

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

---

**Band 1281**

# **Zweckveranlassung**

**Ein Beitrag zur Zurechnung des Verhaltens Dritter  
im Öffentlichen Recht**

**Von**

**Moritz Lange**



**Duncker & Humblot · Berlin**

MORITZ LANGE

Zweckveranlassung

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1281

# Zweckveranlassung

Ein Beitrag zur Zurechnung des Verhaltens Dritter  
im Öffentlichen Recht

Von

Moritz Lange



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät  
der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg  
hat diese Arbeit im Jahr 2013  
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.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2014 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme: Konrad Tritsch GmbH, Ochsenfurt  
Druck: buchbücher.de gmbh, Birkach  
Printed in Germany

ISSN 0582-0200  
ISBN 978-3-428-14314-6 (Print)  
ISBN 978-3-428-54314-4 (E-Book)  
ISBN 978-3-428-84314-5 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

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

## Vorwort

Die „Zweckveranlassung“ ist ein altes Rechtsproblem des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts, das bis heute nicht in befriedigender Weise gelöst ist. Allgemeingültige Grundsätze für die auf Veranlassung beruhende Zurechnung des Verhaltens Dritter existieren nicht. Zur Anwendung gelangen unterschiedliche, am jeweiligen Einzelfall ausgerichtete Zurechnungskriterien.

Dies ist besonders bedauerlich, weil es eine Vielzahl aktueller Anwendungsfälle gibt, deren Bewältigung von einer rechtssicheren Zurechnungsdogmatik profitieren würde. Zudem findet die der Zweckveranlassung zugrunde liegende Zurechnungsfrage Parallelen in wichtigen Bereichen außerhalb des Polizei- und Ordnungsrechts, etwa im Rahmen der Indienstnahme Privater zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, bei mittelbaren Grundrechtseingriffen und im Staatshaftungsrecht. Eine überzeugende Dogmatik zur Zweckveranlassung würde die Entwicklung von Kriterien zur Lösung der Probleme, die sich in diesen Bereichen stellen, erleichtern.

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2013/2014 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg als Dissertation angenommen. Meinem Doktorvater, dem Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts Professor Dr. Andreas Voßkuhle, danke ich herzlich für die Betreuung der Arbeit und für die Aufgeschlossenheit, Unterstützungsbereitschaft und gute Arbeitsatmosphäre, die ich als sein Mitarbeiter erfahren durfte. Die Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter in der von ihm geleiteten Abteilung 1 des Instituts für Staatswissenschaft und Rechtsphilosophie der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg war für mich fachlich und persönlich in hohem Maße inspirierend und gewinnbringend. Sie wird mir als eine außergewöhnlich gute Zeit in Erinnerung bleiben. Herrn Professor Dr. Ralf Poscher danke ich sehr für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Stuttgart, im Januar 2014

*Moritz Lange*



# Inhaltsverzeichnis

<b>A. Die „Zweckveranlassung“ – ein erster Zugriff</b> .....	15
<b>B. Die Rechtsfigur und ihre Gegenstände im Wandel der Zeit – vom Schaufensterfall zur Facebook-Party</b> .....	20
I. Die klassischen Rechtsprechungsfälle und ihre Rezeption in der Literatur .....	20
II. Die aktuellen Fallgestaltungen .....	23
1. Großveranstaltungen .....	23
2. Die Zurechnung störenden Drittverhaltens im Immissionsschutz- und Gaststättenrecht .....	25
3. Die Veranlassung von Gegengewalt durch Versammlungen im Sinne von Art. 8 GG .....	27
4. Facebook-Partys und Flashmobs .....	27
5. Eigensicherungspflichten .....	29
<b>C. Die Aktualität der Zurechnungsproblematik</b> .....	31
I. Die Zweckveranlassung – ein nach wie vor ungelöstes Rechtsproblem .....	31
II. Die über das Recht der Gefahrenabwehr hinausreichende Bedeutung der die Zweckveranlassung kennzeichnenden Zurechnungsproblematik .....	33
1. Kennzeichen der in Rede stehenden Zurechnungsproblematik .....	33
2. Parallele Anwendungsfälle .....	36
a) Die Begründung gemeinwohlbezogener Handlungs- und Finanzierungslasten Privater .....	36
b) Durch Dritte vermittelte Grundrechtseingriffe .....	38
c) Staatshaftungsrecht .....	40



