

Verantwortung im Polizeirecht

Verantwortung sticht (Polizei-)Pflicht. Die verantwortungstheoretische Ausgestaltung polizeirechtlicher Verantwortlichkeit

Benedict Pietsch

Inhaltsübersicht

I.	Einleitung	193
II.	Pflicht und Verantwortung als grundlegende Begriffe	197
1.	Wissenschaftstheoretische Probleme bei der Verwendung fremddisziplinärer Erkenntnisse	199
2.	Pflicht und Verantwortung im moraltheoretischen Diskurs	203
III.	Polizeirechtliche Verantwortlichkeit als konkrete Verantwortung	207
IV.	Verwendung des Pflichtbegriffs und seiner Derivate im polizeirechtlichen Kontext	209
V.	Fazit und Ausblick	211

I. Einleitung

Wer bei einer polizeilichen Gefahrenlage in Anspruch genommen werden darf, beantworten die Vorschriften zur Verantwortlichkeit (vgl. §§ 4 – 6 MEPolG).¹ Verantwortliche werden traditionell als „(Polizei-)Pflichtige“² bezeichnet; sie sind die ihrer Verantwortlichkeit gemäß Verpflichteten.

Verantwortliche und Polizeipflichtige als Bezeichnung für die Adressaten polizeilicher Maßnahmen finden sich bereits in § 18 PrPVG als „Urnorm“ der polizeirechtlichen Adressatenschaft. Danach sind die Maßnahmen gegen diejenigen zu richten, „die für das polizeimäßige Verhalten

1 Allgemeine Adressatenregelungen i. S. d. §§ 4 – 6 MEPolG finden natürlich nur insoweit Anwendung, als sich die Richtung polizeilicher Maßnahmen nicht (selbst) aus Spezialvorschriften ergibt (vgl. etwa § 34a Abs. 1 Satz 1 PolG NRW, § 14 Abs. 3 Satz 1 VersG NRW).

2 *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl., 2007, Rn. 319.

oder den polizeimäßigen Zustand verantwortlich (polizeipflichtig) sind“. An der Vorschrift des § 18 PrPVG wird dabei deutlich, dass sich jedenfalls für den Bereich des Polizeirechts die im allgemeinen öffentlich-rechtlichen Diskurs durchaus berechnete Kritik nach einer Kompatibilität überkomener Dogmatik mit dem Verantwortungs- als Rechts(satz)begriff so nicht stellt.³ Der Begriff der Verantwortung stellt im Polizeirecht kein *Novum* dar, sondern hat spätestens seit der Einführung des PrPVG (1931)⁴ seinen festen Platz. Verantwortlichkeit und Pflichtigkeit gehören beide zum etablierten polizeirechtlichen Vokabular.⁵

Trotzdem (oder gerade deswegen) wird im polizeirechtsdogmatischen Diskurs das Verhältnis beider Begriffe zueinander, insbesondere vor dem Hintergrund der geltenden polizeirechtlichen Vorschriften, kaum thematisiert. Vorherrschend ist vielmehr ein pragmatischer Begriffsgebrauch, der von der Vorstellung vollständiger Austauschbarkeit von Pflichtigkeit und Verantwortlichkeit geprägt ist.⁶

Wo in Fragen der polizeirechtlichen Adressatenschaft Terminologisches angemerkt wird, erfolgt dies zumeist beim ebenfalls alternativ zur Bezeichnung von Maßnahmeadressaten gebrauchten Begriff des „polizeilichen Störers“ (vgl. § 18 PrPVG). Die verantwortliche Person ist Störer:in, weil sie die öffentliche Sicherheit stört, indem sie eine Gefahr verursacht.⁷ Heute wird der Störerbegriff zur Adressierung polizeilicher Maßnahmen *de lege lata* entweder nicht mehr verwandt oder sein Anwendungsbereich auf den Fall beschränkt, in dem sich eine Gefahr bereits realisiert, d. h. zu einer Minderung des durch die Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erfassten Bestands von Rechtsgütern geführt hat (vgl. § 8 Abs. 1 HambSOG). In der Literatur wird zunehmend von der Verwendung des

3 Klement, Rechtliche Verantwortung, in: Heidbrink/Langbehn/Loh (Hrsg.), Handbuch Verantwortung, 2016, S. 559 (577), führt drei mögliche Kritikpunkte an: Die Einführung eines (überflüssigen) Synonyms, die – ihrem außerrechtlichen Ursprung geschuldete – mangelnde Präzision des Verantwortungsbegriffs sowie dessen „Eigenleben“ und eine Kompetenzübertragung auf Exekutive und Judikative.

4 PrPVG v. 1.6.1931. [1.10.1931], PrGS 1931, S. 77.

5 Vgl. nur Knemeyer (Fn. 2), § 24; Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl., 2020, § 9.

6 Knemeyer (Fn. 2), Rn. 319: „Man spricht vom Verantwortlichen oder aber vom Polizeipflichtigen.“

7 Kugelmann, Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Aufl., 2012, Kap. 8 Rn. 2.

Störerbegriffs – der oft in Anführungszeichen gesetzt wird⁸ – abgeraten.⁹ Dies gilt *a fortiori* für den Begriff der „Polizeihaftung“ (vgl. §§ 19, 20 Pr-PVG).¹⁰ Wie der Begriff der Haftung und (nahezu) der des Störers sind „Pflichtigkeit“ oder „Polizeipflicht“ heute in keinem Polizeigesetz mehr verankert. Der polizeirechtsdogmatische Sprachgebrauch zeigt sich hiervon allerdings unbeeindruckt.¹¹ Dabei ist das Begriffsverhältnis von Verantwortlichkeit und Pflicht(igkeit) keinesfalls frei von Unstimmigkeiten. Maßgeblicher Grund hierfür ist ein überschießender Gehalt des Polizeipflichtbegriffs. Dieser wird nicht nur in Bezug auf die einer wirksamen Polizeiverfügung eigenen Bindungswirkung und Titelfunktion folgenden konkreten Verantwortlichkeit verwandt (vgl. § 43 Abs. 1 VwVfG, § 14 BVwVG),¹² sondern dient zugleich der Bezeichnung eines hiervon zu unterscheidenden Konzepts: einer „abstrakten“¹³ (auch: „materiellen“¹⁴) Polizeipflicht. Inhalt dieser Pflicht ist es, dass Personen ihr Verhalten und ihre Sachen so einrichten, dass Gefahren nicht entstehen.¹⁵ Dabei stellt sich die abstrakte Polizeipflicht sowohl als eine Pflicht dar, Gefahren zu vermeiden (Gefahrenvorsorgepflicht) als auch bei bzw. nach Auftreten einer Gefahr diese zu beseitigen.¹⁶

8 Vgl. statt vieler *v. Mutius*, JURA 1983, 298.

9 Nach *Knemeyer* (Fn. 2), Rn. 319, ist der Störerbegriff plastisch, treffe aber „nicht eigentlich den Kern der Regelungen“. Nach *Götz/Geis*, Allg. Polizei- und Ordnungsrecht, 16. Auf., 2017, § 9 Rn. 4 f., führt die Bezeichnung des Verantwortlichen als Störer:in zu verbreiteten Missverständnissen, etwa zu der Behauptung, dass derjenige, der seine Grundrechte ausübe, nicht Störer:in sein könne. Dass die Rede von „Handlungs-“ bzw. „Zustandsstörern“ überdies sprachlich allein schon deshalb missverständlich ist, weil keine Handlung und kein Zustand gestört werden, findet, soweit ersichtlich, keine Erwähnung.

10 Siehe hierzu nur die Ausf. von *Götz/Geis* (Fn. 9), § 9 Rn. 4, sowie *Kugelman* (Fn. 7), Kap. 8 Rn. 2.

11 Siehe nur *Kingreen/Poscher* (Fn. 5), § 9 Rn. 1.

12 Vgl. *Selmer*, Materielle Polizeipflicht, in: *Hendler/Ibler/Soria* (Hrsg.), FS Götz, 2005, S. 391 (395).

13 *Schlabach/Simon*, NVwZ 1992, 143 (145); *Papier*, NVwZ 1986, 256 (262); *OVG Lüneburg*, NJW 1998, 97 (98).

