

Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit

Band 29

Unbeteiligte im Polizeirecht

Von

Lukas Struß



Duncker & Humblot · Berlin

LUKAS STRUß

Unbeteiligte im Polizeirecht

Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit

Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. Markus Thiel, Münster

Band 29

Unbeteiligte im Polizeirecht

Von

Lukas Struß



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
hat diese Arbeit im Jahre 2023 als Dissertation angenommen.

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.

D 61

Alle Rechte vorbehalten
© 2024 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p GmbH, Rimpf
Druck: CPI books GmbH, Leck
Printed in Germany

ISSN 2199-3475
ISBN 978-3-428-19204-5 (Print)
ISBN 978-3-428-59204-3 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

*Für meine Eltern
und Natalie*

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2023/2024 von der Juristischen Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf als Dissertation angenommen. Die mündliche Prüfung fand am 23. Januar 2024 statt. Die Arbeit befindet sich im Wesentlichen auf dem Sach- und Literaturstand ihrer Einreichung im Juli 2023. Vereinzelt konnte Literatur auch noch danach berücksichtigt werden.

An erster Stelle danke ich meinem Doktorvater Univ.-Prof. Dr. Johannes Dietlein, der den Impuls für das Thema dieser Arbeit gegeben hat und an dessen Lehrstuhl ich ebenso schöne wie lehrreiche Jahre verbringen durfte. Bei Prof. Dr. Dieter Wiefelspütz bedanke ich mich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens. Univ.-Prof. Dr. Dr. Markus Thiel danke ich für die Aufnahme der Arbeit in die von ihm herausgegebene Schriftenreihe „Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit“.

Mein Bruder Mag. iur. Lennart Struß und mein guter Freund Dr. Paul Hertelt haben die Mühe des Korrekturlesens auf sich genommen. Auch dafür möchte ich meinen Dank aussprechen.

Besonderer Dank gilt meiner Lebensgefährtin Dr. Natalie Post für Zuspruch, Motivation und stetige Diskussionsbereitschaft während aller Höhen und Tiefen bei der Anfertigung dieser Arbeit.

Größter Dank gilt schließlich meinen Eltern für den Rückhalt und die bedingungslose Unterstützung in der Promotionsphase wie in jeder Phase meines Lebens.

Düsseldorf, im Juni 2024

Lukas Struß

Inhaltsverzeichnis

A. Einführung	17
I. Gegenstand der Untersuchung	17
II. Die Unbeteiligten-Fälle	18
III. Der Unbeteiligte in den Polizeigesetzen – Bestandsaufnahme	21
1. Die Inanspruchnahme als Nichtstörer	21
2. Das Recht der polizeilichen Datenverarbeitung	21
a) Unbeteiligte Dritte und unbeteiligte Personen	21
b) Dritte und andere Personen	22
3. Das Recht der polizeilichen Zwangsmaßnahmen	25
4. Das polizeiliche Entschädigungsrecht	26
IV. Gang der Untersuchung	27
B. Erster Teil – Der Unbeteiligte und die Adressaten polizeilicher Maßnahmen ...	29
I. Unbeteiligter und Nichtstörer	29
1. Der Nichtstörer	29
2. Abgrenzung zum Unbeteiligten	31
3. Grenzfälle	32
a) Die Inanspruchnahme als Nichtstörer	35
aa) Die Finalität der Inanspruchnahme	35
bb) Kenntnis als Voraussetzung der Finalität	37
b) Die Möglichkeit der gleichzeitigen Inanspruchnahme von Störer und Nichtstörer	38
4. Ergebnis	40
5. Exkurs: Die Finalität vorhergesehener, unerwünschter Nebenfolgen	40
II. Unbeteiligter und weitere Adressaten	44
1. Inanspruchnahme eines Anscheinstörers	44
2. Inanspruchnahme des „Jedermann“	48
3. Inanspruchnahme von Luftfahrtunternehmen nach § 62 Abs. 2 Nr. 2 BPolG	50
4. Maßnahmen ohne individuell bestimmten Adressatenkreis	50
a) Evakuierungsmaßnahmen	51
b) Längerfristige Sperrungen	53
c) Polizeiliche Maßnahmen im Straßenverkehr	54
aa) Kurzfristige Absicherung einer Unfallstelle	55
bb) Hervorrufung eines künstlichen Staus	55