<b>D. Notwendigkeit und Zulässigkeit der Zurechnung des Verhaltens Dritter im Gefahrenabwehrrecht</b> .....	42
I. Zum Einwand der Entbehrlichkeit der Zweckveranlassung .....	44
1. Effektivität der Gefahrenabwehr als Argument .....	44
2. Effektivitätseinbußen durch Regressverbot .....	46
3. Zwischenergebnis .....	49
II. Zum Einwand der fehlenden gesetzlichen Grundlage .....	49
III. Zum Einwand der Verletzung des verfassungsrechtlichen Prinzips der Selbstverantwortung .....	50
IV. Zum Einwand der „Rechtmäßigkeit“ des Veranlasserverhaltens .....	54
1. Das Verständnis von Rechtswidrigkeit im Polizeirecht .....	55
2. Das herrschende „starke“ Verursachungsverständnis .....	56
3. Gegenentwurf eines „schwachen“ Verursachungsverständnisses .....	57
4. Die Notwendigkeit einer Befreiung des Störerbegriffs von Rechtmäßigkeits- erwägungen .....	59
a) Wortlaut und Systematik der Polizeigesetze .....	59
b) Fehlende Abstützung des Dogmas von der Rechtswidrigkeit der Verursa- chung im „starken“ Verursachungsverständnis .....	60
c) Die Rechtsordnung als lückenhafter Maßstab der polizeirechtlichen Ver- ursachung .....	62
aa) Pflichtenkonstruktionen .....	64
(1) Nichtstörungspflicht .....	64
(2) Allgemeine Rechtsgüterschutzpflichten .....	65
bb) Kritik der Pflichtenkonstruktionen .....	66
(1) Nichtstörungspflicht .....	66
(2) Allgemeine Rechtsgüterschutzpflichten .....	67
(3) Fehlender Nutzen der Pflichtenkonstruktionen .....	69
(4) Zwischenergebnis .....	69
d) Fehlende Konsistenz des Satzes von der Rechtswidrigkeit der Verursa- chung .....	70

e) Einengung polizeilicher Handlungsmöglichkeiten .....	71
f) Die Betonung der Differenzierungsfunktion als primäre Funktion von Zurechnungsgründen auf Adressatenebene .....	72
aa) Die Funktionen von Zurechnungsgründen im öffentlichen Recht ....	73
bb) „Verursachung“ als taugliches Zurechnungskriterium .....	76
cc) Die notwendige Trennung der Differenzierungs- und der Zumutbarkeitsfunktion von Zurechnungsgründen .....	77
dd) Erfüllung des „Mindestzurechnungszusammenhangs“ als hinreichende Voraussetzung der Einordnung einer Person als Störer .....	79
(1) Die Relevanz der Stärke des Zurechnungszusammenhangs im Einzelfall .....	79
(a) ... im Zusammenhang mit der Funktion von Zurechnungsgründen als Zumutbarkeitsgründen .....	79
(b) ... im Zusammenhang mit der Funktion von Zurechnungsgründen als Differenzierungsgründen .....	80
(2) Die Maßgeblichkeit des „Mindestzurechnungszusammenhangs“ für die Störerbestimmung .....	82
(3) Vorteile .....	83
(a) Abbildung des Unterschieds zwischen Differenzierungs- und Zumutbarkeitsfunktion von Zurechnungsgründen .....	83
(b) Die Unterscheidung zwischen Störer und Nichtstörer als „Vorfilter“ .....	84
ee) Zwischenergebnis .....	85
g) Denkbarer Einwand: Notwendigkeit der Entschädigung von Gefahrverursachern .....	85
h) Ausnahme bei „Befugnis“? .....	88
5. Zwischenergebnis .....	91
V. Zum Einwand der Systemwidrigkeit der Zweckveranlassung .....	92
VI. Ergebnis .....	93
<b>E. Die Zweckveranlassung als umfassende Figur für die auf Veranlassung beruhende Zurechnung des Verhaltens Dritter im Gefahrenabwehrrecht .....</b>	<b>95</b>
I. Die Unabhängigkeit der Zweckveranlassung von den gefahrenabwehrrechtlichen Verursachungstheorien .....	95