14 Vgl. *Kingreen/Poscher* (Fn. 5), § 9 Rn. 4; *Kugelman* (Fn. 7), Kap. 8 Rn. 5; *OVG Münster*, NVwZ 1997, 507 (508); *Martensen*, DVBl. 1996, 286 (287).

15 Nach *Drews*, Preuß. Polizeirecht, AT I, 1. Aufl., 1927, S. 40 stellt die abstrakte Polizeipflicht einen zwar nirgends geschrieben, gleichwohl selbstverständlichen „allgemeinen Rechtsgrundsatz“ dar.

16 *Selmer* (Fn. 12), S. 394 spricht insoweit von einer „Primär-“ und einer „Sekundärstufe“.

Wie es zu dieser eigentümlichen dogmatischen Parallelstruktur¹⁷ gekommen ist, kann an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt werden.¹⁸ Dass über die Verantwortlichkeit für eine im Einzelfall bestehende Gefahr hinaus jede Person eine abstrakte Polizeipflicht trifft, ist jedenfalls nach wie vor herrschende Meinung.¹⁹ Dabei werden beide Verwendungsweisen des Polizeipflicht(igkeits)begriffs nicht nur in engem (gleichwohl zumeist ohne *inneren*) Zusammenhang gebraucht, sondern überdies die Befugnis der Inanspruchnahme des polizeirechtlich Verantwortlichen auch aus der abstrakten Polizeipflicht abgeleitet, indem diese durch eine wirksame Polizeiverfügung „aktualisiert und konkretisiert“²⁰ wird.

Die unhinterfragte Gleichsetzung der Begriffe Verantwortlichkeit und Pflichtigkeit führt nicht nur dazu, dass mit der abstrakten Polizeipflicht der zweite, „historisch überkommene“²¹ Bedeutungsgehalt des Polizeipflichtbegriffs tendenziell verdeckt wird. Es entsteht darüber hinaus der Eindruck, als ob die geltenden polizeirechtlichen Adressatennormen zur Begründung auch der abstrakten Polizeipflicht hinreichen. Vor diesem

17 Siehe nur *Götz/Geis* (Fn. 9), § 9 Rn. 6: „Die Gesetze normieren heute die Verantwortlichkeit ausschließlich als Maßnahmenvoraussetzung. Sie unterlassen es also, die Verantwortlichkeit unabhängig von den behördlichen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr als eine eigene polizei- und ordnungsrechtliche Pflicht hervorzuheben. Dennoch hat sie, wie seit jeher [...] den Charakter einer solchen Pflicht.“ I. d. S. auch *Schenke*, *Polizei- und Ordnungsrecht*, 11. Aufl., 2021, Rn. 299.

18 Vor der Einführung der §§ 18 ff. PrPVG gab es keine polizeirechtlichen Regelungen zur Adressatenschaft. Maßgeblich war die Auslegung des § 10 II 17 PrALR, wonach die Polizei „die nöthigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit, und Ordnung, und zur Abwendung der dem Publico, oder einzelnen Mitgliedern desselben, bevorstehenden Gefahr“ zu treffen hatte. Der abstrakten Polizeipflicht kam insoweit eine Kompensationsfunktion zu. Mit der Einführung des PrPVG spricht *Drews*, *Preuß. Polizeirecht*, AT, 4. Aufl., 1933, S. 43, nur mehr von einer *Entsprechung* der §§ 18 – 20 PrPVG mit dem Rechtsgrundsatz einer abstrakten Polizeipflicht.

19 *Forsthoff*, *Verwaltungsrecht*, 10. Aufl., 1973, Bd. I, S. 177; *Wolff/Bachoff*, *Verwaltungsrecht*, 4. Aufl., 1978, Bd. III, § 127 Rn. 1 f.; *Schenke* (Fn. 17), Rn. 299; *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, *Gefahrenabwehrrecht*, 9. Aufl., 1986, § 19 Nr. 3; *Götz/Geis* (Fn. 9), § 9 Rn. 6; *Martensen*, DVBl. 1996, 286 (287); *Griesbeck*, *Die materielle Polizeipflicht*, 1991, S. 30 f.; *Czeczotka*, *Der Einfluss privatrechtlicher Rechtsverhältnisse*, 1978, S. 34 ff.; *Nitschke*, *Die materielle Polizeipflicht*, 2013, insbes. Kap. 4 – 6; *OVG Lüneburg*, NdsVBl. 2004, 301 (303). Krit. *Kingreen/Poscher* (Fn. 5), § 9 Rn. 4; *Selmer* (Fn. 12), S. 391 ff.; *Kugelman* (Fn. 7), Kap. 8 Rn. 5; *Papier*, NVwZ 1986, 256 (262).

20 *Petersen*, NJW 1992, 1202 (1204); *Martensen*, DVBl. 1996, 286 (287).

21 *Knemeyer* (Fn. 2), Rn. 318.

Hintergrund sind Erwägungen angebracht, die die Frage nach einer *sinnvollen* Verwendungsweise der Begriffe Verantwortlichkeit und Pflichtigkeit in den Vordergrund stellen. Dies gilt umso mehr, als es sich beim Polizeirecht um ein besonders grundrechtssensibles Rechtsgebiet handelt, an das Art. 20 Abs. 3 GG hohe Anforderungen insbesondere hinsichtlich der inhaltlichen Klarheit und Bestimmtheit von (Eingriffs-)Normen stellt.²²

Erfolgt eine Verhältnisbestimmung von Polizeipflicht(igkeit) und Verantwortlichkeit im gegenwärtigen polizeirechtlichen Diskurs nur unzureichend, erscheint zunächst ein Rekurs auf die Begriffe der Verantwortung und Pflicht in der Moraltheorie ebenso notwendig wie zielführend (II.). Hierbei gewonnene begrifflich-konzeptionelle Erkenntnisse (II.2.) entfalten mittels Auslegung als geeignete methodische Schleuse zum interdisziplinären Wissenstransfer (II.1.) dogmatische und normative Relevanz: Ist die polizeirechtliche Verantwortlichkeit ausschließlich verantwortungstheoretisch ausgestaltet (III.), erscheint es vorzugswürdig, hierfür den Pflichtbegriff und seine Derivate nicht mehr zu verwenden; im Sinne eines wohlfundierten Begriffssystems ist der Nexus Verantwortlichkeit – Pflichtigkeit – Polizeipflicht aufzubrechen und der Pflicht(igkeits)begriff dezidiert für das gesondert begründungsbedürftige Konzept der abstrakten bzw. materiellen Polizeipflicht zu reservieren. Jedenfalls ist eine reflektierte, an Konzeptgrenzen orientierte Begriffsverwendung angebracht (IV.).

Der Beitrag schließt mit einem kurzen, zusammenfassenden Fazit und einem Ausblick über begründungstheoretische und normanwendungsbezogene Folgen der vorliegenden Argumentation (V.).

II. Pflicht und Verantwortung als grundlegende Begriffe

Bei den Begriffen der Verantwortlichkeit und der Pflichtigkeit handelt es sich um sprachliche Derivate („-keit“: sog. Suffigierung). Ist die Bestimmung einer sinnvollen Begriffsverwendung allein mit den Mitteln polizeirechtlicher Dogmatik wenig praktikabel (s. o. I.), kann es hilfreich sein, hierzu auf die zugrundeliegenden Begriffe zu rekurrieren: Verantwortung und Pflicht.

Mit Verantwortung und Pflicht ist der moraltheoretische (d. h. ethische) Diskurs genuin befasst.²³ Beide Begriffe, ihr Verhältnis zueinander,

²² Vgl. BVerfGE 110, 33 (53 ff.).