5. Resümee	57
III. Maßnahmen ohne Inanspruchnahme	58
IV. Resümee und Folgerungen zum ersten Teil	58
C. Zweiter Teil – Der Unbeteiligte in den Polizeigesetzen	60
I. Der Unbeteiligte als Nichtstörer	60
II. Der Unbeteiligte im Recht der polizeilichen Datenverarbeitung	60
1. Standortbestimmung und Begrifflichkeiten im Recht der polizeilichen Datenverarbeitung	60
a) Personenbezogene Daten – Datenerhebung – Betroffener	60
b) Datenerhebung im Gefahrenvorfeld	62
2. Der Unmittelbarkeits- oder Direkterhebungsgrundsatz	62
3. Die allgemeine Ermächtigung zur Erhebung personenbezogener Daten	64
4. Die besonderen Ermächtigungen zur Erhebung personenbezogener Daten	66
a) Gezielter Zugriff auf personenbezogene Daten	66
aa) Andere Personen als Adressaten	66
bb) Kontakt- und Begleitpersonen sowie Nachrichtenmittler als Adressaten	67
b) Betroffenheit als Nebenfolge	67
aa) Wortlautunterschiede	68
bb) Unterschiedliche Szenarien der Betroffenheit Dritter	70
cc) Folgerung für die Begriffsbestimmung	72
dd) Legitimierung der Betroffenheit Dritter	73
5. Die Ermächtigungen zur weiteren Datenverarbeitung	74
6. Resümee und Folgerungen	74
III. Der Unbeteiligte im Recht der polizeilichen Zwangsmaßnahmen	76
1. Standortbestimmung	76
2. Androhung von unmittelbarem Zwang gegenüber einer Menschenmenge	76
a) Die Menschenmenge	77
b) Unbeteiligte in der Menschenmenge	78
c) Folgerung	80
3. Allgemeine Vorschriften für den Schusswaffengebrauch	80
a) Der Vorrang des Schutzes Unbeteiligter	81
aa) Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit	82
(1) Das verfassungsrechtliche Verbot der unterschiedlichen Bewertung menschlichen Lebens	83
(2) Die unterschiedliche Bewertung menschlichen Lebens im Anwendungsbereich der Ausnahmenvorschriften	84
(3) Identität von geschützter und gefährdeter Person	87
(4) Ergebnis	88
bb) Schutz des Eigentums	89