II. Die Unabhängigkeit der Zweckveranlassung von der „an sich“ gegebenen polizeirechtlichen Neutralität des Veranlasserverhaltens .....	99
1. Die Parallelität der „klassischen“ Zweckveranlassung zur erforderlichen Zurechnung zu einer schon „an sich“ störenden Person .....	100
2. Die Irrelevanz der Rechtmäßigkeit des Veranlasserverhaltens bei der Zurechnung zu einem Störer .....	101
3. Zwischenergebnis .....	103
III. Die Anwendbarkeit der Zweckveranlassung auf die Verhaltens- und die Zustandsverantwortlichkeit .....	104
IV. Ergebnis .....	108
<b>F. Das Zurechnungskriterium .....</b>	<b>109</b>
I. „Verursachung“ .....	109
II. Äquivalente Kausalität .....	111
1. Äquivalente Kausalität als Grundvoraussetzung der Zurechnung .....	111
2. Äquivalente Kausalität als allein unzureichendes Zurechnungskriterium ....	114
a) Die Weite der Äquivalenztheorie .....	115
b) Verhältnismäßigkeit als allein ungeeignetes Korrektiv der Äquivalenztheorie .....	116
3. Zwischenergebnis .....	118
III. Subjektive Vorhersehbarkeit als maßgebliches Zurechnungskriterium .....	118
1. Die derzeitige Bedeutung der Vorhersehbarkeit für die Zurechnung im Polizeirecht .....	118
2. Vorhersehbarkeit des Drittverhaltens als notwendiger Ausfluss des Prinzips der Selbstverantwortung .....	121
3. Subjektive Vorhersehbarkeit .....	124
4. Zwischenergebnis .....	127

IV. Zur Entbehrlichkeit eines die Vorhersehbarkeit ergänzenden Zurechnungskriteriums ..... 127

1. Die Ungeeignetheit der gängigen Zurechnungskriterien ..... 127

    a) Schutzzweckerwägungen und andere Wertungen der Rechtsordnung als Maßstab der Zurechnung ..... 128

    b) Beteiligung im Zeitpunkt der Gefahrentstehung ..... 132

    c) „Subjektive Theorie“ ..... 133

    d) „Objektive Theorie“ ..... 136

    e) Risikonutzen ..... 139

    f) Anpassung ..... 142

    g) Zwischenergebnis ..... 144

2. Die Angemessenheit der mittels Kausalität und subjektiver Vorhersehbarkeit gewonnenen Ergebnisse ..... 144

    a) Funktionsentsprechende Ausgestaltung des Zurechnungsgrunds ..... 145

    b) Die Zurechnung in der Praxis ..... 146

    c) Vergleich mit ähnlichen Zurechnungskonstellationen in anderen Rechtsgebieten ..... 147

        aa) Der Fahrlässigkeitstäter hinter dem Täter im Strafrecht ..... 147

        bb) Die zivilrechtliche Problematik des mittelbaren Störers im Rahmen von § 1004 BGB ..... 149

        cc) Bewertung ..... 152

    d) Zwischenergebnis ..... 153

3. Die Handhabbarkeit des Kriteriums der subjektiven Vorhersehbarkeit ..... 153

    a) Zum Einwand der Unbestimmtheit des Kriteriums ..... 153

    b) Zum Einwand der übermäßigen Weite des Kriteriums ..... 155

        aa) Die Unanwendbarkeit des Vertrauensgrundsatzes ..... 155

        bb) Der Gewinn an Rationalität durch ein weites Zurechnungskriterium ..... 157

    c) Zwischenergebnis zur Handhabbarkeit des Kriteriums der subjektiven Vorhersehbarkeit ..... 157