²³ Nach *Kant*, KrV, hrsg. von Weischedel, 8. Aufl., 2014, S. 677 [B 833, 834 | A 805, 806] ist Moral die Antwort auf die Frage „Was soll ich tun?“. Die Moral-

ihr jeweiliges bedeutungstheoretisches *Proprium* sowie ihrer Abgrenzung spielen dabei in aktuellen Debatten der praktischen Philosophie eine zentrale Rolle. Gerade in Kontexten der Angewandten Ethik (etwa der Wirtschaftsethik) verdrängt der Verantwortungsbegriff zunehmend den zur Denotation normativer Relationen traditionell gebrauchten Begriff der Pflicht.²⁴ Wie man verantwortlich *als* moralisch adäquate Handlungsoption handeln soll, setzt die Bestimmung dessen, was verantwortlich handeln heißt, notwendig voraus. Aus diesem Grund existieren hierzu mittlerweile eingehende moraltheoretische Untersuchungen,²⁵ wobei die systematische Bestimmung des Verhältnisses Verantwortung–Pflicht dabei regelmäßig ihren Ausgang von der Analyse der Verwendung beider Begriffe in der Alltagssprache nimmt.²⁶

Die Integration moraltheoretischer Erkenntnisse in den polizeirechtlichen Diskurs birgt nicht nur das Potenzial, den – mit dem Verhältnis Polizeipflichtigkeit–Verantwortlichkeit konkret benannten – blinden Fleck einer monodisziplinär-(polizei-)rechtsdogmatischen Sicht auszuleuchten. Immer dann, wenn Forschungsperspektiven erschlossen werden, ziehen diese ihre je eigenen Methoden nach sich und tragen auf diese Weise zur Pluralisierung und Selbstreflexion der Rechtswissenschaften bei („Methodenwandel durch Begegnung“).²⁷

theorie befasst sich mit der systematischen Ergründung der *a priori* geltenden, rein moralischen Gesetze.

- 24 Vgl. *Neuhäuser/Buddenberg*, Pflicht oder Verantwortung?, in: *ZfPP* 2 (2015), 49 (54); *Neuhäuser*, Verantwortung, in: *Stoecker/Neuhäuser/Raters* (Hrsg.), *Handbuch Angewandte Ethik*, 2011, S. 120 (123).
- 25 Vorliegend soll im Wesentlichen Bezug genommen werden auf *Neuhäuser/Buddenberg* (Fn. 24), S. 50 ff.; *Mieth/Bambauer*, Verantwortung und Pflichten, in: *Heidbrink/Langbehn/Loh* (Hrsg.), *Handbuch Verantwortung*, 2017, S. 239 ff. und *Beck*, Verantwortung oder Pflicht?, *ZfPP* 2 (2015), 165, die verschiedene Facetten des Verantwortungs- und Pflichtendiskurses zusammenfassen sowie weitergehende Verweise enthalten.
- 26 Vgl. nur *Neuhäuser/Buddenberg* (Fn. 24), S. 51; *Heidbrink*, Definitionen und Voraussetzungen der Verantwortung, in: *Heidbrink/Langbehn/Loh* (Hrsg.): *Handbuch Verantwortung*, 2017, S. 3 (4).
- 27 Vgl. *v. Arnould*, Öffnung der Methode durch Internationalität und Interdisziplinarität, in: *VVDStRL* 74, 2015, S. 39 (48 f.). Zur methodenkritisch-reflexiven Normerkenntnis siehe den Beitrag von *Lemken* in diesem Band.

1. Wissenschaftstheoretische Probleme bei der Verwendung fremddisziplinärer Erkenntnisse

Erkenntnisse der Ethik als „strukturell ähnliche“²⁸ gleichwohl extrajuridische Disziplin zur Bestimmung der Gehalte von Rechtsbegriffen²⁹ fruchtbar zu machen, ist allerdings in verschiedener Hinsicht Kritik ausgesetzt.³⁰ Dies gilt umso mehr, als bei der Verhältnisbestimmung von Verantwortung und Pflicht auch auf alltagssprachliche Erwägungen Bezug genommen wird. An dieser Stelle soll nur auf zwei Einwände eingegangen werden.³¹

Ein *erster* Einwand führt den Eigensinn des juristischen Diskurses ins Feld, als dessen Unterdiskurs die Polizeirechtsdogmatik einzuordnen ist. Allgemein gesprochen ist die Sache, von der die Jurisprudenz handelt, die „Sache Recht“.³² Die Rechtssprache dient der juristischen Kategorisierung der Welt.³³ Hierzu bildet sie einen Komplex von Aussagen, der, systemtheoretisch formuliert, grundsätzlich in sich geschlossen ist und sich selbstreferentiell produziert,³⁴ oder, sprachphilosophisch ausgedrückt, unter Teilnehmenden ein „Sprachspiel“ etabliert.³⁵ Ist die Bedeutung eines Begriffs identisch mit seinem *fachspezifischen* Gebrauch,³⁶ kann man seine Bedeutung in einem Sprachspiel nicht dadurch erfassen, indem man sie auf die Bedeutung in einem anderen Sprachspiel zurückführt. Versuche, den Begriff der Verantwortlichkeit im juristischen Diskurs auf den Begriff der Verantwortung im moralischen Diskurs zurückzuführen, erscheinen vor diesem Hintergrund illusionär. Sie missachten die Regeln beider Sprachspiele und ignorieren die Unmöglichkeit sprachspielübergreifender Gebrauchsanalysen.³⁷

Damit verwandt ist der *zweite* Einwand: Rechtsbegriffe wie Verantwortlichkeit unterscheiden sich von alltagssprachlichen Begriffen ganz erheb-

28 *Habermas*, Faktizität und Geltung, 5. Aufl., 2014, S. 191.

29 Zum Rechtsbegriff als „Elementarteilchen juristischer Methodik und Dogmatik“ siehe *Barczak*, JuS 2020, 905.

30 Nachfolgende Überlegungen erfolgen vor dem Hintergrund der krit. Anmerkungen von *Busche*, für die der Verf. herzlich dankt.

31 Allgemein zu Chancen von Risiken von Interdisziplinarität im öffentlichen Recht siehe die Beiträge von *Zimmermann* und *Dörenbach* in diesem Band.

32 *Larenz/Canaris*, Methodenlehre, 3. Aufl., 1995, S. 30.

33 Vgl. *Li*, Recht ist Streit, 2011, S. 41.

34 Vgl. *Luhmann*, Das Recht der Gesellschaft, 1995, S. 317.

35 *Larenz/Canaris* (Fn. 32), S. 23.

36 Vgl. *Wittgenstein*, Untersuchungen, in: Wittgenstein Werkausgabe, Bd. 1, 1984, § 43, nach: *Rüthers/Fischer/Birk*, Rechtstheorie, 10. Aufl., 2018, Rn. 155d.

37 Vgl. *Larenz/Canaris* (Fn. 32), S. 23 f.

lich.³⁸ Während letztere oft vage und mehrdeutig sind, kennzeichnen sich begriffliche Prägungen im juristischen Diskurs durch eine hohe Präzision.³⁹ Die fachsprachliche Bedeutung von Ausdrücken, die in Akten richterlicher Festsetzung bei der Auslegung des Gesetzestextes entfaltet und fortentwickelt wird, unterliegt dabei rechtlich-institutionellen Bedingungen, die es gerade verhindern (sollen), dass Termini im Sinne der Umgangssprache verwendet werden.⁴⁰ Selbst wenn gegenüber anderen Systemen eine teilweise Durchlässigkeit von Inhalten zu konstatieren sein sollte, so werden deren Einflüsse jedoch umgehend denselben Mechanismen unterworfen, d. h. etwaige moraltheoretische Bedeutungen nahtlos von der Logik des Juristischen absorbiert.⁴¹ Als Resultat dieser vollständigen Rekursivität gewinnt der Rechtsdiskurs seine „eigene strukturelle Stabilität“.⁴²

Was den ersten Einwand betrifft, sind viele Begriffe des juristischen Diskurses, etwa „Vertrag“ (vgl. §§ 145 ff. BGB), „Meinung“ (vgl. Art. 5 Abs. 1 Var. 1 GG) oder „Waffe“ (vgl. § 224 Abs. 1 Nr. 2 StGB) der Allgemeinsprache entnommen und bleiben weiterhin an den Gemeingebrauch angebunden.⁴³ Der juristische Diskurs benutzt den gesellschaftlichen Kommunikationsfluss und zieht aus diesem „Sonderkommunikation als neue Elemente heraus“.⁴⁴ Begriffe des politischen Diskurses (etwa „Gefährder“) wandern in den juristischen Diskurs ebenso ein, wie juristische Begriffe umgekehrt das Bewusstsein im Alltagssprachlichen und medialen Diskurs zu prägen geeignet sind (gut zu sehen am Beispiel des Begriffs der Verhältnismäßigkeit (Art. 20 Abs. 3 GG) während der Covid-19-Pandemie).

