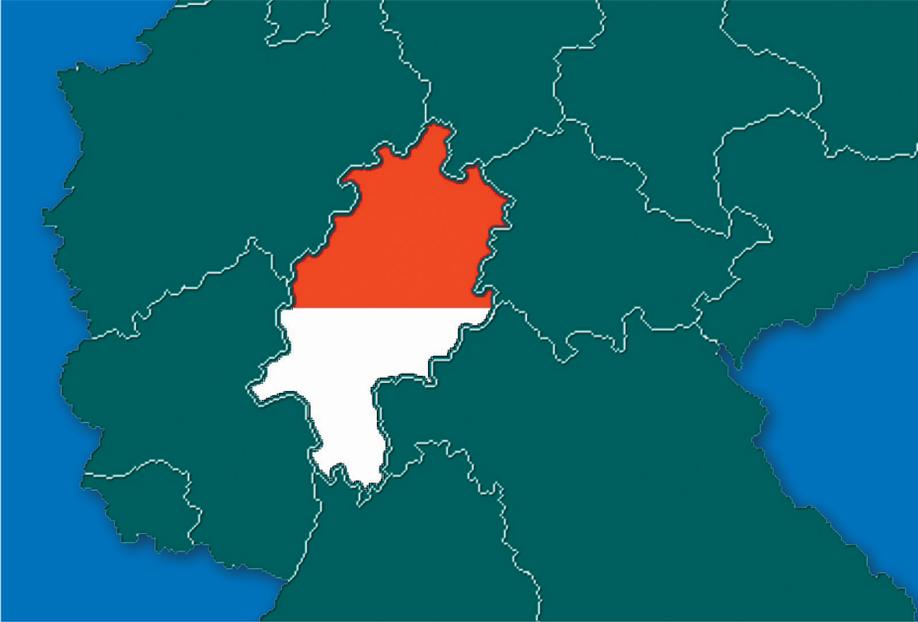


FREDRICH

Polizeirecht kommentiert



Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung – HSOG –

13. Auflage

 BOORBERG

FREDRICH

**Hessisches Gesetz
über die öffentliche Sicherheit und
Ordnung – HSOG –**

Reihe

Polizeirecht kommentiert

Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung – HSOG –

mit Erläuterungen
und ergänzenden Vorschriften

Dirk Fredrich
Ministerialrat a. D.
Vormals Referatsleiter im Hessischen Ministerium
des Innern und für Sport

Begründer und Autor bis zur 8. Auflage sowie
Mitautor bis zur 12. Auflage

Kurt Meixner
Leitender Ministerialrat a. D.

13., vollständig überarbeitete Auflage, 2021

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek | Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über www.dnb.de abrufbar.

13. Auflage, 2021

ISBN 978-3-415-06867-4 E-ISBN 978-3-415-06868-1

© 1981 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Satz: mediaTEXT Jena GmbH, Richard-Sorge-Str. 6a/b, 07747 Jena | Druck und Bindung: Beltz Grafische Betriebe GmbH, Am Fliegerhorst 8, 99947 Bad Langensalza

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden
www.boorberg.de

Vorwort zur 13. Auflage

Seit dem Erscheinen der 12. Auflage im Jahre 2016 ist das HSOG in erheblichem Ausmaß geändert worden.

Durch Art. 2 des Gesetzes zur Regelung der Hilfen und Unterbringung bei psychischen Krankheiten (PsychKHG) vom 4. 5. 2017 (GVBl. S. 66) erfolgten Änderungen in acht Vorschriften. Besonders zu erwähnen ist hierbei die in § 32 Abs. 4 (neu) getroffene Regelung über die vorläufige Ingewahrsamnahme.

Durch Art. 18 des Hessischen Gesetzes zur Anpassung des Datenschutzrechtes an die Verordnung (EU) Nr. 2016/679, zur Umsetzung der Richtlinie (EU) Nr. 2016/680 und zur Informationsfreiheit vom 3. 5. 2018 (GVBl. S. 82) sind fünf Vorschriften in das HSOG eingefügt (§§ 17a, 20a, 20b, 27a, 29a) und 20 Vorschriften geändert worden. Die Einfügungen und Änderungen dienen insbesondere der Umsetzung der EU-Datenschutzreform im bereichsspezifischen Datenschutzrecht des HSOG und der Berücksichtigung der Anforderungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 20. 4. 2016.

Durch Art. 3 des Gesetzes zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes vom 25. 6. 2018 (GVBl. S. 302) sind weitere fünf Vorschriften in das HSOG eingefügt (§§ 15c, 25a, 30a, 31a, 43b) und erneut 26 Vorschriften geändert worden. Neben der weiteren Umsetzung von Vorgaben des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 20. 4. 2016 sind zusätzliche Befugnisse geschaffen worden, die, wie beispielsweise die Regelung über die elektronische Aufenthaltsüberwachung (vgl. § 31a HSOG), insbesondere der Verhütung terroristischer Straftaten dienen.

Durch Art. 2 des Gesetzes zur Änderung des HBKG und des HSOG vom 23. 8. 2018 (GVBl. S. 374) sind neun Vorschriften des HSOG geändert worden. Diese betreffen insbesondere Regelungen, die im Zusammenhang mit der Einführung des Digitalfunks bei der Polizei stehen und Auswirkungen auf die Feuerwehr und die Rettungsdienste haben. Zudem hat das frühere Präsidium für Technik, Logistik und Verwaltung eine neue Behördenbezeichnung erhalten und heißt jetzt Polizeipräsidium für Technik.

Durch Art. 10 des Gesetzes zur Verbesserung der politischen Teilhabe von ausländischen Einwohnerinnen und Einwohnern an der Kommunalpolitik sowie zur Änderung kommunal- und wahlrechtlicher Vorschriften vom 7. 5. 2020 (GVBl. S. 318), das der Hessische Landtag am 6. 5. 2020 beschlos-

sen hat, sind als Folge der Neufassung des § 4a HGO die §§ 83 und 86 HSOG geändert worden.

Die nunmehr vorliegende Auflage befindet sich auf dem Stand Dezember 2020. Sämtliche Änderungen des HSOG, einschließlich der Änderungen der §§ 83 und 86, die der Hessische Landtag am 6. 5. 2020 beschlossen hat, sind ebenso berücksichtigt wie die Änderungen von polizeirelevanten Gesetzen, von Rechtsverordnungen und die Änderungen oder der Erlass neuer Verwaltungsvorschriften wie etwa die Änderung des Hessischen Freiwilligen-Polizeidienst-Gesetzes, die Änderung der Durchführungsverordnung zum HSOG oder die Änderungen oder ein Neuerlass der Verwaltungsvorschriften über die Organisation und die Zuständigkeit der Polizeibehörden.

Neben aktueller polizeirechtlicher Literatur ist die neueste einschlägige Rechtsprechung, insbesondere die des Bundesverfassungsgerichts, eingearbeitet worden. Insoweit ist außer dem das Bundeskriminalamtgesetz betreffenden Urteil vom 20. 4. 2016 insbesondere der Beschluss vom 18. 12. 2018 zur Teilnichtigkeit der Regelung über das automatische Kennzeichenlesegerät zu nennen, aber auch das Urteil vom 26. 2. 2020, das sich mit der Freiheit, sich das Leben zu nehmen, befasst. Darüber hinaus ist in § 15a, RN 2e noch ein Hinweis auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 27. 5. 2020 (Bestandsdatenauskunft II) aufgenommen worden. Von den Entscheidungen hessischer Gerichte sind insbesondere die Grundsatzentscheidungen des OLG Frankfurt zur Unzulässigkeit des Einsatzes von Leiharbeitnehmern bei der Verkehrsüberwachung vom 6. 11. 2019 und vom 3. 1. 2020 berücksichtigt worden.

Im Anhang sind die HSOG-DVO, die VVHSOG, das HFPG, die Vorschriften des HDSIG, soweit darauf im HSOG verwiesen wird, sowie auszugsweise Artikel der DSGVO sowie der JI-Richtlinie abgedruckt. Das Abkürzungs- und Literaturverzeichnis ist aktualisiert worden.