4. Zwischenergebnis zur Entbehrlichkeit eines die Vorhersehbarkeit ergänzenden Zurechnungskriteriums ..... 158

V. Modifikation für den Fall der Zurechnung künftigen Verhaltens Dritter ..... 158

VI. Ergebnis .....	158
<b>G. Überblick über die Neukonzeption der Zweckveranlassung und ihre Vorteile ...</b>	<b>160</b>
<b>H. Die Anwendung der Neukonzeption auf aktuelle Fallgestaltungen .....</b>	<b>164</b>
I. Großveranstaltungen .....	164
1. Zurechnung .....	164
2. Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen auf der Primärebene .....	166
3. Möglichkeiten der Heranziehung des Veranstalters zum Kostenersatz .....	169
a) Kostenverteilung nach den Polizeigesetzen .....	170
b) Gebührenrecht .....	171
II. Zurechnung störenden Drittverhaltens im Immissionsschutz- und Gaststättenrecht	183
III. Die Veranlassung von Gegengewalt durch Versammlungen im Sinne von Art. 8 GG .....	190
IV. Facebook-Partys und Flashmobs .....	201
1. Zurechnung .....	201
a) Zurechnung zum Einladenden .....	202
b) Zurechnung zum Plattformbetreiber .....	204
c) Zurechnung zu anderen Veranlassern .....	207
2. Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen auf Primärebene .....	207
3. Möglichkeiten der Heranziehung des Veranlassers zum Kostenersatz .....	210
V. Eigensicherungspflichten .....	212
1. Zurechnung .....	212
a) Keine Zurechnung nach herkömmlichen Kriterien .....	212
b) Zurechnung wegen Veranlassung durch Verhalten .....	213
c) Zurechnung wegen Veranlassung durch den beherrschten Sachzustand ...	216

2. Verpflichtbarkeit zu Eigensicherungsmaßnahmen auf Grundlage der polizeilichen Generalklausel .....	216
a) Die polizeiliche Generalklausel als hinreichend bestimmte Grundlage für die Auferlegung von Eigensicherungspflichten .....	217
b) Verhältnismäßigkeit der Auferlegung von Eigensicherungspflichten .....	218
c) „Legalisierungswirkung“ von Genehmigungen .....	220
3. Konsequenzen für Einordnung und Auslegung der gesetzlichen Eigensicherungspflichten .....	222
<b>I. Ausblick: Die Übertragbarkeit der Zurechnungskonzeption auf andere Fälle der Zurechnung des Verhaltens Dritter im öffentlichen Recht .....</b>	<b>227</b>
I. Die Begründung gemeinwohlbezogener Handlungs- und Finanzierungslasten Privater .....	227
II. Zurechnung des Verhaltens Dritter zur öffentlichen Hand aufgrund Veranlassung .....	232
1. Die Zurechnung von durch Dritte vermittelten Grundrechtseingriffen .....	233
2. Staatshaftungsrecht .....	240
III. Schlussbemerkung .....	244
<b>J. Zusammenfassung .....</b>	<b>245</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>248</b>
<b>Sachregister .....</b>	<b>264</b>



## A. Die „Zweckveranlassung“ – ein erster Zugriff

Das traditionelle und eher altbacken wirkende Thema „Zweckveranlassung“ erweist sich bei näherer Untersuchung als durchaus brisant und vielschichtig.<sup>1</sup> Nicht nur hat die Zweckveranlassung für die Lösung neuerer Fallgestaltungen eine überraschend aktuelle Bedeutung erlangt. Eine genauere Betrachtung ergibt, dass die Zweckveranlassung darüber hinaus einen Brennpunkt grundsätzlicher Fragen bildet, deren Relevanz weit über die Zweckveranlassung hinausreicht und Grundfragen nicht nur des Polizeirechts, sondern auch vieler anderer Bereiche des öffentlichen Rechts betrifft.