Offenbar also finden in der realen Sprach- und Wissenspraxis sehr weitgehende Übersetzungsleistungen zwischen den scheinbar voneinander unabhängigen Sphären statt, die sich jedenfalls durch das Konzept der Sprachspiele nur unzureichend erklären lassen. Dies hat damit zu tun, dass Rechtsnormen nicht *an sich* bestehen, sondern gesellschaftliche Lebenssachverhalte in abstrakt-genereller Form regeln. Als gesellschaftlicher

38 Vgl. Busse, Juristische Fachsprache und öffentlicher Sprachgebrauch, in: Liedtke/Wengeler/Böke (Hrsg.), *Begriffe besetzen*, 1991, S. 160 (160).

39 Vgl. Li (Fn. 33), S. 35 ff.

40 Busse (Fn. 38), S. 162.

41 Vgl. Fuchs, Erkundung der Theorielandschaft, in: Boulanger/Rosenstock/Singelstein (Hrsg.), *Interdisziplinäre Rechtsforschung*, 2019, S. 31 (54).

42 Luhmann, *ZfRSoz* 1999, 1 (4).

43 Vgl. dazu Thiel, *Recht und Sprache*, in: Krüper (Hrsg.), *Grundlagen des Rechts*, 4. Aufl., 2021, S. 269 (277 f.).

44 Teubner, *Recht als autopoetisches System*, 1989, S. 108.

Zwitter ist das Recht ebenso gesellschaftliches Subsystem, wie es zwischen der kommunikativ erzeugten Lebenswelt und anderen gesellschaftlichen Subsystemen vermittelt und hierauf bezogene, spezifische Verhaltenserwartungen durch Rechtsnormen operationalisiert.⁴⁵ Um sie anwenden zu können, müssen Rechtsnormen ausgelegt werden, wobei dem allgemeinen Sprachgebrauch – dem „Resonanzboden für die externen Kosten ausdifferenzierter Teilsysteme“⁴⁶ – sowohl als Ausgangspunkt für Auslegungsvorgänge als auch als deren Grenze eine fundamentale Rolle zukommt.⁴⁷

Sicher gewinnt das „System Recht“ seine hohe Stabilität dadurch, dass es bei der Anwendung von Normen auf die bisherige Auslegung im Zusammenspiel zwischen Wissenschaft und (höchst-)richterlicher Rechtspraxis rekurriert. Aber die ständige weitere Auslegungsbedürftigkeit von Normen, die Rückwirkungen zwischen weiterer und bereits erfolgter Auslegung auf ihre Anwendung etablieren dabei einen dialektischen Prozess, der eine scheinbar bloße *Anwendung* von Normen in deren inhaltliche *Transformation* verwandelt.⁴⁸ Überdies weisen – wie die Rechtsphilosophie und andere „Bindestrich-Wissenschaften“⁴⁹ verdeutlichen – vorgeblich starre disziplinäre Grenzen ein hohes Maß an Offenheit und eine gewisse Kontingenz fachlicher Zuständigkeiten auf, die eher auf verfestigten konventionellen Abgrenzungen als auf voneinander unterscheidbaren Erkenntnisobjekten beruhen.⁵⁰

Zweitens darf die Präziserungsleistung juristischer Begriffsbildung nicht überschätzt werden. Sie ist oftmals „enttäuschend“,⁵¹ und die einzel-

45 Vgl. *Habermas* (Fn. 28), S. 77 f.

46 *Habermas* (Fn. 28), S. 77.

47 Vgl. etwa BGH, NJW 1963, 914.

48 Vgl. *Larenz/Canaris* (Fn. 32), S. 33.

49 Zu den „Bindestrich-Wissenschaften“ *Rehbinder*, Erkenntnistheoretisches zum Verhältnis von Rechtssoziologie und Rechtsvergleichung, in: *Martin/Rehbinder* (Hrsg.), *Rechtsgeschichte und Rechtssoziologie*, 1985, S. 134.

50 Vgl. *Sterbling*, Interdisziplinarität, in: *Berthel/Kühne* (Hrsg.), *Polizeiwissenschaftliches Studium im 21. Jahrhundert*, S. 216 f. Bspw. wird heute von einer „Moralphilosophie“ *Kants* gesprochen. Für *Kant* selbst ist der Begriff der praktischen Philosophie maßgeblich, und die Gesetzgebung der praktischen Vernunft, die er (im klassischen Verständnis, lat. *moralis*, griech. *ethikos*) synonym als moralische Vernunft bezeichnet, bezieht sich gleichermaßen auf eine juristische (Legalität) wie tugendhafte (Moralität) Gesetzgebung, vgl. *R. Dreier*, *Recht und Moral*, in: *R. Dreier*, *Recht – Moral – Ideologie*, 2. Aufl., 2015, S. 180 (186).

51 So *Puppe*, *Schule des juristischen Denkens*, 4. Aufl., 2019, S. 76. Diff. *Larenz/Canaris* (Fn. 32), S. 24.

nen Merkmale, aus denen Rechtsbegriffe zusammengesetzt sind, gehen an Eindeutigkeit und Präzision nicht über ihre Alltagssprachliche Bedeutung hinaus.⁵² Dieses scheinbare Defizit rechtlicher Begriffe erweist sich bei näherer Betrachtung allerdings als deren Stärke: Abstriche an Bestimmtheit und Berechenbarkeit werden *bewusst* hingenommen, um die Anwendbarkeit von Rechtsbegriffen sicherzustellen und inakzeptable Ergebnisse im Einzelfall zu vermeiden.⁵³

In Bezug auf den Begriff der „Meinung“ kann beispielsweise die Abgrenzung zwischen Werturteilen und Tatsachenbehauptungen schwierig sein, weil die beiden Äußerungsformen oftmals miteinander verbunden werden und erst gemeinsam den Sinn einer Äußerung ausmachen.⁵⁴ In solchen Fällen ist mit dem BVerfG der Begriff der Meinung im Interesse eines wirksamen Grundrechtsschutzes weit auszulegen: Sofern eine Äußerung, in der Tatsachen und Meinungen sich vermengen, durch die Elemente der Stellungnahme des Dafürhaltens oder Meinens geprägt sind, wird sie als „Meinung“ von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG geschützt.⁵⁵

Ohnehin muss, worauf *Habermas* hinweist, letzten Endes *jedes* Definiens voraussetzen, dass es nicht seinerseits erläuterungsbedürftig ist; es muss sich durch Alltagssprachliche Ausdrücke ersetzen lassen. Und umgekehrt ist kein Ausdruck einer Wissenschaftssprache sinnvoll, wenn er nicht in einigen Zusammenhängen durch Ausdrücke der Alltagssprache ersetzt werden könnte.⁵⁶

Aus dem Gesagten wird deutlich, dass sich das Recht *sowohl* durch Eigenlogik *als auch* durch seine „sprachliche Offenheit“⁵⁷ auszeichnet: Die Adaption extrajuridischer Diskurse und der Verweis auf Alltagssprachliche Deutungsmuster sind ebenso „Funktionsbedingung“ wie die Möglichkeit, die Lösung für einen konkreten Sachverhalt im Wege logischer Operationen aus dem Gesetzestext abzuleiten.⁵⁸ Insgesamt steht der Berücksichtigung extrajuridischer – ethischer – Erkenntnisse jedenfalls dann nichts im Wege, sofern die Möglichkeiten der Integration genutzt werden, welche die etablierte Dogmatik dafür *selbst* bereitstellt.

52 *Puppe* (Fn. 51), S. 76.

53 *Puppe* (Fn. 51), S. 80 f.

54 BVerfG (K), Beschl. v. 4.8.2016 – 1 BvR 2619/13, Rn. 13.

55 BVerfG (K), Beschl. v. 4.8.2016 – 1 BvR 2619/13, Rn. 13.

56 Siehe insgesamt *Habermas*, Umgangssprache, Wissenschaftssprache, Bildungssprache, MERKUR 1978, 327 (329).

57 *Thiel* (Fn. 43), S. 277.