b)	Durch den Schusswaffengebrauch gefährdete Personengruppen	89
c)	Die Bestimmung des Unbeteiligtenbegriffs: Meinungsspektrum	90
aa)	Die Verstrickung in das Gesamtgeschehen	90
bb)	Die polizeirechtliche Verantwortlichkeit	91
cc)	Die polizeirechtliche oder strafrechtliche Verantwortlichkeit	93
(1)	Die strafrechtliche Verantwortlichkeit: Täterschaft und Teilnahme	93
(2)	Billigung und Unterstützung der Straftat?	94
(3)	Übertragung auf die einzelnen Personengruppen	95
dd)	Das Vorliegen der Voraussetzungen für den Schusswaffengebrauch	96
ee)	Die Zielrichtung des Schusswaffengebrauchs	98
ff)	Zusammenfassung des Meinungsstands	99
d)	Die Bestimmung des Unbeteiligtenbegriffs: Auslegung und Stellungnahme	100
aa)	Wortlautauslegung	100
bb)	Systematische Auslegung: Unbeteiligte in einer Menschenmenge	100
cc)	Historisch-genetische Auslegung	101
(1)	Die polizeigesetzlichen Regelungen	101
(2)	Der Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes	102
(3)	Die Gesetze über die Ausübung unmittelbaren Zwangs	103
dd)	Teleologische Auslegung	103
ee)	Zwischenergebnis	106
e)	Der Verlust des Unbeteiligenschutzes	106
aa)	Verlust des Unbeteiligenschutzes auf gesetzlicher Grundlage?	106
bb)	Verlust des Unbeteiligenschutzes durch Verwirkung?	107
(1)	Die Grundrechtsverwirkung	108
(2)	Die Verwirkung auf einfachrechtlicher Ebene	108
cc)	Ergebnis	109
4.	Schusswaffengebrauch gegen Personen in einer Menschenmenge	110
a)	Tatbestandliche Voraussetzungen	110
b)	Unbeteiligte in der Menschenmenge	111
5.	Ergebnis	114
IV.	Der Unbeteiligte im polizeilichen Entschädigungsrecht	114
1.	Anwendungsbereich: Die polizeiliche Maßnahme	115
2.	Der Unbeteiligte als Anspruchsberechtigter	117
a)	Nicht-finale Betroffenheit durch eine polizeiliche Maßnahme	117
b)	Keine Verantwortlichkeit für die abzuwehrende Gefahr	118
3.	Abgrenzung zu weiteren Fallgruppen	120
a)	Inanspruchnahme als Nichtstörer	120
b)	Inanspruchnahme eines Anscheinsstörers	121
c)	Inanspruchnahme des „Jedermann“	122

d) Inanspruchnahme von Luftfahrtunternehmen nach § 62 Abs. 2 Nr. 2 BPolG	122
e) Maßnahmen ohne individuell bestimmten Adressatenkreis	123
f) Maßnahmen ohne Inanspruchnahme	124
4. Ergebnis	125
V. Resümee und Folgerungen zum zweiten Teil	125
D. Dritter Teil – Die Entschädigung des Unbeteiligten	127
I. Die Anspruchsgrundlagen im Überblick	127
1. Der Amtshaftungsanspruch	128
2. Die allgemeinen Haftungsinstitute	128
a) Der Aufopferungsanspruch	128
b) Die Ansprüche aufgrund enteignenden und enteignungsähnlichen Eingriffs	130
3. Die polizeirechtlichen Entschädigungsansprüche	131
a) Entschädigung des Nichtstörers	131
b) Entschädigung des Unbeteiligten	132
c) Entschädigung für rechtswidrige Maßnahmen	132
II. Das Verhältnis der Anspruchsgrundlagen	132
1. Gesetzgebungskompetenz	133
2. Geltungsanspruch der allgemeinen Haftungsinstitute	135
a) Grundlage und Rang der allgemeinen Haftungsinstitute	135
b) Maßgebliche Aspekte für das Verhältnis der Ansprüche	137
aa) Keine verfassungsrechtliche Absicherung konkreter Ausgestaltungen der allgemeinen Haftungsinstitute	137
bb) Keine Kollision von allgemeinen Haftungsinstituten und landes- rechtlichen Ansprüchen	138
c) Zwischenergebnis	140
3. Abschließende Regelung durch die Polizeigesetze?	140
a) Argumente für eine abschließende Regelung	141
b) Verweis auf weitergehende Ersatzansprüche	142
c) Gesetzgeberischer Wille	143
4. Resümee und Folgerungen	145
III. Die Entschädigung des Unbeteiligten als Gefährdungshaftung	146
1. Allgemeine öffentlich-rechtliche Gefährdungshaftung	147
2. Gefährdung im Gefahrenabwehrrecht	148
IV. Die Entschädigung bei rechtmäßigen Maßnahmen	148
1. Die Rechtmäßigkeit der polizeilichen Maßnahme	149
a) Handlungs- und Erfolgsunrecht	149
aa) Handlungs- und Erfolgsunrecht im Zivilrecht und im Staatshaftungs- recht	149
bb) Erfolgsunrecht und „Unrecht im Ergebnis“	151

