang (krit. auch *Bäcker*, HdbPolR, Kap. 3 Rn. 168, 170; *Gusy/Eichenhofer*, Rn. 336; *Kugelmann*, Kap. 8 Rn. 43 ff.; *Lindner*, BeckOK PolR Bayern, Art. 7 PAG Rn. 32 ff.; *Trute*, Verwaltung 2013, 537/544 f.; *Ulrich*, DVBl. 2012, 666/667 f.; *Wobst/Ackermann*, JA 2013, 916/917 ff.). Zwar gibt es Fälle, in denen die Polizei- und Ordnungsbehörden gegen legale Provokateure vorgehen können müssen, weil sie eine Gefahr anders nicht abwehren können. Dazu müssen sie aber nicht mittelbare Verursacher als Zweckveranlasser zu Störern zu machen, sondern können sie als **Nichtstörer** in Anspruch nehmen. Die insoweit geltenden strengeren Voraussetzungen als bei der Inanspruchnahme Verantwortlicher (→ Rn. 51 ff.) dürfen nicht dadurch umgangen werden, dass einem Handeln, das für sich gesehen legal ist, eine Provokationsabsicht unterstellt wird.

Beispiele: Das Preußische Oberverwaltungsgericht hat es 1925 im sog. 25 Borkum-Lied-Fall zu Recht abgelehnt, eine Kurkapelle, die regelmäßig eine Melodie intonierte, zu der die Kurgäste einen antisemitischen Text sangen, als Zweckveranlasserin anzusehen. Die Kurgäste hätten auch ohne die Begleitung der passenden Marschmusik das inkriminierte „Borkum-Lied“ gesungen, weshalb die eigentliche Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht von der Kapelle, sondern von den Sängern ausgegangen sei. In Betracht komme allenfalls eine Inanspruchnahme als Nichtstörer (PrOVG 80, 176/191). Eine unmittelbare Verursachung und eine Verhaltensverantwortlichkeit könnte hingegen bejaht werden, wenn das Singen des Textes strafbar wäre und die Musiker insoweit eine Beihilfe (§ 27 StGB, → Rn. 20) zu dieser Straftat begangen hätten (*Bäcker*, HdbPolR, Kap. 3 Rn. 169). – Eine überaus populäre Rocksängerin, die die Polizei zu Unrecht auf den Besitz von Betäubungsmitteln körperlich untersucht hat, kündigt den 100 000 Besuchern ihres ausverkauften Konzerts an, sie werde am nächsten Tag, einem verkaufsfreien Samstag, einen Bummel durch die Innenstadt machen. Die Polizei weiß, dass dies wiederum Tausende auf die Beine bringen und die Innenstadt in ein gefährliches Chaos stürzen wird. Ob die Rocksängerin sich mit dem Bummel an der Polizei für die körperliche Durchsuchung rächen oder einfach das Bad in der Menge genießen oder auch nur harmlos spazieren und einkaufen gehen will und ob, was sie will, überhaupt feststellbar ist oder nicht – in jedem Fall

nimmt sie ihr grundrechtlich geschütztes Recht auf Gemeingebrauch an öffentlichen Straßen wahr. Wenn die Polizei die Gefahr nicht anders abwehren kann, kann sie sie als Nichtstörerin in Anspruch nehmen (vgl. *Erbel*, JuS 1985, 257/261 ff.).

26 **cc) Verhaltensverantwortlichkeit bei objektiv fehlender oder nicht feststehender Gefahr.** Die verschiedenen Lehren kommen auch dann zu **keinen unterschiedlichen Ergebnissen**, wenn es um die Anscheinsgefahr und den Gefahrverdacht (→ § 8 Rn. 19 ff.) geht. Geht der handelnde Beamte subjektiv vertretbar, aber objektiv unzutreffend davon aus, eine Person habe durch ihr Handeln oder Unterlassen eine Gefahr verursacht, dann ist diese als Verursacherin eine Anscheinsstörerin. Geht er vertretbar von der entsprechenden Möglichkeit einer Gefahrenverursachung aus, dann ist der Verursacher ein Verdachtsstörer.

27 **(1) Anscheinsstörer.** Unter dem herrschenden subjektiven Gefahrbegriff gehen die Polizei- und Ordnungsbehörden gegen Anscheinsstörer **wie gegen alle anderen Störer** vor. Dem Fehlen einer objektiven Gefahr wird nicht auf der sog. Primärebene des polizei- oder ordnungsbehördlichen Vorgehens Rechnung getragen, sondern auf der sog. Sekundärebene, indem Anscheinsstörern, die den Anschein einer Gefahr nicht vorwerfbar verursacht haben, Entschädigung gewährt wird (→ § 27 Rn. 14 ff.). Wenn statt ihrer andere Personen den Anschein der Gefahr vorwerfbar verursacht haben, könnte daraus geschlossen werden, in diesen anderen die eigentlichen Anscheinsstörer zu sehen. Aber das würde den Begriff des Anscheinsstörers verkennen; Anscheinsstörer ist nicht, wer den Anschein einer Gefahr verursacht hat, sondern wer eine Gefahr dem Anschein nach verursacht hat.

28 **Beispiel:** Eine Theatergruppe übt eines Sonntags morgens im Stadtpark eine Shakespeare-Szene, in der geschrien, gekämpft und gemordet wird. Gelegentlich bezieht sie spielerisch Unbeteiligte mit ein. Ein älteres Paar mit schlechten Augen und blühender Fantasie meldet der Polizei Bandenkämpfe im Stadtpark, bei denen Menschen an Leib und Leben bedroht würden. Hier haben die Mitglieder der Theatergruppe dem Anschein nach eine Gefahr verursacht. Den Anschein, im Stadtpark würden Menschen an Leib und Leben bedroht, haben bei der Polizei aber nicht die Mitglieder der Theatergruppe, sondern hat das Paar vorwerfbar verursacht. Das macht die beiden Personen aber nicht zu Anscheinsstörern; Anscheinsstörer bleiben die Mitglieder der Theatergruppe, die aber kein Vorwurf trifft und denen daher bei Einschreiten der Polizei unter Umständen Entschädigung zusteht.