58 *Thiel* (Fn. 43), S. 277 f.

Zu nennen ist hier insbesondere die herkömmliche (Auslegungs-)Methodik⁵⁹ (insbesondere: Wortlaut und Telos der Norm) bei der theoretischen Rekonstruktion von Rechtsbegriffen und Normstrukturen. Die notwendige Umpolung von Begriffen aus anderem Kommunikationszusammenhängen in eine juristisch bearbeitbare Semantik gewährleistet die systemische Anschlussfähigkeit⁶⁰ extrajuridischer Inhalte. Sie ist zugleich die Grundvoraussetzung für die *Akzeptabilität* von Rechtsbegriffen, deren Explikation⁶¹ unter Zuhilfenahme fremddisziplinärer Erkenntnisse erfolgt.

2. Pflicht und Verantwortung im moraltheoretischen Diskurs

Bei Pflicht und Verantwortung handelt es sich um normative Grundbegriffe. Sie sind insofern grundlegend, als sie beide beanspruchen, konstitutiv für moralische Normativität, wenn nicht gleich für Normativität *schlecht-hin* zu sein, d. h. die Bindungskraft von (moralischer) Normativität adäquat zu explizieren.⁶² Sie sind demnach für das Verständnis und die Orientierung unseres Handelns von fundamentaler Bedeutung.⁶³

Konzeptionell sind vier Weisen denkbar,⁶⁴ das Verhältnis von Verantwortung und Pflicht zu bestimmen: Die Begriffe können synonym verstanden werden; Pflicht und Verantwortung bezeichnen unterschiedliche Sachverhalte, weisen jedoch eine Schnittmenge auf; der Pflichtbegriff umfasst denjenigen der Verantwortung, ist jedoch nicht auf ihn reduzierbar; der Begriff der Verantwortung umfasst den Pflichtbegriff und ist nicht auf diesen reduzierbar.

Im Folgenden wird eine Divergenzthese vertreten. Diese erweist sich vor dem Hintergrund der hier skizzierten Bestimmungen von Verantwortung und Pflicht als belastbar, weil sie sowohl den bestehenden Unterschieden als auch der Möglichkeit von Schnittmengen Rechnung tragen kann.⁶⁵ Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich je nach Hintergrundtheorie des Pflicht- und Verantwortungsbegriffs unterschiedliche Nuancierungen erge-

59 Vgl. v. Arnould (Fn. 27), S. 71 ff. Vgl. zum Kanon der Auslegungsmethoden *Larenz/Canaris* (Fn. 32), Kap. 4.

60 *Fuchs* (Fn. 41), S. 54.

61 Vgl. *Carnap*, Logik und Wahrscheinlichkeit, 1959, S. 15.

62 *Vogelmann*, ZfPP 2015, 121 (122).

63 *Mieth/Bambauer* (Fn. 25), S. 240.

64 Siehe dazu und im Folgenden *Mieth/Bambauer* (Fn. 25), S. 247. Für *Neuhäuser/Buddenberg* (Fn. 24), S. 49 sind „drei Weisen naheliegend“.

65 Ebenso *Mieth/Bambauer* (Fn. 25), S. 249.

ben können.⁶⁶ Daher sind weite Begriffe von Verantwortung und Pflicht zu wählen, die für unterschiedliche normative Standards und Urteile empfänglich sind. Der Verantwortungs- und der Pflichtbegriff verleihen normativen Urteilen damit eine *Form*, ohne einen Inhalt vorzugeben.⁶⁷

Danach bezeichnet der Begriff der Pflicht allgemein ein praktisches Sollen, d. h. eine normative Forderung, die sich auf eine bestimmte Handlung oder Handlungsweise bezieht. Der Anspruch, dem der Pflichtadressat unterliegt, gilt dabei aufgrund seiner Rationalität als unbedingt. So sind beispielsweise für *Kant* – den Nestor der modernen Pflichtenethik – Pflichten Anforderungen, die sich das praktische Subjekt kraft seiner Vernunft *selbst* auferlegt.⁶⁸ Die praktische Anerkennung einer moralischen Pflicht fungiert als Ausdruck der Anerkennung des unbedingten Werts der unterstellten Autonomie jeder Person als Vernunftwesen.⁶⁹

Im direkten Vergleich weist der Begriff der Verantwortung, obgleich von seinen Ursprüngen her weniger metaphysisch aufgeladen, ganz ähnliche Eigenschaften auf wie der Pflichtbegriff.⁷⁰ So ist auch im Kontext von Verantwortung ein Subjekt in Bezug auf gewisse normative Standards für bestimmte Verantwortungsobjekte (Handlungen oder Handlungsfolgen) zuständig.⁷¹ Diese Zuständigkeit besteht, sofern die verantwortliche Person infolge ihrer Zurechnungsfähigkeit imstande ist, die richtige (d. h. verantwortliche) Entscheidung zu treffen. Dieser Verantwortung hat das Verantwortungssubjekt ebenfalls unbedingt gerecht zu werden.

Rekonstruiert man Pflicht- und Verantwortungsrelationen auf diese Weise, erweist sich das Verhältnis beider Begriffe aufgrund der bestehenden Parallelen als systematisch komplex. Die konkrete moralische Verantwortung einer Person lässt sich vielfach als die Pflicht zur Vornahme be-

66 In Bezug auf den Verantwortungsbegriff siehe dazu die Beiträge von *Steigleder*, *Birnbacher*, *Schmiedl-Neuburg* und *Ott* im Band von Heidbrink/Langbehn/Loh (Hrsg.), *Handbuch Verantwortung*, 2016.

67 *Beck* (Fn. 25), S. 195. Ein derartig formales Verständnis besteht im öffentlichen Recht in Konstellationen, in denen eine konkrete Pflichtigkeit aufgrund normativer Anordnung oder Vereinbarung auf einen anderen „übergeht“ (vgl. dazu allgemein *Dietlein*, *Nachfolge*, 1999, § 5).

68 Vgl. *Kant*, MdS, Werkausgabe, Bd. VIII, hrsg. v. Weischedel, 17. Aufl., 2014, S. 508 [A 1, 2, 3].

69 *Mieth/Bambauer* (Fn. 25), S. 241.

70 Vgl. im Folgenden *Beck* (Fn. 25), S. 187 f. Siehe zu den Relata des Verantwortungsbegriffs *Lenk*, *Verantwortlichkeit und Verantwortungstypen*, in: Heidbrink/Langbehn/Loh (Hrsg.), *Handbuch Verantwortung*, 2016, S. 57 (62 ff.); *Loh*, *Strukturen und Relata der Verantwortung*, ebd., S. 35 (37 ff.).

71 Vgl. dazu insgesamt *Mieth/Bambauer* (Fn. 25), S. 242 f.

stimmter Handlungen reformulieren,⁷² so wie Pflichten sich als Ausdruck einer allgemeinen moralischen Verantwortung begreifen lassen.⁷³ Sowohl der Begriff der Pflicht als auch jener der Verantwortung rücken ein (pflichtiges oder verantwortliches) Subjekt und seine Handlungen, nicht etwa seinen tugendhaften Charakter, in den Vordergrund.