b) Die Rechtmäßigkeit als Weichenstellung	152
aa) Die allgemeinen Haftungsinstitute	152
(1) Die Ansprüche aufgrund enteignenden und enteignungsgleichen Eingriffs	152
(2) Der Aufopferungsanspruch	153
bb) Die polizeirechtlichen Entschädigungsansprüche	153
c) Meinungsstand und Stellungnahme zur polizeilichen Unrechtshaftung ..	154
aa) Die Schädigung des Unbeteiligten als Realisierung einer rechtmäßig geschaffenen Gefährdungslage	154
bb) Auslegung der Unrechtshaftungstatbestände: Erfassung der Unbetei- ligten-Fälle?	159
(1) Wortlautauslegung	160
(2) Systematische Auslegung	160
(3) Historisch-genetische Auslegung	162
(a) Erfassung der Unbeteiligten-Fälle	163
(b) Keine Erfassung der Unbeteiligten-Fälle	165
(c) Keine Aussage zu den Unbeteiligten-Fällen	166
(d) Zwischenergebnis	167
(4) Teleologische Auslegung	167
d) Ergebnis	168
2. Die polizeirechtliche Unbeteiligtenentschädigung	169
a) Polizeiliche Maßnahme	169
b) Schaden und Sonderopfer	169
c) Unmittelbarkeitszusammenhang	171
d) Anspruchsumfang	172
3. Die Entschädigung bei Fehlen einer gesetzlichen Regelung	172
a) Entschädigungsmöglichkeiten	172
aa) Unmittelbare Anwendung der polizeilichen Unrechtshaftung	172
bb) Analoge Anwendung der polizeilichen Unrechtshaftung	173
cc) Unmittelbare Anwendung der Nichtstörerentschädigung	173
dd) Analoge Anwendung von § 51 Abs. 2 Nr. 2 BPolG	174
ee) Analoge Anwendung der Nichtstörerentschädigung	174
ff) Anwendung der allgemeinen Haftungsinstitute	175
(1) Aufopferungsanspruch	175
(2) Anspruch aufgrund enteignenden Eingriffs	175
gg) Zwischenergebnis	177
b) Analogie versus allgemeine Haftungsinstitute: Praktische Bedeutung ...	178
aa) Die polizeirechtliche Entschädigung des Nichtstörers	178
(1) Anspruchsvoraussetzungen	178
(a) Rechtmäßige Inanspruchnahme als Nichtstörer	178

(b) Unmittelbar verursachter Schaden	178
(c) Keine positive Feststellung eines Sonderopfers	180
(2) Rechtsfolge	180
(a) Entschädigung, kein Schadensersatz	180
(b) Entschädigungsfähige Schadenspositionen	181
(aa) Entgangener Gewinn	181
(bb) Nichtvermögensschäden – Schmerzensgeld	181
(cc) Keine Konturierung in § 100 PolG BW und § 10 Abs. 3 HmbSOG	182
(dd) Zwischenergebnis	183
(c) Schutz des Geschädigten oder seines Vermögens	183
(aa) Überblick	184
(bb) Stellungnahme	185
(cc) Zwischenergebnis	186
(d) Mitverschulden	186
(aa) Vorrang des Primärrechtsschutzes	187
(bb) Mitverschulden bei der Entstehung des Schadens	187
(e) Vorteilsanrechnung	188
(f) Weitere Faktoren für die Bemessung der Entschädigung?	188
(aa) Umfassende Interessenabwägung	188
(bb) Keine positive Feststellung eines Sonderopfers	190
(g) Verjährung	190
bb) Die allgemeinen Haftungsinstitute	191
(1) Anspruchsvoraussetzungen	192
(a) Hoheitlicher Eingriff	192
(b) Unmittelbarkeitszusammenhang	192
(c) Sonderopfer	193
(aa) Die Sonderopferschwelle im Allgemeinen	194
(bb) Insbesondere: Allgemeines Lebensrisiko	195
(cc) Insbesondere: Freiwilligkeit und Selbstverschulden	196
(dd) Insbesondere: Schutzerfolg und schützende Absicht	196
(2) Rechtsfolge	197
(a) Entschädigung, kein Schadensersatz	197
(aa) Aufopferungsanspruch	197
(bb) Anspruch aufgrund enteignenden Eingriffs	198
(b) Entschädigungsfähige Schadenspositionen	198
(aa) Entgangener Gewinn	198
(bb) Nichtvermögensschäden	198
(c) Mitverschulden	199
(aa) Vorrang des Primärrechtsschutzes	199