Abschließend gilt es, dem Begründer dieses Kommentars, Herrn Leitenden Ministerialrat a. D. Kurt Meixner, zu danken. Er hat dieses Werk von der 1. Auflage 1981 bis zur 8. Auflage 1998 allein bearbeitet. Von der 9. Auflage 2001 bis zur 12. Auflage 2016 erfolgte die Bearbeitung gemeinsam mit dem Verfasser. Herr Meixner hat aus Altersgründen nicht mehr an dieser Auflage mitgewirkt. Der Kommentar wird im Sinne seines Vorwortes zur

ersten Auflage weiterhin bemüht sein, den Gefahrenabwehrbehörden und den Polizeibehörden „ein brauchbares Hilfsmittel für die tägliche Arbeit an die Hand zu geben“.

Wiesbaden im Dezember 2020

Dirk Fredrich

Vorwort zur 3. Auflage

Nach jahrelanger Vorbereitung ist auch in Hessen mit dem Hessischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung vom 26. 6. 1990 das allgemeine Gefahrenabwehrrecht auf eine neue Grundlage gestellt worden. Damit wurde nicht nur der Anschluss an die Rechtsentwicklung gewonnen, die auf der Basis des Musterentwurfs eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder in den meisten anderen Bundesländern bereits eingeleitet worden ist, sondern auch den Erfordernissen Rechnung getragen, die sich aus dem Volkszählungsurteil des BVerfG vom 15. 12. 1983 (BVerfG 65, 1 ff.) hinsichtlich der Erhebung, Speicherung und sonstigen Verwendung personenbezogener Daten für die Polizei- und die Gefahrenabwehrbehörden ergeben haben. Was insoweit mit dem Änderungsgesetz vom 18. 12. 1989 unter (fast ausschließlicher) Beschränkung auf die Polizeibehörden begonnen worden war, hat nunmehr auch für die Gefahrenabwehrbehörden seinen (vorläufigen) Abschluss gefunden.

Mit der überarbeiteten 3. Auflage werden die Bemühungen fortgesetzt, insbesondere der polizeilichen und der gefahrenabwehrbehördlichen Praxis, aber auch dem Studierenden oder sonst Interessierten ein Hilfsmittel an die Hand zu geben, das die Wanderung auf dem steinigem Pfad des Gefahrenabwehrrechts erleichtern soll.

Im Oktober 1990

Der Verfasser

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	17
Literaturverzeichnis	29
Einführung	33

Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG)

Erster Teil: Aufgaben und Befugnisse

Erster Abschnitt: Aufgaben und allgemeine Vorschriften

§ 1	Aufgaben der Gefahrenabwehr- und der Polizeibehörden ..	57
§ 2	Aufgabenabgrenzung	82
§ 3	Geltungsbereich	86
§ 4	Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	92
§ 5	Ermessen, Wahl der Mittel	100
§ 6	Verantwortlichkeit für das Verhalten von Personen	103
§ 7	Verantwortlichkeit für den Zustand von Tieren und Sachen	112
§ 8	Unmittelbare Ausführung einer Maßnahme	118
§ 9	Inanspruchnahme nicht verantwortlicher Personen	124
§ 10	Einschränkung von Grundrechten	129

Zweiter Abschnitt: Befugnisse

§ 11	Allgemeine Befugnisse	136
§ 12	Befragung und Auskunftspflicht	141
§ 13	Erhebung personenbezogener Daten	146
§ 13a	Zuverlässigkeitsprüfung zum Schutz staatlicher Einrichtungen und Veranstaltungen	160
§ 13b	Zuverlässigkeitsprüfung zum Schutz von Veranstaltungen außerhalb des öffentlichen Bereichs	166
§ 14	Datenerhebung und sonstige Datenverarbeitung an öffentlichen Orten und besonders gefährdeten öffentlichen Einrichtungen	167
§ 14a	Automatische Kennzeichenlesesysteme	177
§ 15	Datenerhebung durch Observation und Einsatz technischer Mittel	179

§ 15a	Datenerhebung durch Telekommunikationsüberwachung	198
§ 15b	Telekommunikationsüberwachung an informationstechnischen Systemen	210
§ 15c	Verdeckter Eingriff in informationstechnische Systeme	213
§ 16	Datenerhebung durch Einsatz von Personen, deren Zusammenarbeit mit Polizeibehörden Dritten nicht bekannt ist, und durch verdeckt ermittelnde Personen	216
§ 17	Polizeiliche Beobachtung, Gezielte Kontrolle	223
§ 17a	Berichtspflichten gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit	227
§ 18	Identitätsfeststellung und Prüfung von Berechtigungsscheinen	228
§ 19	Erkennungsdienstliche Maßnahmen, DNA-Analyse	243
§ 20	Datenweiterverarbeitung, Zweckbindung, Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung	249
§ 20a	Kennzeichnung	263
§ 20b	Weiterverarbeitung für die wissenschaftliche Forschung	265
§ 21	Allgemeine Regeln der Datenübermittlung, Übermittlungsverbote und Verweigerungsgründe	266
§ 22	Datenübermittlung im innerstaatlichen Bereich und im Bereich der Europäischen Union und anderen Mitgliedstaaten	272
§ 23	Datenübermittlung im internationalen Bereich	280
§ 24	Automatisiertes Abrufverfahren	284
§ 25	Datenabgleich	286
§ 25a	Automatisierte Anwendung zur Datenanalyse	288
§ 26	Besondere Formen des Datenabgleichs	290
§ 27	Berichtigung, Löschung und Einschränkung der Verarbeitung von Daten zu den in § 40 des Hessischen Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetzes genannten Zwecken, Verwertungsverbot	296
§ 27a	Berichtigung, Löschung und Einschränkung der Verarbeitung von Daten zu anderen als den in § 40 des Hessischen Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetzes genannten Zwecken, Verwertungsverbot	305
§ 28	Protokollierung bei verdeckten und eingriffsintensiven Maßnahmen, Verwendungsbeschränkung	310
§ 29	Information, Benachrichtigung, Auskunft	315
§ 29a	Datenschutzkontrolle	326
§ 30	Vorladung	327
§ 30a	Meldeauflagen	331
§ 31	Platzverweisung, Aufenthaltsverbot, Kontaktverbot	334

§ 31a	Elektronische Aufenthaltsüberwachung, Aufenthaltsvorgabe und Kontaktverbot zur Verhütung terroristischer Straftaten	340
§ 32	Gewahrsam	347
§ 33	Richterliche Entscheidung	355
§ 34	Behandlung festgehaltener Personen	361
§ 35	Dauer der Freiheitsentziehung	364
§ 36	Durchsuchung und Untersuchung von Personen	367
§ 37	Durchsuchung von Sachen	371
§ 38	Betreten und Durchsuchung von Wohnungen	374
§ 39	Verfahren bei der Durchsuchung von Wohnungen	381
§ 40	Sicherstellung	384
§ 41	Verwahrung	390
§ 42	Verwertung, Unbrauchbarmachung und Vernichtung	394
§ 43	Herausgabe sichergestellter Sachen oder des Erlöses, Kosten	399
§ 43a	Halten gefährlicher Tiere	403
§ 43b	Strafvorschrift	405

Dritter Abschnitt: Vollzugshilfe

§ 44	Vollzugshilfe	407
§ 45	Verfahren	414
§ 46	Vollzugshilfe bei Freiheitsentziehung	415

Vierter Abschnitt: Zwang

Erster Titel: Erzwingung von Handlungen, Duldungen und Unterlassungen

§ 47	Zulässigkeit des Verwaltungszwanges	417
§ 48	Zwangsmittel	423
§ 49	Ersatzvornahme	426
§ 50	Zwangsgeld	431
§ 51	Ersatzzwangshaft	433
§ 52	Unmittelbarer Zwang	434
§ 53	Androhnung der Zwangsmittel	437

Zweiter Titel: Ausübung unmittelbaren Zwanges

§ 54	Rechtliche Grundlagen	439
§ 55	Begriffsbestimmung, zugelassene Waffen	441
§ 56	Handeln auf Anordnung	444
§ 57	Hilfeleistung für Verletzte	447
§ 58	Androhnung unmittelbaren Zwanges	448
§ 59	Fesselung von Personen	451
§ 60	Allgemeine Vorschriften für den Schusswaffengebrauch	452