Im ersten Zugriff auf die „Zweckveranlassung“ soll – auch wenn am Ende der Arbeit ein neues Verständnis stehen wird – der Begriff dargestellt werden, den die herrschende Auffassung gegenwärtig gebraucht. Die Zweckveranlassung betrifft die Verantwortlichkeit im Gefahrenabwehrrecht. Zur Abwehr einer Gefahr haben die Polizeibehörden nach den Polizeigesetzen in erster Linie den für die Gefahr Verantwortlichen, den Störer, in Anspruch zu nehmen. Die Polizeigesetze unterscheiden zwischen Verhaltens- und Zustandsverantwortlichkeit, bestimmen aber nur in sehr allgemeinen Worten, wodurch eine polizeirechtliche Verantwortlichkeit begründet wird. So regelt das Polizeigesetz des Landes Baden-Württemberg<sup>2</sup> die Verhaltensverantwortlichkeit lediglich mit den Worten: „Wird die öffentliche Sicherheit oder Ordnung durch das Verhalten von Personen bedroht oder gestört, so hat die Polizei ihre Maßnahmen gegenüber demjenigen zu treffen, der die Bedrohung oder die Störung verursacht hat.“<sup>3</sup> Ebenso unbestimmt sind die Regelungen über die Zustandsverantwortlichkeit: „Wird die öffentliche Sicherheit oder Ordnung durch den Zustand einer Sache bedroht oder gestört, so hat die Polizei ihre Maßnahmen gegenüber dem Eigentümer oder gegenüber demjenigen zu treffen, der die tatsächliche

---

<sup>1</sup> Zur Auseinandersetzung mit der Zweckveranlassung in der neueren Literatur s. *Gantner*, S. 143 ff., insbes. S. 155 ff. und S. 171 ff.; *Pietzcker*, DVBl. 1984, 457 (461); *Erbel*, JuS 1985, 257 ff.; *Bott*, S. 31 ff.; *Widder*, passim; *Muckel*, DÖV 1998, 18 ff.; *Schmelz*, BayVBl. 2001, 550 ff.; *Weidemann/Barthel*, VR 2007, 217 ff.; *Beaucamp/Seifert*, JA 2007, 577 ff.; *Hollands*, S. 155 ff.; *Poscher*, Jura 2007, 801 (807); *Schoch*, Jura 2009, 360 ff.; *Wobst/Ackermann*, JA 2013, 916 ff.

<sup>2</sup> Das Polizeigesetz des Landes Baden-Württemberg wird hier und im Folgenden stellvertretend für sämtliche Regelungen des allgemeinen Polizeirechts des Bundes und der Länder herangezogen. Deren Formulierung weicht teilweise von der des baden-württembergischen Polizeirechts ab. Inhaltlich ergeben sich daraus für die im Zentrum dieser Arbeit stehenden Fragen aber keine Unterschiede.

<sup>3</sup> § 6 Abs. 1 PolG BW.



Gewalt über die Sache ausübt.“<sup>4</sup> Verbreitet wird es als zu weitgehend empfunden, jeden, der durch sein Verhalten oder den Zustand seiner Sache einen nur im Sinne der Äquivalenztheorie kausalen Beitrag zum Eintritt einer Gefahr leistet, für diese verantwortlich zu machen.<sup>5</sup> In Literatur und Rechtsprechung wurden daher verschiedene Theorien über die polizeirechtliche Verantwortlichkeit entwickelt.<sup>6</sup> Sie sollen die gesetzlichen Regelungen konkretisieren und praktisch handhabbar machen.