- (bb) Mitverschulden bei der Entstehung des Schadens 199
 - (d) Vorteilsanrechnung 200
 - (e) Verjährung 200
 - cc) Vergleich 201
 - (1) Hoheitlicher Eingriff und Unmittelbarkeit 201
 - (2) Eingriffsintensität: Die Sonderopferschwelle 201
 - (a) Nichtstörerentschädigung 202
 - (b) Aufopferungsanspruch 202
 - (c) Anspruch aufgrund enteignenden Eingriffs 204
 - (d) Zwischenergebnis 204
 - (3) Allgemeines Lebensrisiko 205
 - (4) Freiwilligkeit und Selbstverschulden 205
 - (5) Schutzerfolg und schützende Absicht 206
 - (6) Entschädigungsfähige Schadenspositionen 206
 - (a) Entgangener Gewinn 206
 - (b) Nichtvermögensschaden 207
 - (7) Vorteilsanrechnung 207
 - (8) Verjährung 207
 - dd) Ergebnis 207
 - c) Die Voraussetzungen einer analogen Anwendung der Nichtstörerentschädigung 208
 - aa) Kein Analogieverbot 208
 - bb) Regelungslücke 209
 - cc) Wertungsgleichheit der Sachverhalte 210
 - d) Ergebnis und Einwände 214
- 4. Resümee zur Entschädigung bei rechtmäßigen Maßnahmen 215
- V. Die Entschädigung bei rechtswidrigen Maßnahmen 216
 - 1. Die polizeirechtliche Unbeteiligtenentschädigung 216
 - 2. Die polizeiliche Unrechtshaftung 217
 - a) Formelle Fehler und hypothetisch rechtmäßiges Alternativverhalten 218
 - b) Der Schutzzweck der verletzten Norm 219
 - 3. Die Entschädigung bei Fehlen einer gesetzlichen Regelung 220
 - a) Anwendbarkeit der allgemeinen Haftungsinstitute 220
 - b) Anspruchsvoraussetzungen und Rechtsfolge 221
 - 4. Der Amtshaftungsanspruch 221
 - a) Anspruchsvoraussetzungen 222
 - aa) Amtspflicht zur Unterlassung deliktischen Verhaltens 223
 - bb) Amtspflicht zur Rücksichtnahme auf unbeteiligte Dritte 223
 - cc) Amtspflicht zur gewissenhaften Amtsführung 224
 - b) Rechtsfolge: Schadensersatz 224