§ 61	Schusswaffengebrauch gegen Personen, Sprengmittel	456
§ 62	Schusswaffengebrauch gegen Personen in einer Menschenmenge	461
§ 63	Ausübung unmittelbaren Zwanges durch Vollzugsbedienstete	462

**Fünfter Abschnitt: Schadensausgleich, Erstattungs- und
Ersatzansprüche**

§ 64	Zum Schadensausgleich verpflichtende Tatbestände	466
§ 65	Inhalt, Art und Umfang des Schadensausgleichs	471
§ 66	Ansprüche mittelbar Geschädigter	473
§ 67	Verjährung des Ausgleichsanspruchs	474
§ 68	Ausgleichspflicht, Erstattungsansprüche	475
§ 69	Rückgriff gegen Verantwortliche	476
§ 70	Rechtsweg	477

Sechster Abschnitt: Gefahrenabwehrverordnung

§ 71	Allgemeines	478
§ 71a	Gefahrenabwehrverordnungen Hunde, Haftpflichtversicherung	481
§ 72	Gefahrenabwehrverordnungen der Ministerinnen, Minister und Regierungspräsidenten	484
§ 73	Gefahrenabwehrverordnungen der Landkreise	485
§ 74	Gefahrenabwehrverordnungen der Gemeinden	485
§ 75	Verbot des Widerspruchs zu anderen Rechtsvorschriften .	486
§ 76	Inhalt	488
§ 77	Ordnungswidrigkeiten	490
§ 78	Formerfordernisse	492
§ 79	Geltungsdauer	493
§ 80	Wirkung von Gebietsänderungen	494

Zweiter Teil: Organisation und Zuständigkeiten

Erster Abschnitt: Allgemeines

§ 81	Gefahrenabwehr als staatliche Aufgabe	495
------	---	-----

Zweiter Abschnitt: Gefahrenabwehrbehörden

Erster Titel: Behörden der allgemeinen Verwaltung

§ 82	Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung	497
§ 83	Aufsichtsbehörden, Aufsicht	499
§ 84	Weisungsbefugnisse	502

Zweiter Titel: Ordnungsbehörden

§ 85	Allgemeine Ordnungsbehörden	504
------	---------------------------------------	-----

§ 86	Aufsichtsbehörden, Aufsicht	509
§ 87	Weisungsbefugnisse, Unterrichtungspflichten	511
§ 88	Selbsteintritt	513
§ 89	Sachliche Zuständigkeit	515
§ 90	Sonderordnungsbehörden	518

Dritter Abschnitt: Polizeibehörden

§ 91	Polizeibehörden	519
§ 92	Hessisches Landeskriminalamt	524
§ 93	Hessisches Bereitschaftspolizeipräsidium	526
§ 94	Polizeipräsidien	528
§ 95	Hessisches Polizeipräsidium für Technik, Polizeiakademie Hessen	530
§ 96	Dienst- und Fachaufsicht	533
§ 97	Weisungsbefugnisse, Unterrichtungspflichten	535
§ 98	Ermächtigung	536
§ 99	Hilfspolizeibeamtinnen und Hilfspolizeibeamte	538

Vierter Abschnitt: Örtliche Zuständigkeit

§ 100	Zuständigkeit der Gefahrenabwehrbehörden	545
§ 101	Zuständigkeit der Polizeibehörden	548
§ 102	Amtshandlungen von Dienstkräften der Polizei anderer Länder, Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte des Bundes	550
§ 103	Amtshandlungen von Dienstkräften der Polizei außerhalb des Zuständigkeitsbereichs des Landes Hessen	555

Dritter Teil: Kosten

§ 104	Begriff der Kosten	557
§ 105	Kosten der Behörden der allgemeinen Verwaltung	558
§ 106	Kosten der allgemeinen Ordnungsbehörden	558
§ 107	Kosten der Sonderordnungsbehörden	560
§ 108	Kosten der Polizeibehörden, Bereitstellungs- und Duldungspflichten	560
§ 109	Einnahmen	563

Vierter Teil: Übergangs- und Schlussvorschriften

§ 110	Versorgungslasten, Wohnungsfürsorgemaßnahmen	564
§ 111	Übergangsvorschriften	564
§ 112	Änderung von Rechtsvorschriften	566
§ 113	Aufhebung und Fortgeltung von Rechtsvorschriften	566
§ 114	Ausführungsvorschriften	568
§ 115	Inkrafttreten, Außerkrafttreten	570

Anhänge:

Anhang 1	Verordnung zur Durchführung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung und zur Durchführung des Freiwilligen-Polizeidienst-Gesetzes (HSOG-DVO)	573
Anhang 2	Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des HSOG (VVHSOG)	589
Anhang 3	Gesetz für die aktive Bürgerbeteiligung zur Stärkung der Inneren Sicherheit (HFPG)	665
Anhang 4	Hessisches Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz (HDSIG) – Auszug –	671
Anhang 5	Verordnung (EU) 2016/679 (DSGVO) – Auszug –	697
Anhang 6	Verordnung (EU) 2016/680 (JI-Richtlinie) – Auszug –	719
Sachregister	723

Abkürzungsverzeichnis

Außer beim HSOG werden bei Rechtsvorschriften die Fundstellen nur angegeben, wenn die Rechtsvorschriften nicht oder noch nicht allgemein bekannt sind.

a. A.	anderer Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
ABL.	Amtsblatt
AEPoIG	Alternativentwurf einheitlicher Polizeigesetze des Bundes und der Länder
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
AG	Aktiengesellschaft
AKLS	Automatisches Kennzeichenlesesystem
Allg BergG	Allgemeines Berggesetz für das Land Hessen in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. 11. 1969 (GVBl. I S. 223), zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 22. 8. 2018 (GVBl. S. 362)
Alt./Altern.	Alternative
ÄndG	Änderungsgesetz
Anm.	Anmerkungen
AO	Abgabenordnung
AÖR	Archiv für öffentliches Recht
APOgPVD	Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den gehobenen Polizeivollzugsdienst v. 7. 7. 2016 (StAnz. S. 776)
ASOG	Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz des Landes Berlin
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylG	Asylgesetz
ATDG	Antiterrordateigesetzes
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
Aufl.	Auflage
AÜG	Arbeitnehmerüberlassungsgesetz
AuslZustV	Verordnung über die Zuständigkeit und zur Durchführung des Aufenthaltsgesetzes und des Asylgesetzes vom 4. 4. 2018 (GVBl. S. 251)
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAnz	Bundesanzeiger

BbgPolG	Brandenburgisches Polizeigesetz
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BBergG	Bundesberggesetz
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz vom 30. 6. 2017 (BGBl. I S. 2097)
BeamStG	Beamtenstatusgesetz
BBodSchG	Bundes-Boden-Schutzgesetz
ber.	berichtigt
Beschl.	Beschluss (Beschlüsse)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt.	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BGS	Bundesgrenzschutz (jetzt: Bundespolizei – BPol)
BGSg	Bundesgrenzschutzgesetz (jetzt: Bundespolizeigesetz – BPolG)
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BJagdG	Bundesjagdgesetz
BKA	Bundeskriminalamt
BKAG	Gesetz über das Bundeskriminalamt vom 1. 6. 2017 (BGBl. I S. 1354)
BKatSG	(Bundes-)Gesetz über die Erweiterung des Katastrophenschutzes
BMG	Bundesmeldegesetz
BMGAG	Hessisches Ausführungsgesetz zum Bundesmeldegesetz
BMVg	Bundesminister der Verteidigung
BPolG	Bundespolizeigesetz
BSG	Bundessozialgericht
BSIG	Gesetz über das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BStatG	Bundesstatistikgesetz
Buchst.	Buchstabe
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfSchG	Bundesverfassungsschutzgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BVwVG	(Bundes-)Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz

BWGöD	Gesetz zur Regelung der Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts für Angehörige des öffentlichen Dienstes
bzw.	beziehungsweise
CR	Zeitschrift „Computer und Recht“
DAR	Zeitschrift „Deutsches Autorecht“
Denkmal- schutzG	(Hess.) Denkmalschutzgesetz
Die Polizei	Zeitschrift „Die Polizei“
DNP	Zeitschrift „Die neue Polizei“
DÖV	Zeitschrift „Die Öffentliche Verwaltung“
DRiG	Deutsches Richtergesetz
DSGVO	Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) vom 4. 5. 2016 (Amtsblatt der EU Nr. L 119 S.1, Nr. L 314 S. 72)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EBO	Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung
eGen	Eingetragene Genossenschaft
EGGVG	Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz
EichG	(Bundes-)Eichgesetz
Einf.	Einführung
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
Entsch.	Entscheidung(en)
Erl.	Erlass
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hess. Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg
EU	Europäische Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
eV	Eingetragener Verein
f.	folgend
FahrlehrerG	Fahrlehrergesetz
FamFG	Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit

FAnlG	(Bundes-)Gesetz über Fernmeldeanlagen
FBG	(Hessisches) Friedhofs- und Bestattungsgesetz
FeV	Fahrerlaubnisverordnung vom 18. 8. 1998 (BGBl. I S. 2214)
ff.	folgende
FGG	Gesetz über die freiwillige Gerichtsbarkeit
FN	Fußnote
FZV	Verordnung über die Zulassung von Fahrzeugen im Straßenverkehr vom 3. 2. 2011 (BGBl. I S. 139), zuletzt geändert durch VO vom 30. 10. 2014 (BGBl. I S. 1666)
ForstG	Hessisches Forstgesetz
GA	Golddammers Archiv
GastG	Gaststättengesetz
GerOrgG	Gerichtsorganisationsgesetz in der Fassung vom 11. Februar 2005 (GVBl. I S. 98), zuletzt geändert durch Art. 22 des Gesetzes vom 13. Dezember 2012 (GVBl. S. 622)
GeschlKrG	Gesetz zur Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten
GewO	Gewerbeordnung
Gesetz zu Art. 131 GG	Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der unter Art. 131 des Grundgesetzes fallenden Personen
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
Gl. Nr.	Gliederungsnummer
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GS	Gesetz(es)sammlung
GüKG	Güterkraftverkehrsgesetz
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
HafGefahrVO	Gefahrenabwehrverordnung für Häfen
HAG/LMBG	Hessisches Ausführungsgesetz zum Lebensmittel- und Bedarfsgegenstände-gesetz
HAGBNatSchG	Hessisches Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutz-gesetz
HAKrWG	Hessisches Ausführungsgesetz zum Kreislaufwirt-schaftsgesetz
Halbs.	Halbsatz
HBG	Hessisches Beamtengesetz
HBKG	Hessisches Gesetz über den Brandschutz, die Allge-meine Hilfe und den Katastrophenschutz
HbgGDVP	Hamburgisches Gesetz über die Datenverarbeitung der Polizei

HBO	Hessische Bauordnung
HBQFG	Hessisches Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz
HBPP	Hessisches Bereitschaftspolizeipräsidium
HDSB	Hessischer Datenschutzbeauftragter
HDSIG	Hessisches Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz vom 3. 5. 2018 (GVBl. S. 82), geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 12. 11. 2018 (GVBl. S. 570)
HessAGGVG	Hessisches Ausführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz vom 3. 9. 1878 (GVBl. II 20–1)
Hess.AGVwGO	Hessisches Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung
Hess. Feld- und ForstschutzG	Hessisches Feld- und Forstschutzgesetz
HessJStVollzG	Hessisches Jugendstrafvollzugsgesetz
Hess. StGH	Staatsgerichtshof für das Land Hessen
Hess. StraßenG	Hessisches Straßengesetz
HessVGRspr.	Rechtsprechung der Hessischen Verwaltungsgerichte, Beilage zum Staatsanzeiger
HessVwVG	Hessisches Verwaltungsvollstreckungsgesetz
HFeiertagsG	Hessisches Feiertagsgesetz
H FAG	Hessisches Finanzausgleichsgesetz
H FEG	Hessisches Gesetz über die Entziehung der Freiheit geisteskranker, geistesschwacher, rauschgift- und alkoholsüchtiger Personen (außer Kraft)
H FischG	Hessisches Fischereigesetz
H FischV	Hessische Fischereiverordnung
H FPG	Hessisches Freiwilligen-Polizeidienst-Gesetz
H fPV	Hochschule für Polizei und Verwaltung
HGO	Hessische Gemeindeordnung
HGöGD	Hessisches Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst vom 28. 9. 2007 (GVBl. I S. 659), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. 5. 2020 (GVBl. S. 310)
HJagdG	Hessisches Jagdgesetz
HKJGB	Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch
HKO	Hessische Landkreisordnung
HLKA	s. LKA
HLöG	Hessisches Ladenöffnungsgesetz
h. M.	herrschende Meinung
H MdF	Hessisches Ministerium der Finanzen
H MdIS	Hessisches Ministerium des Innern und für Sport
H MdJ	Hessisches Ministerium der Justiz

HMUKLV	Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
HPA	Polizeiakademie Hessen
HPG	Hessisches Polizeigesetz vom 10. 11. 1954 (GVBl. I S. 203)
HPoLLVO	Hessische Polizeiaufbahnverordnung
HPR	Zeitschrift „Hessische Polizeirundschau“
HPrG	Hessisches Pressegesetz
HPS	Hessische Polizeischule
HPUOG	Hessisches Gesetz über die Umorganisation der Polizei vom 22. 12. 2000 (GVBl. S. 577)
HSM	Hessischer (Hessisches) Sozialminister(ium), Hessisches Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung
HSOG	Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. 1. 2005 (GVBl. I S. 14), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. 5. 2020 (GVBl. S. 318)
HSOG-DVO	Verordnung zur Durchführung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung und zur Durchführung des Hessischen Freiwilligen-Polizeidienst-Gesetzes vom 12. 6. 2007 (GVBl. I S. 323), zuletzt geändert durch VO vom 10. 12. 2020 (GVBl. S. 926)
HStraßenG	Hessisches Straßengesetz
HStVollzG	Hessisches Strafvollzugsgesetz
HSÜG	Hessisches Sicherheitsüberprüfungsgesetz
HSÜVG	Hessisches Sicherheitsüberprüfungs- und Verschlussdachengesetz vom 19. 12. 2014 (GVBl. S. 364), geändert durch Gesetz vom 11. 12. 2019 (GVBl. S. 406)
HSVVollzG	Hessisches Sicherungsverwahrungsvollzugsgesetz
HundeVO	Gefahrenabwehrverordnung über das Halten und Führen von Hunden
HUVollzG	Hessisches Untersuchungshaftvollzugsgesetz
HV	Verfassung des Landes Hessen, zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. 12. 2018 (GVBl. S. 752)
HVSG	Hessisches Verfassungsschutzgesetz vom 25. 6. 2018 (GVBl. S. 302)
HVwVfG	Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz vom 15. 1. 2010 (GVBl. I S. 18), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 26. 6. 2015 (GVBl. S. 254)
HWald	Hessisches Waldgesetz
HWG	Hessisches Wassergesetz

i. d. F.	in der Fassung
IfSG	Infektionsschutzgesetz
IMSI	International Mobile Subscribe Identity
i. S.	im Sinne
IT-System	informationstechnisches System
i. V. m.	in Verbindung mit
JMinBl.	Justiz-Ministerial-Blatt
JuSchG	Jugendschutzgesetz
JVEG	Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz
Jl-Richtlinie	Datenschutzrichtlinie für Justiz und Inneres; Richtlinie (EU) 2016/680 vom 27. April 2016 Amtsblatt der EU Nr. L 119 S. 89)
JuS	Zeitschrift „Juristische Schulung“
JZ	Zeitschrift „Juristenzeitung“
Kap.	Kapitel
Kfz	Kraftfahrzeug
KG	Kommanditgesellschaft
KJHV	Verordnung zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzbuches und über Zuständigkeiten nach dem Jugendschutzgesetz und dem Achten Sozialgesetzbuch vom 22. 10. 2007 (GVBl. I S. 694), zuletzt geändert durch Art. 1 der VO vom 25. 11. 2018 (GVBl. S. 703)
KO	Konkursordnung
Kommunalisierungsgesetz	Gesetz zur Kommunalisierung des Landrates sowie des Oberbürgermeisters als Behörden der Landesverwaltung
KommP SW	„KommunalPraxis“, Zeitschrift für Verwaltung, Organisation und Recht, Ausgabe Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland
Kriminalistik	Zeitschrift „Kriminalistik“
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
Lebensmittel- und BedarfsgegenständeG	(Bundes-)Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz
Lit.	Literatur
LfVG	Gesetz über das Landesamt für Verfassungsschutz vom 19. 9. 1990 (GVBl. I S. 75), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 27. 6. 2013 (GVBl. S. 444)