Trotz aller Gemeinsamkeiten von Verantwortung und Pflicht ist der Deckungsgrad beider Begriffe letztlich begrenzt. In wenigstens drei Aspekten erweist sich der Pflichtbegriff als *enger* als der Begriff der Verantwortung.⁷⁴

Erstens weisen Pflichtrelationen immer eine „prospektive Zeitrichtung“⁷⁵ auf. Damit gemeint ist, dass Pflichten stets auf die Bemessung richtiger Handlungen, nicht auf das Entstehenmüssen einer Person im Falle ihrer Nichterfüllung gerichtet sind. Welche Folgen eine Handlung nach sich zieht, ist somit für die Pflicht als solche irrelevant. Bei *Kant* beschränken sich Ausführungen zur Verantwortung auf wenige Zeilen;⁷⁶ eine Folgenorientierung wird dezidiert verworfen.⁷⁷ Anders ein verantwortungsbezogener Ansatz: *A* ist für eine Handlung verantwortlich (prospektiv) oder wird für eine Handlung *verantwortlich gemacht* (retrospektiv). *A* kann beispielsweise verantwortlich gemacht werden, weil seine Handlungen für eine andere Person bestimmte Folgen hervorgerufen haben, die nunmehr seine Verantwortlichkeit begründen. Bei der Verantwortung steht damit weniger die Beurteilung der Qualität der Handlung als solcher als vielmehr die Zurechnung der Handlungsfolgen im Vordergrund.⁷⁸

Zweitens kann Verantwortung, anders als dies bei Pflichten der Fall ist, auch auf der Grundlage rein deskriptiver Standards zugeschrieben werden.⁷⁹ Subjekte können für Folgen ihrer Handlungen *Urheber:in*, d. h. kausal verantwortlich sein, wobei sich aus einem (mit-)ursächlichen Beitrag allein noch nichts darüber aussagen lässt, ob sie auch tatsächlich ver-

72 *Loh* (Fn. 70), S. 49 spricht von der „Einspeisung“ von Pflichten zur Begründung von Verantwortlichkeit.

73 *Mieth/Bambauer* (Fn. 25), S. 247.

74 *Beck* (Fn. 25), S. 189 f.

75 *Mieth/Bambauer* (Fn. 25), S. 245; *Beck* (Fn. 25), S. 189 f.

76 Vgl. *Kant*, MdS, Werkausgabe, Bd. VIII, hrsg. v. Weischedel, 17. Aufl., 2014, S. 574 [A 101, 102].

77 Eine Vorgabe, die Vornahme einer Handlung an ein wünschenswertes Ergebnis zu koppeln, kann immer nur Ausdruck eines Gesetzes sein, das *bedingt* gilt. *Kants* Gesetz hat *kategorischen* Charakter: „Es befiehlt uns nicht hypothetisch, sondern befiehlt uns einfach“, so *McIntyre*, *Der Verlust der Tugend*, 6. Aufl., 2014, S. 67.

78 *Mieth/Bambauer* (Fn. 25), S. 249; *Neuhäuser* (Fn. 24), S. 120.

79 Vgl. *Beck* (Fn. 25), S. 190 f., 194, 172 ff.

antwortlich gemacht werden können.⁸⁰ Mit dem Pflichtbegriff lassen sich Zusammenhänge rein kausaler Verursachung hingegen nicht angemessen ausdrücken.⁸¹

Drittens erweist sich der Begriff der Verantwortung tendenziell flexibler bei der Zuweisung normativer Forderungen zu *kollektiven* Subjekten. Die Rede von „gemeinsamen“ oder „geteilten“ Pflichten ist eher unüblich, jene von gemeinsamer und geteilter Verantwortung im allgemeinen Sprachgebrauch und in der (moraltheoretischen) Theoriebildung hingegen (mittlerweile) etabliert.⁸² Dies hängt damit zusammen, dass die Zuweisung von Pflichten die Möglichkeit der Bestimmung konkreter Handlungen und konkreter, pflichtgebundener Personen erfordert. So gestaltet sich bei dem moralischen Problem notleidender Personen in entfernten Weltregionen eine Zuschreibung von starken Hilfspflichten nicht nur deshalb als schwierig, weil derartige Pflichten das Kriterium der Bestimmtheit nicht erfüllen, sondern auch, weil die Träger:innen derartiger Pflichten nicht hinreichend identifiziert werden können.⁸³ Daher können Hilfspflichten gegenüber den Armen oder die Eindämmung des Klimawandels⁸⁴ keine starken individuellen Pflichten begründen.⁸⁵

Die moraltheoretische Rekonstruktion der Begriffe Verantwortung und Pflicht hat gezeigt, dass diese zwar miteinander verbunden sind, jedoch nicht gleichgesetzt werden dürfen. Die Folgenorientierung, die Zuschreibung auch mithilfe deskriptiver Standards und der allgemeine Sprachgebrauch bei mehr als einem Zuschreibungssubjekt sind Kriterien, mit de-

80 Vgl. Beck (Fn. 25), S. 172 f.

81 Vgl. Beck (Fn. 25), S. 191, 194. Nach Kant (Fn. 23), S. 498 [B 575 | A 547] ist Kausalität eine Kategorie der theoretischen, nicht der praktischen Vernunft; das Sollen aus Pflicht drückt zwar eine Art von Notwendigkeit und Verknüpfung mit Gründen aus, die aber in der Natur nicht vorkommt. Danach haben Prinzipien der reinen Vernunft zwar objektive Realität, aber nur in ihrem „praktischen Gebrauche“, Kant (Fn. 23), S. 679 [B 836, 837 | A. 808, 809].

82 Vgl. Beck (Fn. 25), S. 191, 194; Neubäuser (Fn. 24), S. 122 f.

83 Siehe auch Mieth/Bambauer (Fn. 25), S. 242.

84 Vgl. Dietrich/Zanetti, Philosophie der Internationalen Politik, 2014, S. 153; Mieth/Bambauer (Fn. 25), S. 242. Zum Themenkomplex „Verantwortung und Umwelt“, auch unter Berücksichtigung des „Klimabeschlusses“ des BVerfG (Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18), siehe die Beiträge von Behrendt, Heri, Huggins und v. Landenberg-Roberg in diesem Band.

85 Mieth/Bambauer (Fn. 25), S. 242; Dietrich/Zanetti (Fn. 84), S. 114 f. Zu utilitaristischen, institutionellen oder kosmopolitischen Ansätze, die die Grenzen der klassischen Verantwortungszuschreibung zu überwinden versuchen, Dietrich/Zanetti (Fn. 84), S. 116 ff.

nen sich ein Verantwortungs- gegenüber einem Pflichtenkonzept abgrenzen lässt.

III. Polizeirechtliche Verantwortlichkeit als konkrete Verantwortung

Die unter II.2. ermittelten Unterschiede zwischen dem Verantwortungs- und dem Pflichtbegriff können nunmehr als Kriterien zur Auslegung und Kategorisierung der in den geltenden Polizeigesetzen normierten Adressatenregime⁸⁶ herangezogen werden. Dabei ist festzustellen, dass deren normative Ausgestaltung dem Konzept der Verantwortung im o. g. Sinne entspricht. Zur Veranschaulichung soll § 4 Abs. 1 PolG NRW dienen: „Verursacht eine Person eine Gefahr, so sind die Maßnahmen gegen diese Person zu richten.“

§ 4 Abs. 1 PolG NRW verortet *erstens* den Grund für die Verantwortlichkeit einer Person in ihrem *Verhalten*. Wer gefahrverursachend handelt, überschreitet potenziell oder aktuell der Allgemeinheit gegenüber die Grenzen seiner Rechtssphäre. Daher ist die Polizei befugt, gegen diese Person alle zum Schutz der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung notwendigen Maßnahmen zu treffen (§ 8 Abs. 1 PolG NRW). Die Verantwortlichkeit der Person für die Gefahr ergibt sich damit im Rückblick auf das vorgängige relevante, weil zu einer Gefahr führende Verhalten. Richtet die Polizei vor einem Hochrisikospiegel zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten Gefährderschreiben an Personen,⁸⁷ erfolgt dies vor dem Hintergrund, dass deren Verhalten in vergleichbaren Fällen die hinreichende Wahrscheinlichkeit der Begehung von Straftaten begründet. Diese Verantwortung hat die polizeirechtlich verantwortliche Person zu tragen. Diese Verpflichtung, sich in einer bestimmten Weise zu verhalten, ist indes lediglich eine konkrete *Folge* der durch polizeiliche Anordnung auf Grundlage des § 8 Abs. 1 i. V. m. § 4 Abs. 1 PolG NRW generierten Verantwortlichkeit. Sie folgt nicht aus einer vorgängigen Pflicht des Gefährders, sich in einer polizeigemäßen Weise zu verhalten.⁸⁸

86 §§ 6, 7, 9 PolG B-W, Art. 7, 8, 10 BayPAG, §§ 13, 14, 16 BerlASOG, §§ 5 – 7 BbgPolG, §§ 5 – 7 BremPolG, §§ 8 – 10 HambSOG, §§ 6, 7, 9 HSOG, §§ 69, 70, 71 SOG M-V, §§ 6 – 8 NPOG, §§ 4 – 6 PolG NRW, §§ 4, 5, 7 POG Rh-Pf, §§ 4 – 6 SPolG, §§ 6, 7, 9 SächsPVDG, §§ 7, 8, 10 SOG S-A, §§ 218 – 220 LVwG S-H, §§ 7, 8, 10 ThürPAG, §§ 17, 18, 20 BPolG.