Überwiegend wird die Theorie der unmittelbaren Verursachung<sup>7</sup> vertreten, die, ebenso wie die Zweckveranlassung, im Wesentlichen im Zusammenhang mit der Verhaltensverantwortlichkeit diskutiert wird.<sup>8</sup> Unter unmittelbarer Verursachung wird entgegen dem Wortsinn nur selten das Setzen der zeitlich letzten Ursache für den Eintritt einer Gefahr verstanden.<sup>9</sup> Nach vorherrschendem Verständnis liegt unmittelbare Verursachung vor, wenn eine wertende Betrachtung des Verhaltens einer Person ergibt, dass diese mit ihrer Handlung die polizeirechtliche „Gefahrschwelle“ überschritten und dadurch die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts begründet oder erhöht hat.<sup>10</sup> Auf diese Weise soll, unter Rückgriff auf Kriterien wie das Fehlen von Zwischenursachen, die Rechtmäßigkeit des betreffenden Verhaltens und seine Sozialadäquanz, die *wesentliche* Ursache für die Entstehung einer Gefahr identifiziert werden.<sup>11</sup>

Die Zweckveranlassung soll dort ins Spiel kommen, wo eine Person die Gefahrschwelle für sich gesehen nicht überschreitet, aber durch ihr Verhalten einen solchen Einfluss auf eine andere, die Gefahrschwelle überschreitende Person ausübt, dass bei wertender Betrachtung auch sie als Gefahrverursacherin anzusehen ist. Eine gängige Definition beschreibt den Zweckveranlasser auf dieser Grundlage als jemanden, „der sich selbst zwar rechtmäßig verhält und durch sein Verhalten auch

<sup>4</sup> § 7 PolG BW.

<sup>5</sup> Siehe dazu im Einzelnen unten F. II. 2. a).

<sup>6</sup> Überblick bei *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, S. 312 ff.; *W.-R. Schenke*, POR, Rn. 241 ff.; *Schoch*, POR, Rn. 177 ff., jeweils m. w. N.

<sup>7</sup> *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, S. 313; *W.-R. Schenke*, POR, Rn. 242; *Götz*, POR, § 9 Rn. 11 ff.; *Schoch*, Rn. 178 (mit Rechtsprechungsnachweisen).

<sup>8</sup> In dieser Arbeit wird auch die Bedeutung der Zweckveranlassung für die Zustandsverantwortlichkeit untersucht (s. E. III.). Die in der Arbeit aufgestellten Grundsätze gelten gleichermaßen für die Verursachung durch Verhalten wie für die Verursachung durch einen Sachzustand. Der besseren Lesbarkeit halber und wegen ihrer herausragenden praktischen Bedeutung wird im Folgenden aber sprachlich auf die Verursachung durch Verhalten abgestellt.

<sup>9</sup> So etwa von *Selmer*, JuS 1992, 97 (99); *Weidemann/Barthel*, VR 2007, 217 (217); tendenziell auch *Kugelmann*, 8. Kap. Rn. 29.

<sup>10</sup> *W.-R. Schenke*, POR, Rn. 242 m. w. N.; vgl. auch *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, S. 316. Zur wertenden Betrachtungsweise s. beispielsweise auch VGH Mannheim, Urteil vom 30. Juli 2002 – 10 S 2153/01 –, juris, Rn. 108; DVBl. 2013, 119 (120); OVG Münster, GewArch 2012, 265 (266); VG Saarland, NVwZ-RR 2009, 998 (999).

<sup>11</sup> *W.-R. Schenke*, POR, Rn. 243; *Götz*, POR, § 9 Rn. 12 ff.; ebenso bereits PrOVGE 40, 216 (217).

keine Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung unmittelbar herbeiführt, durch sein Verhalten aber den Eintritt einer solchen Gefährdung oder Störung herausfordert, indem er eine Lage schafft, in der sich Dritte dazu entschließen, die öffentliche Sicherheit oder Ordnung zu gefährden oder zu stören“<sup>12</sup>. Dabei ist es irrelevant, ob es um die Zurechnung des störenden Verhaltens eines Einzelnen geht oder um das Verhalten mehrerer, das – wie im sogenannten Schaulenkenfall<sup>13</sup> – zwar je für sich gesehen ungefährlich, im Zusammenwirken mit anderen Veranlassenden aber gefährlich ist.