LKA	Landeskriminalamt
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen/ Rheinland-Pfalz/Saarland
LKV	Zeitschrift „Landes- und Kommunalverwaltung“
LPP	Landespolizeipräsidium
LS	Leitsatz
LT-Drs./LT- Drucks.	Landtagsdrucksache
LuftSiG	Luftsicherheitsgesetz
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
LVwG SH	Landesverwaltungsgesetz Schleswig-Holstein vom 2. 8. 1992 (GOVBl. Schl.-H. S. 243), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 18. 6. 2015 (GOVBl. Schl.-H. S. 135)
MeldDüV	Melddaten-Übermittlungsverordnung vom 6. 7. 2018 (GVBl. S. 555)
MEPolG	Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder, herausgegeben von Heise/Rie- gel, 2. Aufl., 1978
MinZust- Beschl.	Beschluss über die Zuständigkeit der einzelnen Ministe- rinnen und Minister nach Art. 104 Abs. 2 der Verfas- sung des Landes Hessen vom 4. 4. 2019 (GVBl. S. 56)
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
n. F.	neue Fassung
NJ	Zeitschrift „Neue Justiz“
NJW	Zeitschrift „Neue Juristische Wochenschrift“
NJW-RR	Zeitschrift „Neue Juristische Wochenschrift – Rechtspre- chungsreport“
NRW	Nordrhein-Westfalen
NStZ	Zeitschrift „Neue Zeitschrift für Strafrecht“
NTS	NATO-Truppenstatut
n. v.	nicht veröffentlicht
NVwZ	Zeitschrift „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht“
NVwZ-RR	Zeitschrift „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungsreport“
OEG	Opferentschädigungsgesetz
OHG	Offene Handelsgesellschaft
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht

OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten in der Fassung vom 19. 2. 1987 (BGBl. I S. 602), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 13. 5. 2015 (BGBl. I S. 706)
PAG By	Polizeiaufgabengesetz (bayer.)
PAG TH	Thüringer Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei
PassG	Gesetz über das Passwesen
PASt	Polizei Autobahnstation
PAuswG	Gesetz über Personalausweise
PDV	Polizeidienstvorschrift
PG BW	Polizeigesetz für das Land Baden-Württemberg
PHuSt	Polizei Hubschrauberstaffel
PKW	Personenkraftwagen
PTLV	Präsidium für Technik, Logistik und Verwaltung
POG RP	Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz
PolG NW	Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
PostG	Gesetz über das Postwesen
Pr.	Preußisch(es)
ProstSchGZustV	Verordnung zur Bestimmung von Zuständigkeiten für den Vollzug des Prostitutionsschutzgesetzes vom 24. 1. 2018 (GVBl. S. 19)
PStG	Personenstandsgesetz
PVT	Zeitschrift „Polizei, Verkehr, Technik“
PVG	(Pr.) Polizeiverwaltungsgesetz
RdErl./RdVfg	Runderlass/Rundverfügung
RDG	Rechtsdienstleistungsgesetz vom 12. 12. 2007 (BGBl. I S. 2840)
RechtsberG	Rechtsbereinigungsgesetz
RegBezG	Gesetz über die Regierungspräsidien und Regierungsbezirke des Landes Hessen
Reg.Bl.	Regierungsblatt
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RN	Randnummer/Randnummern
RiStBV	Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren
RP	Regierungspräsidium
Rspr.	Rechtsprechung
RVO	Reichsversicherungsordnung

s.	siehe
S.	Seite
SächsPolG	Polizeigesetz des Freistaates Sachsen
SDU	Schengener Durchführungsübereinkommen vom 19. 6. 1990 – Ratifikationsgesetz vom 15. 7. 1993 (BGBl. II 1993 S. 1010), geändert durch Gesetz vom 6. 6. 2009 (BGBl. I S. 1226)
SGB VIII	Sozialgesetzbuch, 8. Buch
SGB X	Sozialgesetzbuch, 10. Buch
SIS	Schengener Informationssystem
sog.	sogenannt/e/er/es
SOG HH	Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung Hamburg
SOG LSA	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt
SprengstoffG	Sprengstoffgesetz
StAnz.	Staatsanzeiger für das Land Hessen
StGB	Strafgesetzbuch
StGH	Staatsgerichtshof
StGHG	Gesetz über den Staatsgerichtshof
StPO	Strafprozessordnung
StrEG	Gesetz über die Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen
str.	streitig
StVG	Straßenverkehrsgesetz
StVO	Straßenverkehrs-Ordnung
StVollzG	Strafvollzugsgesetz
StVZO	Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung
TDSV	Telekommunikations-Datenschutzverordnung
TKG	Telekommunikationsgesetz
TKÜV	Telekommunikations- ÜberwachungsVO
TierSG	Tierseuchengesetz
TierSchG	Tierschutzgesetz
u. a.	und andere
Urt.	Urteil(e)
UZwGBund	Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes
UZwGBw	Gesetz über die unmittelbare Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und zivile Wachpersonen

v.	vom
VaFG	Gesetz über den Vollzug ausländerrechtlicher Freiheitsentziehungsmaßnahmen vom 18. 12. 2017 (GVBl. I S. 474)
VD	Zeitschrift „Verkehrsdienst“
VE MEPolG	Vorentwurf des Arbeitskreises II der Innenminister und -senatoren vom 12. 3. 1986 zur Änderung des Musterentwurfs eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder, abgedruckt bei Bull (Hrsg.), Sicherheit durch Gesetze? 1987, S. 181 ff.
VereinsG	(Bundes-)Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts
VerfSchutzKG	Verfassungsschutzkontrollgesetz vom 25. 6. 2018 (GVBl. S. 302)
VerkMitt	Verkehrsrechtliche Mitteilungen
Verkehrsrechts-ZuständigkeitsVO	VO zur Bestimmung verkehrsrechtlicher Zuständigkeiten
VersG	Gesetz über Versammlungen und Aufzüge
VerwRspr	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland
VerwFHG	Verwaltungsfachhochschulgesetz vom 12. 6. 1979 (GVBl. I S. 95), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. 9. 2015 (GVBl. S. 359)
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VkBl.	Verkehrsblatt (Amtsblatt des Bundesministeriums für Verkehr)
VMBL.	Ministerialblatt des Bundesministers der Verteidigung
VO	Verordnung
Vorb.	Vorbemerkung(en)
VV	Verwaltungsvorschrift
VVFPolD	Verwaltungsvorschrift zur Ausführung der Rechtsvorschriften über den Freiwilligen Polizeidienst in Hessen vom 23. 10. 2017 (StAnz. S. 1096)
VVHSOG	Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung vom 10. 11. 2015 (StAnz. S. 1226)
VVWaPol	Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des § 13 HSOG-DVO vom 23. 2. 2017 (StAnz. S. 330)
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung

VwKostO – MdIS	Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 7. 6. 2013 (GVBl. S. 410), zuletzt geändert durch VO vom 11. 12. 2018 (GVBl. S. 717, ber. 2019 S. 25)
VwZG	(Bundes-)Verwaltungszustellungsgesetz
WaffG	Waffengesetz
WaffG-DVO	Verordnung zur Durchführung des Waffengesetzes
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WSPSt	Wasserschutzpolizeistation
WStG	Wehrstrafgesetz
ZA NTS	Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut vom 3. 8. 1959 (BGBl. II 1961 S. 1183), zuletzt geändert durch Übereinkunft vom 18. 3. 1993 – Ratifizierungsgesetz vom 28. 8. 1994 (BGBl. II 1994 S. 2594, 2599)
ZDG	Zivildienstgesetz
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	„Zeitschrift für Rechtspolitik“
ZSEG	Gesetz über die Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen

Literaturverzeichnis

Bei Werken mit mehr als zwei Autoren oder Herausgebern wird bei den Angaben der Fundstellen in den Randnummern jeweils nur der erste Name genannt.