5. Resümee	225
VI. Ansätze zur Nivellierung der Unterschiede zwischen den allgemeinen Haftungsinsti- tuten und ihren gesetzlichen Ausprägungen	225
1. Konkurrierende Anwendung der allgemeinen Haftungsinsti- tute	225
a) Geltungsanspruch der allgemeinen Haftungsinsti- tute	226
b) Verweis auf weitergehende Ersatzansprüche	227
c) Nachträgliche Regelungslücke	228
d) Zwischenergebnis	231
2. Dynamische Verweisung auf die allgemeinen Haftungsinsti- tute	231
3. Angleichung der allgemeinen Haftungsinsti- tute an ihre gesetzlichen Aus- prägungen	232
4. Resümee	233
VII. Die Entschädigung des Unbeteiligten bei Datenerhebungsmaßnahmen	233
1. Rechtmäßige Datenerhebungsmaßnahmen	234
a) Die polizeirechtliche Unbeteiligtenentschädigung	234
b) Der Aufopferungsanspruch	235
2. Rechtswidrige Datenerhebungsmaßnahmen	235
a) Der datenschutzrechtliche Schadensersatzanspruch	235
b) Der Amtshaftungsanspruch	237
c) Weitere Anspruchsgrundlagen	238
3. Resümee	238
E. Schluss	239
Literaturverzeichnis	241
Sachwortverzeichnis	256

A. Einführung

I. Gegenstand der Untersuchung

Der Begriff des Unbeteiligten im Polizeirecht ist unklar.¹ Er lässt für sich genommen nicht deutlich werden, woran genau der Betroffene nicht beteiligt sein soll.²

Auf der Suche nach dem Bezugspunkt der Beteiligung fällt der Blick zuerst auf die abzuwehrende Gefahr. Die Gefahrenabwehr ist hergebrachte polizeiliche Aufgabe, sie bildet den Kern des präventiv-polizeilichen Handlungsfelds.³ Die Gefahr ist daher der zentrale Begriff des Polizei- und Ordnungsrechts und zentrale tatbestandliche Voraussetzung polizeilicher Maßnahmen.⁴ Zur Abwehr einer Gefahr muss die Polizei grundsätzlich den Verantwortlichen in Anspruch nehmen.⁵ In Anbetracht dessen liegt es nahe, den Unbeteiligten als „rechtlichen Gegentyp zum polizeirechtlich Verantwortlichen“⁶ zu betrachten.

Unbeteiligter soll andererseits nur sein, wer zufällig und unvorhersehbar von der polizeilichen Maßnahme betroffen wird⁷ oder gegen wen die Polizei keine Maßnahme gerichtet hat und keine Maßnahme hat richten wollen⁸. Bezugspunkt der Beteiligung ist danach nicht die Gefahr, sondern die gezielte Inanspruchnahme des Betroffenen durch eine polizeiliche Maßnahme.

Diese Möglichkeiten zur Bestimmung des Unbeteiligtenbegriffs decken sich nicht. Bereits die Vorschriften über eine Inanspruchnahme als Nichtstörer⁹ zeigen, dass polizeiliche Maßnahmen auch gegenüber nichtverantwortlichen Personen erfolgen können. Weiterhin ermöglichen moderne Ermächtigungsnormen eine Inanspruchnahme des Bürgers im Gefahrenvorfeld, wobei mangels Gefahr auch keine Verantwortlichkeit bestehen kann. Hinzu tritt, dass die Polizeigesetze selbst den

¹ Vgl. *Rachor*, in: Handbuch des Polizeirechts⁵, E Rn. 897 zum Recht des polizeilichen Schusswaffengebrauchs.

² Vgl. *Roos/Lenz*, POG RhPf, § 63 Rn. 17. Ähnlich *Baldarelli*, in: Tetsch/Baldarelli, PolG NRW, § 63 Erl. 5.7.1. Eine Beteiligung setzt einen Bezugspunkt voraus, sie kann nur an etwas bestehen, vgl. „Beteiligung“, in: Digitales Wörterbuch der deutschen Sprache, <https://www.dwds.de/wb/Beteiligung>.

³ *Bäcker*, in: Handbuch des Polizeirechts⁷, D Rn. 9.

⁴ Vgl. *Kingreen/Poscher*, Polizei- und Ordnungsrecht, § 8 Rn. 1.

⁵ *Kingreen/Poscher*, Polizei- und Ordnungsrecht, § 9 Rn. 2.