Zweckveranlassung ist nach diesem herrschenden Verständnis mithin als Bezeichnung für die Problematik der Zurechenbarkeit des im polizeirechtlichen Sinne störenden Verhaltens eines Dritten zu einer anderen, ihn zu diesem Verhalten veranlassenden, „an sich“<sup>14</sup> nicht polizeipflichtigen Person zu verstehen.<sup>15</sup> Dabei wird die Zweckveranlassung üblicherweise auf solche Fallgestaltungen bezogen, in denen ein Dritter gegenwärtig handelt oder bereits gehandelt hat und es erst dadurch zu der Entstehung einer Gefahr oder Störung kommt oder gekommen ist. In diesem Fall muss dem Veranlasser das *gegenwärtige oder vergangene* Verhalten des Dritten zugerechnet werden, damit überhaupt von einer Verursachung der Gefahr oder Störung durch ihn gesprochen werden kann. Oft übersehen wird, dass noch eine weitere Konstellation die Problematik der Zweckveranlassung betrifft, die sich von der erstgenannten nur dem zeitlichen Betrachtungswinkel nach unterscheidet. Diese ist dadurch gekennzeichnet, dass lediglich die Gefahr störenden Verhaltens Dritter besteht, der Dritte also noch nicht gehandelt hat. Ein Beispiel hierfür bildet die geplante Veranstaltung eines Großereignisses, die mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu Störungen der öffentlichen Sicherheit durch Dritte führen wird. In Betracht kommt, dass die Polizei hier, ihrer präventiven Aufgabenstellung entsprechend, zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung schon im Vorhinein Auflagen erlassen oder ein Verbot aussprechen will. Hierzu muss nach der Zurechenbarkeit des *künftigen* störenden Verhaltens Dritter zum Veranstalter gefragt werden. Es wäre ein Wertungswiderspruch, wenn die Frage nach den Voraussetzungen der Zurechenbarkeit des Verhaltens Dritter in dieser Konstellation für irrelevant gehalten und erst gestellt würde, wenn es tatsächlich zur gefährlichen Handlung oder Störung durch Dritte gekommen ist. Eine Verantwortlichkeit für

---

<sup>12</sup> VGH Mannheim, Urteil vom 30. Juli 2002–10 S 2153/01 –, juris, Rn. 113; OVG Magdeburg, Beschluss vom 24. April 2006–2 M 174/06 –, juris, Rn. 5. Ähnliche Umschreibungen der Zweckveranlassung etwa bei BVerwG, Beschluss vom 12. April 2006–7 B 30/06 –, juris, Rn. 4; OVG Münster, Beschluss vom 11. April 2007–7 A 678/07 –, juris, Rn. 4; OVG Münster, Urteil vom 9. Februar 2012–5 A 2382/10 –, juris, Rn. 45; von Mutius, Jura 1983, 298 (305); Schoch, Jura 2009, 360 (361). Zu der Frage, ob der Zweckveranlasser ein Unterfall der Theorie der unmittelbaren Verursachung oder eine Ausnahme von derselben ist, s. unten E. I.

<sup>13</sup> Siehe zu diesem sogleich B. I.

<sup>14</sup> Schoch, JuS 1994, 932 (933); Jura 2009, 360 (361); Schneider/Kensbock, VBIBW 1999, 168 (169); Schmelz, BayVBl. 2001, 550 (551); vgl. auch von Mutius, Jura 1983, 298 (305).

<sup>15</sup> Zu dem in dieser Arbeit vertretenen, weiter reichenden Anwendungsbereich der Zweckveranlassung s. unten E. II.