- Ahlf/Daub/Lersch/Störzer* Kommentar zum Bundeskriminalamtsgesetz, 2000
- Alpmann Brockhaus* Fachlexikon Recht, 2004
- Baller/Eiffler/Tschisch* Kommentar zum Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetz Berlin, 2004
- Beaucamp/Ettmayer/Rogosch/Stammer* Kommentar zum Hamburger Sicherheits- und Ordnungsrecht, 2. Aufl., 2009
- Belz/Mußmann/Kahler/Sander* Kommentar zum Polizeigesetz für Baden-Württemberg, 8. Aufl., 2015
- Berner/Köhler/Käß* Kommentar zum (bayer.) Polizeiaufgabengesetz, 20. Aufl., 2010
- Blum/Mokros/Vahle* Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen, Textausgabe mit Erläuterungen der Gesetzesnovellen Dezember 2018, 2019
- Brade/Weingarten* Recht auf Streife in Hessen, 5. Auflage 2014
- Bull (Hrsg.)* Sicherheit durch Gesetze?, 1987
- Detterbeck/Windthorst/Sprole* Staatshaftungsrecht, 2000
- Dietel/Gintzel/Kniesel* Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, Kommentar zum Versammlungsgesetz, 17. Aufl., 2016
- Dressler* Die Spielregeln der Demokratie in den hessischen Gemeinden, Reihe Blickpunkt Hessen Nr. 11/2017, Hessische Landeszentrale für politische Bildung, 2. Auflage 2017
- Drewes/Malmberg/Wagner/Walter* Kommentar zum Bundespolizeigesetz, 6. Aufl. 2019
- Drews/Wacke/Vogel/Martens* Gefahrenabwehr, Allgemeines Polizeirecht (Ordnungsrecht) des Bundes und der Länder, 9. Aufl., 1986
- Ebert/Seel* Kommentar zum Thüringer Gesetz über Aufgaben und Befugnisse der Polizei, 6. Aufl. 2012
- Epping/Hillgruber* Grundgesetz, Kommentar, 2009

- Eyermann* Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 14. Aufl., 2014
- Fischer* Kommentar zum Strafgesetzbuch, 64. Aufl. 2017 (vormals *Tröndle/Fischer*)
- Fredrich* Polizei- und Ordnungsrecht in Hessen, 2019
- Gallwas/Linder/Wolff* Bayerisches Polizei- und Sicherheitsrecht, 4. Auflage 2015
- Göhler* Kommentar zum Ordnungswidrigkeitengesetz, 16. Aufl., 2012
- Götz* Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 15. Aufl., 2013
- Habermehl* Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Aufl. 1993
- Heise/Riegel* s. unter MEPOIG
- Heuser* Systematisches Handbuch des Kurhessischen Straf- und Polizeirechts, 1853
- Hoffmann-Riem/
Schmidt-Aßmann/
Voßkuhle* Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, 2008
- Honnacker/Beinhofer/
Hauser* Kommentar zum (bayer.) Polizeiaufgabengesetz, 20. Aufl., 2014
- Hornmann* Kommentar zum Hessischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung, 2. Aufl. 2008
- Jarass/Pierroth* Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 9. Aufl., 2007
- Kopp/Schenke* Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 16. Aufl., 2009
- Kreiling* Hessisches Verwaltungsvollstreckungsrecht, 1967
- Krey* Deutsches Strafverfahrensrecht, Band I, 2006
- Ley/Burkart* Polizeilicher Schusswaffengebrauch, 5. Aufl., 2001
- Lisken/Denninger
(Hrsg.)* Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl., 2012
- Martell* Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt, 5. Aufl., 2018
- Maunz/Dürig/Herzog* Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattwerk, Stand April 2015
- Maurer/Waldhoff* Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl., 2017
- Meixner* Friedhofs- und Bestattungsgesetz Hessen, Kommentar, 3. Aufl., 2019

- Meyer-Goßner/
Schmitt* Kommentar zur StPO, 60. Aufl., 2017
- Meyer-Ladewig* EMRK Handkommentar, 2003
- Meyer/Stolleis* Staats- und Verwaltungsrecht für Hessen (StVwR), 3. Aufl., 1994
- Mühl/Leggereit/Hausmann* Polizei- und Ordnungsrecht für Hessen, 5. Aufl. 2018
- MüKoStPO* Münchener Kommentar zur Strafprozessordnung, Band 2, 1. Auflage 2016
- Neuwirth* Polizeilicher Schusswaffengebrauch gegen Personen, 2006
- Nungesser* Kommentar zum Hessischen Datenschutzgesetz, 2. Aufl., 2001
- Ott/Wächtler/Heinhold* Kommentar zum Versammlungsgesetz, 7. Aufl., 2010
- Pausch/Dölger* Polizei- und Ordnungsrecht in Hessen, 5. Aufl. 2010
- Pewestorf/Söllner/
Tölle* Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Aufl., 2017
- Pieroth/Schlink/
Kniesel* Polizei- und Ordnungsrecht, 8. Aufl., 2014
- Rasch/Schulze/Pölk-
ker/Hoja/Burkard* Kommentar zum HSOG, Stand: 2014
- Rebmann/Säcker/
Rixecker (Hrsg)* Münchener Kommentar zum BGB, 4. Aufl., 2012
- Redeker/v. Oertzen* Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 14. Aufl., 2004
- Rhein* Kommentar zum Ordnungsbehördengesetz Nordrhein-Westfalen, 2004
- Rommelfanger/Rim-
mele* Kommentar zum Polizeigesetz des Freistaates Sachsen, 2000
- Roos/Lenz* Kommentar zum Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz, 5. Aufl., 2018
- Schenke* Polizei- und Ordnungsrecht, 10. Aufl., 2018
- Schenke/Graulich/
Ruthig* Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl., 2019
- Schipper/Schneider/
Büttner/Schade* Polizei- und Ordnungsrecht in Schleswig-Holstein, 5. Aufl., 2010

- Schmidt-Bleibtreu/
Hofmann/Hennecke* Kommentar zum Grundgesetz, 13. Aufl., 2014
- Schneider* Kommentar zum Hessischen Polizeigesetz, 1955
- Schneider/Dreßler/
Lüll* Hessische Gemeindeordnung, Kommentar, Stand April 2014
- Schnur* Polizeilicher Zwang zur Gefahrenabwehr; dargestellt am Beispiel des hessischen Rechts, 2000
- Sodan* Grundgesetz, Kommentar, 2009
- Stephan/Deger* Kommentar zum Polizeigesetz für Baden-Württemberg, 7. Aufl., 2014
- Stelkens/Bonk/Sachs* Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 8. Aufl., 2014
- Tegtmeyer/Vahle* Kommentar zum Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen, 12. Aufl., 2018
- Ule/Laubinger* Verwaltungsverfahrenrecht., 4. Aufl., 1995
- Ullrich/Weiner/Brüggemann* Niedersächsisches Polizeirecht, 2012
- Würz* Das Schengener Durchführungsübereinkommen, 1997
- Zinn/Stein* Kommentar zur Verfassung des Landes Hessen, Loseblattwerk, Stand 16. Erg.-Lfg., 1999

Einführung

I. Geschichtlicher Überblick

Altertum, Mittelalter und Zeit des Absolutismus

Der **Begriffsinhalt** des Wortes „Polizei“ war im Laufe der Zeiten starken Veränderungen ausgesetzt. Die einzelnen rechtsgeschichtlichen Epochen haben mit ihm unterschiedliche Vorstellungen und Bedürfnisse verknüpft. Das Wort entstammt dem griechischen „Politeia“. Es bezeichnet die Verfassung des städtischen Gemeinwesens und den bürgerschaftlichen Status und fand über das römische Recht und Frankreich Eingang in die deutsche Rechtssprache des Spätmittelalters sowie der „Reichspolizeiordnungen“ von 1530, 1548 und 1577. Der Begriff „Polizey“ wurde im Sinne eines Zustands der guten Ordnung des Gemeinwesens verstanden (*Drews*, S. 2/3 m. w. N.). Der Ordnung bedürftig erschienen die verschiedenartigsten Lebensbereiche (z. B. die Religionsausübung, der äußere Anstand durch Erlass von Kleiderordnungen, das Gewerbe-, Zunft- und Marktwesen).