⁶ *Graulich*, in: Handbuch des Polizeirechts⁷, E Rn. 230.

⁷ *Graulich*, a. a. O.

⁸ BGH NJW 2018, 2718 (2719).

⁹ Etwa § 6 PolG NRW.

Begriff des Unbeteiligten in unterschiedlichem Zusammenhang verwenden. Die Begriffsbestimmung ist dabei teilweise umstritten, jedenfalls aber mit Unsicherheiten behaftet. Daher gilt es, die Bedeutung des Unbeteiligtenbegriffs in den Polizeigesetzen sowie als Bezeichnung für verschiedene Fallgruppen des polizeilichen Handelns zu untersuchen.

Die Figur des Unbeteiligten ist vor allem auf der Entschädigungsebene von Bedeutung und stellt dort eine eigene Fallgruppe ausgleichsberechtigter Personen dar. Freilich ist die Entschädigung des Unbeteiligten nur in einigen Polizeigesetzen ausdrücklich geregelt. Im Anwendungsbereich der übrigen Gesetze stellt sich die Frage, ob und nach welchen Maßstäben der Unbeteiligte im Falle eines Schadens zu entschädigen ist. Zur Beantwortung dieser Frage gilt es, das Verhältnis der polizeirechtlichen Entschädigungsvorschriften untereinander sowie ihr Verhältnis zu den allgemeinen, ungeschriebenen Instituten des Staatshaftungsrechts zu beleuchten.

Die Arbeit beschränkt sich nicht auf das Bundesrecht oder auf die Rechtslage in einem einzelnen Bundesland. Ihr Anliegen ist kein Rechtsvergleich, relevante Unterschiede sollen jedoch dargestellt werden, um differenzierte Antworten auf die gestellten Fragen zu ermöglichen. Aufgrund der Fülle der Vorschriften ist ein Herausgreifen exemplarischer Regelungen an vielen Stellen unumgänglich. Soweit möglich, erfolgt die Erläuterung dann am Beispiel des nordrhein-westfälischen Rechts.

II. Die Unbeteiligten-Fälle

Paradigmatischer Fall für die Beeinträchtigung eines Unbeteiligten ist der fehlgehende Schuss aus der Dienstwaffe:

- Ein Polizeibeamter macht von seiner Schusswaffe Gebrauch, um die Begehung einer Straftat zu verhindern. Das Geschoss trifft einen Passanten, sei es, weil er unvorhergesehen aus einem Hauseingang tritt, sei es, weil es sich um einen Querschläger handelt.¹⁰

Daneben finden sich weitere Beispiele für die Schädigung eines Unbeteiligten¹¹:

- Bei der Verfolgung eines flüchtigen Straftäters rennt ein Polizeibeamter einen Passanten um und verletzt ihn dabei.¹²

¹⁰ Der Fall geht zurück auf BGHZ 20, 81 und ist zum Standardbeispiel für die Betroffenheit eines Unbeteiligten avanciert, vgl. statt vieler *Rachor/Buchberger*, in: Handbuch des Polizeirechts⁷, L. Rn. 21. Abwandlungen finden sich etwa bei *Beaucamp*, in: *Beaucamp/Ettemeyer/Rogosch/Stammer*, *Hamburger Sicherheits- und Ordnungsrecht*, § 10 Rn. 9; *Treffer*, *Staatshaftung im Polizeirecht*, S. 74; *Vahle*, *DVP* 1989, 377; *Will*, *VerwArch* 106 (2015), 55 (63).

¹¹ Vgl. auch die Übersicht bei *Treffer*, *Staatshaftung im Polizeirecht*, S. 74 f.

¹² *Rietdorf*, in: *Rietdorf/Heise/Böckenförde/Strehlau*, *Ordnungs- und Polizeirecht NRW*, *OBG* § 41 Rn. 19; *Weimar*, *DÖV* 1961, 379 (380).