87 Vgl. OVG Magdeburg, NVwZ-RR 2012, 720; Barczak, JURA 2014, 888 (890).

88 Dezidiert Götz/Geis (Fn. 9), § 9 Rn. 84, wo von einer „aus der Gefahrenverursachung herrührende[n] Pflicht“ gesprochen wird.

Ferner zeichnet die Verantwortlichkeit i. S. d. § 4 Abs. 1 PolG NRW keine konkreten Handlungen im Vorhinein aus. Es geht nicht, wie beim Pflichtbegriff, um die Vornahme einer Handlung *als solche*, sondern, gleichsam spiegelbildlich zur Gefahrentstehung, um die Erreichung des Zwecks der Gefahrenabwehr (vgl. § 1 Abs. 1 PolG NRW), wobei die Proportionalität zwischen Grundrechtseingriff und Gefahrverursachung durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sichergestellt wird (vgl. § 2 PolG NRW).

Zweitens ergibt sich bereits aus dem Wortlaut des § 4 Abs. 1 PolG NRW, dass die Person eine Gefahr „verursacht“ haben muss.⁸⁹ Ihr Handeln muss damit kausal für die Entstehung der Gefahr gewesen sein. Zu der Frage, wann eine Gefahr als „verursacht“ i. S. d. Norm gilt, werden verschiedene Ansätze vertreten, auf die an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden muss.⁹⁰ Wichtig ist lediglich, dass ohne festgestellte Kausalität einer Handlung eine Person nicht gem. § 4 Abs. 1 PolG NRW als verantwortlich für eine Gefahr gelten kann; ein kausaler Beitrag, und sei er noch so klein, ist notwendige Bedingung einer Inanspruchnahme durch die Polizei (*conditio sine qua non*).⁹¹

Auf der anderen Seite ist – ganz im Sinne des Verantwortungsbegriffs – ein reiner Kausalbeitrag für die Inanspruchnahme des polizeirechtlich Verantwortlichen nicht hinreichend. Würde der Begriff des Verursachens in einem weiten Sinne verstanden, wäre zur Gefahrentstehung jedes noch so entfernte Glied in der Kausalkette als ursächlich zu qualifizieren (etwa die Mutter des Gefahrenverursachers). Um die Zuschreibung von Verantwortlichkeit nicht ausufern zu lassen, bedarf es daher einer Eingrenzung durch wertende Kriterien.⁹² Ganz überwiegend wird verlangt, dass ein Verhalten die Gefahrengrenze überschreitet,⁹³ d. h. die Gefahr in diesem Sinne *unmittelbar* verursacht.⁹⁴ Nur der unmittelbare Verursacher einer Gefahr ist polizeirechtlich verantwortlich. Die mittelbare Verursacher:in (sog. Veranlasser:in) hingegen kann grundsätzlich nur unter den engen Voraussetzungen des polizeilichen Notstands (§ 6 MEPolG) zur Gefahrenabwehr heran-

89 Auch die Zustandsverantwortlichkeit stellt nach ganz h. M. auf die Verursachung einer Gefahr ab, *Kingreen/Poscher* (Fn. 5), § 9 Rn. 45; *Kugelman* (Fn. 7), Kap. 8 Rn. 51.

90 Dazu *Poscher*, JURA 2007, 801 (802); v. *Mutius*, JURA 1983, 298 (303).

91 *Kingreen/Poscher* (Fn. 5), § 9 Rn. 10.

92 *Poscher*, JURA 2007, 801 (802); *Kugelman* (Fn. 7), Kap. 8 Rn. 25 ff.

93 So schon *Dreus* (Fn. 15), S. 47.

94 Statt vieler *Götz/Geis* (Fn. 9), § 9 Rn. 11 ff.

gezogen werden.⁹⁵ Die Bestimmung der polizeirechtlichen Verantwortlichkeit geht somit von der Verursachung als deskriptivem Kriterium aus, zu dem in einem weiteren Schritt jedoch weitere, wertungsbezogene Urteile hinzutreten müssen, die einen „Verantwortungszusammenhang“⁹⁶ zwischen Verhalten und Gefahr herzustellen geeignet sind.

Betrachtet man die einschlägige Literatur zur Verantwortlichkeit, so wird *drittens* deutlich, dass im Zusammenhang mit kollektiver Verantwortlichkeit weit überwiegend nicht vom Pflichtigen, sondern vom Verantwortlichen gesprochen wird.⁹⁷ Es spricht zwar nichts dagegen, im Rahmen einer systematischen Abhandlung alternativ den Pflichtbegriff in Konstellationen zu verwenden, in denen mehrere Subjekte Adressaten polizeilicher Maßnahmen werden sollen. Doch dabei handelt es sich um eine technische Begriffsprägung, die im Kontrast sowohl zum allgemeinen Sprachgebrauch⁹⁸ als auch zur Zuweisung normativer Relationen im moraltheoretischen Diskurs⁹⁹ steht. Vor diesem Hintergrund ist es zu erklären, dass Aussagen wie solche, mehrere *Pflichtige* hätten eine Gefahr *verursacht*, nicht vorkommen.¹⁰⁰

IV. Verwendung des Pflichtbegriffs und seiner Derivate im polizeirechtlichen Kontext

Die Erörterungen unter III. haben gezeigt, dass die polizeirechtliche Verantwortlichkeit i. S. d. Begriffs der Verantwortung (II.2.) ausgestaltet ist. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit (und wenn ja, unter welchen Bedingungen) die weitere Verwendung des Pflichtbegriffs und seiner Derivate im polizeirechtlichen Kontext sinnvoll ist.

Entsprechen erstens sämtliche polizeirechtlichen Adressatenregime dem Begriff der Verantwortung und soll sich der Pflicht(igkeits)begriff zweitens

95 Zur scheinbaren Ausnahme des sog. Zweckveranlassers *Schoch*, JURA 2009, 360 (361); *Schmelz*, BayVBl. 2001, 550, jeweils m. w. N.

96 Bezeichnend *Götz/Geis* (Fn. 9), § 9 Rn. 12.

97 So sprechen *Götz/Geis* (Fn. 9), § 9 Rn. 90 durchgängig von der „Verantwortlichkeit mehrerer“, *Knemeyer* (Fn. 2), § 28 von der „Auswahl zwischen mehreren Verantwortlichen“ und *Kugelman* (Fn. 7), Kap. 8 Rn. 73 ff. von der „Mehrheit von Verantwortlichen“.

98 *Beck* (Fn. 25), S. 191.

99 *Beck* (Fn. 25), S. 191.

10 Vgl. etwa die Formulierung bei *Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, 10. Aufl., 0 2018, Rn. 284.

in diesem rechtlichen Rahmen bewegen, darf seine Verwendung nicht die Grenzen überschreiten, die ihm durch die verantwortungstheoretische Ausgestaltung der Verantwortlichkeit gesetzt sind. Das bedeutet, dass er inhaltlich keine zusätzlichen Gehalte einbringen darf. Gewährleistet sein muss absolute Synonymität. I. d. S. finden sich in der Literatur Angaben, die den Begriff „Polizeipflicht“ explizit mit „Verantwortlichkeit für eine eingetretene Gefahr im Sinne des Polizeirechts“ gleichsetzen.¹⁰¹ Teilweise wird ferner darauf hingewiesen, es handle sich dabei um eine veraltete Bezeichnung,¹⁰² um im Weiteren nur mehr auf die *Verantwortlichkeit* von Personen abzustellen.