Im Zeitalter des landesherrlichen **Absolutismus** war der Begriff der Polizei einem tief greifenden Bedeutungswandel unterworfen. Es wurde nicht nur üblich, damit bestimmte Behörden zu bezeichnen, sondern auch deren Aufgaben und Tätigkeiten unter diesem Begriff zusammenzufassen. Zur Polizei wurde die gesamte innere Staatsverwaltung nach deren Trennung von Heerwesen, auswärtigen Angelegenheiten, Finanzen und Justiz. Ihre Aufgabe war nicht nur die Gewährleistung der inneren Sicherheit, sondern auch die Förderung der „öffentlichen Wohlfahrt“ bzw. „die Beförderung der äußerlichen Glückseligkeit der Untertanen“ (*Drews*, S. 3 m. w. N.). Die Polizei war damit zum Herrschaftsinstrument des absolut und willkürlich regierenden Landesherrn, der Staat jener Tage wegen des Mangels an Rechtsbindung der Polizeigewalt und deren Umfang zum „Polizeistaat“ geworden.

Aufklärung und liberaler Rechtsstaat

Mit der Philosophie der Aufklärung war eine Einschränkung der Staatsaufgaben und folglich eine Beschränkung des Begriffs der Polizei als innere Staatsverwaltung verbunden. Der Göttinger Staatsrechtslehrer *Johann Stephan Pütter* forderte 1770 in seinen „*Institutiones Juris Publici Germanici*“: *Politiae est cura avertendi mala futura; promovendae salutis cura non est proprie politiae* (Aufgabe der Polizei ist die Sorge der Abwendung bevorstehender Gefahren; die Förderung der Wohlfahrt ist nicht die eigentliche Aufgabe der Polizei) (*Drews*, S. 4). *Pütters* Polizeibegriff gelangte durch

Carl Gottlieb Svarez in das **Allgemeine Landrecht für die Preußischen Staaten** vom 2. 5. 1794. In § 10 Teil II Titel 17 (§ 10 II 17) hieß es:

„Die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung, und zur Abwendung der dem Publiko, oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahr zu treffen, ist das Amt der Polizey.“

Die praktische Bedeutung des neuen Polizeibegriffs war allerdings gering. Die Reaktion auf das Ideengut der Französischen Revolution von 1789 führte im Zeitalter der **Restauration** zur Wiederbelebung des Polizeistaats und der „Wohlfahrtspolizei“. Dem preußischen Gesetz über die Polizeiverwaltung vom 11. 3. 1850 lag noch immer der Gedanke einer fast unbegrenzten Zuständigkeit zugrunde, die da begann, wo Kriegswesen, auswärtige Angelegenheiten, Finanzen und Rechtspflege aufhörten.

- 3 Zu einer **nachhaltigen Einengung des herrschenden weiten Polizeibegriffs** und der Abkehr vom Polizeistaat kam es **erst nach der Verfestigung des liberalen bürgerlichen Rechtsstaats**. In Preußen setzte das Preußische Oberverwaltungsgericht die Beschränkung der polizeilichen Befugnisse durch. In seinem **Kreuzberg-Urteil** vom 14. 6. 1882 (Pr. OVG 9, 353 ff., 384) – Gegenstand des Rechtsstreits war die Gültigkeit einer aus ästhetischen Gründen erlassenen Polizeiverordnung des Berliner Polizeipräsidenten zum Schutz des auf dem Kreuzberg zur Erinnerung an die Freiheitskriege errichteten Denkmals – stellte es unter Berufung auf § 10 II 17 ALR fest, Aufgabe der Polizei sei die Aufrechterhaltung von öffentlicher Sicherheit und Ordnung, nicht aber die Förderung des allgemeinen Wohls. Bei dieser sei vielmehr „der Weg der Spezialgesetzgebung zu beschreiten“ (vgl. hierzu auch *Rott*, NVwZ 1982, 363).
- 4 Während der im preußischen Recht entwickelte Polizeibegriff in den anderen nord- und mitteldeutschen Staaten (z. B. in Oldenburg, Braunschweig, Sachsen) gewohnheitsrechtliche Anerkennung fand, erfolgte die rechtsstaatliche Beschränkung des Polizeibegriffs in den süddeutschen Staaten durch den Gesetzgeber. Die Polizeistrafgesetzbücher von Baden (1863/1871), Bayern (1861/1871), Hessen-Darmstadt (1847) und Württemberg (1839/1871) enthielten sowohl mit Strafsanktionen bewehrte Verbotstatbestände als auch Ermächtigungen zum Erlass von Polizeiverordnungen (zur Entwicklung des Polizeirechts in Hessen s. unter RN 9 bis 13).

Weimarer Republik

- 5 In der Zeit der Weimarer Republik hielten Gesetzgebung und Verwaltungsrechtslehre an dem im 19. Jahrhundert entwickelten liberal-rechtsstaatlichen Polizeibegriff fest. Von der Ermächtigung zur Regelung des gesamten Polizeirechts in Art. 9 Nr. 2 WRV hat das Reich keinen Gebrauch gemacht,

sodass das Polizeirecht, von Regelungen in Spezialmaterien (wie z. B. im Bereich des Verkehrsrechts, des Eisenbahn-, Strom-, Schifffahrts- und Luftverkehrsrechts) abgesehen, eine Domäne des Landesrechts blieb.

Während einige Länder von einer rechtsförmlichen Regelung ihres Polizeirechts absahen und sich demgemäß mit der Annahme gewohnheitsrechtlicher Ermächtigungen begnügen mussten (z. B. Braunschweig, Mecklenburg-Schwerin, Sachsen), kodifizierten andere Länder ihr Polizeirecht erstmals (wie Thüringen mit seiner Landesverwaltungsordnung vom 9. 6. 1926 – GS S. 177 –). Die bedeutendste Kodifikation jener Zeit war das **preußische Polizeiverwaltungsgesetz** vom 1. 6. 1931 (GS S. 77). Sein § 14 lautete:

- „(1) Die Polizeibehörden haben im Rahmen der geltenden Gesetze die nach pflichtgemäßem Ermessen notwendigen Maßnahmen zu treffen, um von der Allgemeinheit oder dem Einzelnen Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bedroht wird.
- (2) Daneben haben die Polizeibehörden diejenigen Aufgaben zu erfüllen, die ihnen durch Gesetz besonders übertragen sind.“

§ 14 Abs. 1 PVG umreißt als Hauptaufgabe der Polizei die Gefahrenabwehr. Diese Aufgabe ist nur von den Polizeibehörden, nicht aber von sonstigen Verwaltungsbehörden wahrzunehmen. Dagegen hatte nach § 32 der Landesverwaltungsordnung für Thüringen „die Verwaltung als Polizei die Aufgabe, von der Gesamtheit oder dem Einzelnen bevorstehende Gefahren abzuwenden, durch die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gestört wird“.

Nationalsozialismus

Die Machtergreifung des Nationalsozialismus markierte den Beginn eines neuen totalitären Polizeistaats. Eines der wichtigsten Instrumente zur Beherrschung des Staates im Sinne der nationalsozialistischen Ideologie war die bereits 1933 für Preußen errichtete Geheime Staatspolizei (Gestapo), deren Aufgabe nicht nur die Erforschung „aller staatsgefährlichen Bestrebungen im gesamten Staatsgebiet“, sondern auch die Verwaltung der Konzentrationslager war. Maßnahmen der Gestapo, wie z. B. die Verhängung der „Schutzhaft“, hinter der sich regelmäßig die Einweisung in ein Konzentrationslager verbarg, waren verwaltungsgerichtlicher Kontrolle entzogen (zur Aufgabenbeschreibung der Gestapo s. BVerfG, Beschl. v. 19. 2. 1957, BVerfGE 6, 132 ff., 208). Durch „Führererlaß“ vom 17. 6. 1936 (RGBl. I S. 487) wurde „zur einheitlichen Zusammenfassung der polizeilichen Aufgaben im Reich“ ein „Chef der Deutschen Polizei“ im Reichsministerium des Innern bestellt. Mit diesem Amt wurde der „Reichsführer

6

7

SS“ betraut. Ihm unterstanden das Reichssicherheitshauptamt, in dem als „Sicherheitspolizei“ Kriminalpolizei und Gestapo sowie der Sicherheitsdienst (SD) zusammengefasst waren. Das Verständnis von der Aufgabe der Polizei wurde einer tief greifenden Wandlung unterzogen. Unter dem beherrschenden Einfluss der nationalsozialistischen Ideologie wurde die Polizei bei formeller Aufrechterhaltung der überkommenen Generalklausel zum rigoros eingesetzten Büttel herabgewürdigt (vgl. in diesem Zusammenhang *Drews*, S. 11 ff. m. w. N.).