- Bei der Verfolgung eines flüchtigen Straftäters mit einem Polizeifahrzeug wird ein parkendes Fahrzeug gestreift und beschädigt.¹³
- Bei einer Ingewahrsamnahme widersetzt sich der Adressat derart stark, dass der handelnde Beamte ein in der Nähe parkendes Fahrzeug beschädigt.¹⁴
- Bei dem Abschleppen eines falsch parkenden Fahrzeugs wird ein anderes Fahrzeug beschädigt.¹⁵
- Durch den Einsatz eines Wasserwerfers werden die Tische eines Straßencafés „abgeräumt“¹⁶ oder der Regenschirm eines Passanten zerstört¹⁷. Neben der Beschädigung von Eigentum kommt auch hier eine Beeinträchtigung der körperlichen Unversehrtheit eines Passanten in Betracht.
- Der Einsatz von Reizstoffen gegen gewalttätige Demonstranten verunreinigt die Kleidung friedlicher Demonstranten.¹⁸
- Ein bei einer Demonstration zur Gefahrenabwehr eingesetzter Polizeihund beißt einen Demonstranten. Der Hund sollte weder beißen noch gegen den betroffenen Demonstranten eingesetzt werden.¹⁹

Es handelt sich um unbeabsichtigte Nebenfolgen des polizeilichen Handelns.²⁰ Sie bilden den „Kernbereich“ der Unbeteiligten-Fälle, in welchem der Betroffene übereinstimmend als Unbeteiligter bezeichnet wird. Die Beispiele weisen folgende Merkmale auf:

Erstens erfolgt eine finale polizeiliche Maßnahme. Finalität liegt vor, wenn das Handeln ziel- und zweckgerichtet ist.²¹ Zweitens ist diese Maßnahme gegenüber ihrem Adressaten belastend oder soll jedenfalls diese Wirkung haben. Die klassischen Unbeteiligten-Fällen betreffen durchweg polizeiliches Eingriffshandeln.

¹³ Reinhardt, in: BeckOK PolR BW, § 100 Rn. 28; Will, VerwArch 106 (2015), 55 (59); Württenberger/Heckmann/Tanneberger, Polizeirecht Baden-Württemberg, § 9 Rn. 37.

¹⁴ OLG Hamm MDR 2021, 816.

¹⁵ Abwandlung des Beispiels bei Detterbeck, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 27 Rn. 1297.

¹⁶ W.-R. Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, § 13 Rn. 752; Treffer, BayVBl. 1996, 200 (201). Ähnlich Walter, in: Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, BPoIG, § 51 Rn. 5.

¹⁷ Treffer, Staatshaftung im Polizeirecht, S. 74.

¹⁸ Honnacker, MDR 1987, 974 (977) mit Verweis auf LG Amberg, Urteil vom 12. Februar 1987, 1.0 965/86 (nicht veröffentlicht); Treffer, Staatshaftung im Polizeirecht, S. 75.

¹⁹ OLG Frankfurt a. M. NVwZ-RR 2014, 142.

²⁰ Vgl. Ossenbühl/Cornils, Staatshaftungsrecht, S. 500; Rachor/Buchberger, in: Handbuch des Polizeirechts⁷, L Rn. 21; Will, VerwArch 106 (2015), 55 (63). Bezugnahme auf die fehlende Absicht auch bei Papier, DVBl. 1975, 567 (572); W.-R. Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, § 13 Rn. 752; Schoch/Kießling, in: Schoch/Eifert, Besonderes Verwaltungsrecht, Kap. 1 Rn. 1008.

²¹ Borsdorff, in: Wörterbuch der Polizei, S. 1428. Ebenso zur Finalität des Eingriffs im grundrechtlichen Kontext BVerfGE 105, 279 (300); Sachs, in: Stern, Staatsrecht III/2, S. 117, 139 f.