Damit ist zugleich eine (begrenzte) Möglichkeit verdeutlicht, wie der Begriff der Polizeipflicht weiter verwandt werden *könnte*. Nur, wenn „Pflichtigkeit“ i. S. v. Verantwortlichkeit als Voraussetzung einer gegen eine Person gerichteten polizeilichen Maßnahme gebraucht wird, kann seine Verwendung im polizeirechtlichen Kontext sinnvoll sein – etwa, um in einem Text sprachlich unschöne Mehrfachnennungen zu vermeiden oder in rechtshistorischer Absicht konzeptionelle Zusammenhänge zu veranschaulichen. Dabei sollte jedoch stets deutlich gemacht werden, dass der Begriff ohne Verlust an inhaltlicher Aussagekraft durch den Begriff der Verantwortlichkeit ersetzt werden kann.¹⁰³ Dies kann im Rahmen einer vorgängigen Begriffsklärung erfolgen. Nochmals: Andere Verwendungsweisen perpetuieren diskursiv ein Zurechnungskonzept, dessen Implikationen weder in der Normstruktur geltender Adressatenregime zu finden noch der Ausbildung einer kohärenten Polizeirechtsdogmatik zuträglich sind.¹⁰⁴

101 Alpmann & Schmidt/F. A. Brockhaus (Hrsg.), *Fachlexikon Recht*, 3. Aufl., 2013, S. 1010.

102 Vgl. Creifelds/Weber (Hrsg.), *Rechtswörterbuch*, 20. Aufl., 2011, S. 925; *Götz/Geis* (Fn. 9), § 9 Rn. 4.

103 Soweit ein solcher Hinweis bzw. terminologische Erwägungen i. S. d. vorliegenden Beitrags erfolgen, vermag die Verwendung von Polizeipflicht(igkeit) einen konsistenten polizeirechtsdogmatischen Begriffsgebrauch nicht zu gefährden. Entscheidend ist die reflektierte und transparente Verwendungsweise von Begriffen. Indes ist der Gebrauch des Begriffs der Verantwortlichkeit gegenüber dem der Pflicht(igkeit) aus den im Beitrag genannten Gründen vorzugswürdig. Diesen Hinweis verdankt der Verf. *Martin Wilhelm*.

104 So ist eine Aussage in der Form, auch der *Nichtverantwortliche* (§ 6 MEPolG) könne *polizeipflichtig* gemacht werden, hochgradig klärungsbedürftig, vgl. *Knemeyer* (Fn. 2), Rn. 333.

V. Fazit und Ausblick

Es ist deutlich geworden, dass die Ausgestaltung der polizeirechtlichen Verantwortlichkeit dem Verantwortungsbegriff folgt. „Verantwortlichkeit“ i. d. S. meint die konkrete, d. h. die durch polizeiliche Verfügung *im Einzelfall* konkretisierte Verantwortung des Gefahrverursachers. Entsprechend dem Verantwortungsbegriff im moraltheoretischen Diskurs steht der Begriff der Verantwortlichkeit für ein normatives Zurechnungskonzept, infolgedessen zu Gefahrenabwehrzwecken in konkreten Situationen einem (oder mehreren) Gefahrverantwortlichen auf Grundlage in der Vergangenheit liegender Verursachungsbeiträge und wertender Kriterien bestimmte Verpflichtungen auferlegt werden können. Damit fungiert der Begriff der polizeirechtlichen Verantwortlichkeit nicht lediglich zur formalen „Vereinheitlichung der Ausdrucksweise“.¹⁰⁵ Er ist kein reiner Kategoriebegriff¹⁰⁶ ohne jeden normativen Gehalt, sondern bildet als *auch* normativer Begriff¹⁰⁷ die verantwortungstheoretische Ausgestaltung geltender polizeirechtlicher Adressatennormen ab.

Daraus lassen sich in dreierlei Hinsicht Konsequenzen ableiten. *Erstens* erscheint es folgerichtig, den Pflichtbegriff im Polizeirecht auf den Bereich der abstrakten bzw. materiellen Polizeipflicht¹⁰⁸ zu beschränken. Die Polizeirechtsdogmatik erfüllt das Bedürfnis nach einer Systematisierung polizeirechtlicher Begriffe; eine ordnungsstiftende Orientierung sollte sowohl die Normstruktur geltender Vorschriften zur Adressatenschaft als auch die kategorialen Unterschiede von Zuweisungskonzepten normativer Anforderungen widerspiegeln. Bereits bestehende Ausführungen zu dieser Thematik müssten im Übrigen lediglich präzisiert werden, da eine klare argumentative Verknüpfung zwischen der abstrakten Polizeipflicht und der konkreten Verantwortlichkeit einer Person ohnehin nicht (mehr) besteht.¹⁰⁹

Zweitens lässt die problem- und themenbezogene Einbeziehung moraltheoretischer Erwägungen in den polizeirechtsdogmatischen Diskurs

105 Reiff, Polizeigesetz für Baden-Württemberg, 2. Aufl., 1956, S. 52.

106 Diesen Hinweis verdankt der Verf. Markus Thiel.

107 Sog. funktionsbestimmter Rechtsbegriff, vgl. Larenz/Canaris (Fn. 32), S. 310 ff. Funktionsbestimmter Rechtsbegriffe dient nicht nur der äußeren Systematisierung des Rechts, sondern drücken die einer Regelung zugrunde liegende Sinnbeziehung auf maßgebende Prinzipien – hier: der Verantwortung – aus, vgl. *dies.* (Fn. 32), S. 310.

108 Vgl. die Verweise unter Fn. 13, 14, 19.

109 Vgl. dazu v. Arnould (Fn. 27), S. 65 ff.

Rückwirkungen auf den moraltheoretischen Diskurs zu; der systemübergreifende Erkenntnistransfer ist mithin keine Einbahnstraße. Wenn ein Bedeutungszusammenhang zwischen Verantwortlichkeit und Verantwortung besteht, so ist beispielsweise denkbar, das Interpretationsspektrum bestimmte moraltheoretischen Begriffe durch strukturähnliche juristische Konzepte zu erweitern (z. B. den moraltheoretischen Begriff der Kausalität durch die Unmittelbarkeitslehre).

Drittens ist es i. S. d. hier vertretenen Divergenzthese (II.2.) zwar nicht widersprüchlich, neben der polizeirechtlichen Verantwortlichkeit auch das Konzept der abstrakten Polizeipflicht zur Anwendung kommen zu lassen. Fraglich ist dabei allerdings, welcher Anwendungsspielraum einer solchen Pflicht über das gesetzliche Regime hinaus verbleibt¹¹⁰ und ob *de lege lata* eine hinreichende normative Anbindung gewährleistet werden kann. Eine „wertende“ Inanspruchnahme geltender Adressatennormen (i. V. m. der Generalklausel)¹¹¹ erscheint jedenfalls vor dem Hintergrund der vorliegenden Ergebnisse fragwürdig.

Statt das Polizeipflichtkonzept zu revitalisieren, sollte bei Lücken in der gefahrenabwehrrechtlichen Adressatenschaft der Gesetzgeber in die Verantwortung (nicht: in die Pflicht¹¹²) genommen werden. Wie in der besonderen ordnungsrechtlichen Gesetzgebung könnte er, ganz in verfassungskonformer Weise, die Figur von „Gefahrenabwehr-Grundpflichten“¹¹³ (vgl. §§ 4 Abs. 1 – 3, 7 BBodSchG, § 3 Abs. 1 BauO NRW) kodifizieren. I. d. S. will sich der Beitrag nicht nur als normativ-konzeptionelle Grundlegung, sondern auch als rechtspolitischer Impuls verstanden wissen.

110 Sehr krit. *Poscher*, JURA 2007, 801 (809); *Kugelman* (Fn. 7), Kap. 8 Rn. 5 weist darauf hin, dass sich die praktische Relevanz lediglich auf die Rechtsnachfolge erstreckt. Vgl. dazu *BVerwG*, NVwZ 2006, 928.

111 Vgl. *Selmer* (Fn. 12), S. 397.

112 Vgl. *BVerfG* (K), Beschl. v. 2.5.2018 – 1 BvR 3250/14, Rn. 8.

113 Dazu *Götz/Geis* (Fn. 9), § 9 Rn. 7.