Besatzungsregime

- 8 Materielles Polizeirecht und die Polizeiorganisation wurden nach dem Zusammenbruch des Reichs wesentlich von den Besatzungsmächten beeinflusst. Ihre Ziele waren neben der Entnazifizierung und Entmilitarisierung die Demokratisierung und Dezentralisierung der Polizei. Dies führte insbesondere in den Ländern der britischen und amerikanischen Zone zur Entstaatlichung (Kommunalisierung) der Polizei, zur Beschränkung der polizeilichen Befugnisse (Beseitigung der Befugnis zum Erlass von Polizeiverordnungen) und zur Entpolizeilichung einer Anzahl von Verwaltungsrechtsbereichen (z. B. des Gewerbe- und Baurechts). Maßgeblich für die polizeiliche Reorganisation waren für die britische Zone die Verordnung Nr. 135 der britischen Militärregierung vom 1. 3. 1948 und Titel 9 der Vorschriften der amerikanischen Militärregierung „Öffentliches Sicherheitswesen“ vom 1. 2. 1946 i. d. F. vom 22. 5. 1947 mit späteren Änderungen (*Drews*, S. 13 ff. m. w. N.). Die französische Militärregierung verzichtete auf eine einheitliche und umfassende Reorganisation des Polizeiwesens. Sie beschränkte sich im Wesentlichen auf die Beseitigung nationalsozialistischer Vorschriften. In der sowjetischen Zone ging man von einer teilweisen Fortgeltung des preußischen Polizeiverwaltungsgesetzes und der anderen Landespolizeigesetze (RN 6) aus. Am 11. 6. 1968 erging das Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Deutschen Volkspolizei (GBl. I S. 232), die zentralistisch organisiert wurde.

II. Entwicklung des Polizeirechts in Hessen

Entwicklung in den das Land Hessen bildenden Gebieten bis 1866

- 9 Während der Existenz des Deutschen Bundes (1815 bis 1866) bestanden auf dem Gebiet des heutigen Landes Hessen folgende Territorien: Kurfürstentum Hessen (Hessen-Kassel), Großherzogtum Hessen (Hessen-Darmstadt), Herzogtum Nassau, Freie Stadt Frankfurt, Fürstentum Waldeck (zur späteren Eingliederung in Preußen s. RN 14) und Landgrafschaft Hessen-Homburg (1866 durch Erbgang an Hessen-Darmstadt gefallen; s. hierzu

auch *Stolleis* in Meyer/Stolleis, StVwR S. 1 ff.) und Teile des Königreichs Preußen (Kr. Wetzlar).

Im **Kurfürstentum Hessen** lag das Schwergewicht der polizeirechtlichen Regelungen im formell-organisatorischen Bereich. Die materiell-rechtlichen Regelungen, insbesondere im besonderen Polizeirecht/Gefahrenabwehrrecht – wie etwa auf den Gebieten der „Gesundheitspolizei“, der „Sitten- und Ordnungspolizei“ oder der „Feuer-“, „Bau-“ und „Wegepolizei“ – (s. *Heuser* S. 699 ff.), waren häufig nur von lokaler Bedeutung. Nach § 61 der Gemeinde-Ordnung vom 23. 10. 1834 (Sammlung von Gesetzen für Kurhessen S. 181) „bleiben die Ortsvorstände (Bürgermeister) in der Regel mit der Ortspolizei beauftragt“. Allerdings konnte deren Ausübung einem „Staatsdiener“ übertragen werden. Die Auswirkungen der Revolution des Jahres 1848 erfassten auch den Polizeibereich. Sie führten im Gesetz vom 29. 10. 1848, die Polizeiverwaltung, Polizei- und Zunft-Gerichtsbarkeit sowie die Stellung unter Polizeiaufsicht betreffend (Sammlung von Gesetzen S. 139), zu einer Stärkung der Stellung der Gemeinden. Nach § 1 dieses Gesetzes stand nunmehr den Gemeinden „die Ortspolizei“ innerhalb ihrer Gemarkungen zu. Der „die Ortspolizei verwaltende Gemeindebeamte“ hatte sich zugleich als „Hilfsbeamter des Staates“ unter Leitung der „Staats-Polizei-Behörde“ der Verwaltung der Landespolizei zu unterziehen (§ 2 des Gesetzes). Die zur Handhabung der Ortspolizei erforderlichen „allgemeinen Anordnungen“ hatte der Gemeindevorstand „unter vorheriger Zustimmung des Gemeinderathes“ zu erlassen (§ 3 des Gesetzes). Die Polizeigerichtsbarkeit ging auf die Gerichte über. Durch das „Provisorische Gesetz“ vom 2. Juli 1851, „betreffend die Verwaltung der Landespolizei“ (Sammlung von Gesetzen S. 25), wurde die durch das Gesetz vom 29. 10. 1848 eingeleitete Entwicklung zunächst teilweise – wegen der Möglichkeit „der unmittelbaren Verwaltung der Landespolizei durch Staatsbehörden“ – dort, wo es für notwendig erachtet wurde, aufgehoben. Schließlich wurde durch Verordnung vom 3. 3. 1853 über die Polizei-Verwaltung, die die §§ 1 bis 3 des Gesetzes vom 29. 10. 1848 aufhob und § 61 der Gemeinde-Ordnung vom 23. 10. 1834 wieder in Kraft setzte, der vor 1848 herrschende Zustand wiederhergestellt. In zeitlicher Übereinstimmung mit dem Gesetz vom 2. 7. 1851 wurde durch „Verordnung“ vom 7. 7. 1851, „die Umbildung der inneren Landesverwaltung betreffend“ (Sammlung von Gesetzen S. 27), den neu gebildeten staatlichen Landratsämtern, an deren Spitze allein entscheidungsbefugte Landräte standen, „die Handhabung beziehungsweise Leitung der gesamten Polizei“ übertragen. Durch „Provisorisches Gesetz“ vom 7. 7. 1851, „die Vollziehungsgewalt der Verwaltungsbehörden, sowie die Bezirksräthe betreffend“ (Sammlung von Gesetzen S. 31), wurde den Landratsämtern die Befugnis eingeräumt (§ 19), allgemeine Anordnungen mit Strafandrohungen zu erlassen.

- 11 Auch im **Großherzogtum Hessen** fand sich keine § 10 II 17 ALR entsprechende Vorschrift. In organisatorischer Hinsicht erwähnenswert ist das „Edikt“ vom 6. 6. 1832, „die Übertragung der Polizeigerichtsbarkeit, einschließlich der Forstgerichtsbarkeit, in den Provinzen Starkenburg und Oberhessen an die Gerichte betreffend“ (Großherzoglich Hessisches Regierungsblatt S. 377). Nach dessen Art. 1 wurde die Untersuchung und Bestrafung der Feldfrevel sowie der übrigen Polizeiübertretungen, soweit solche bisher „den Polizeideputationen, den Landrätchen und den Polizeikommissären in standesherrlichen Bezirken ... zustand“, den Stadt- und Landgerichten übertragen. Das „Polizeistrafgesetz“ vom 2. 11. 1847 (Reg.Bl. S. 373) enthielt in 376 Artikeln eine Fülle von mit Strafsanktionen bewehrten Geboten und Verboten, die die Mehrzahl aller Lebensbereiche umfasste. Während der 1. Teil (Art. 1 bis 50) des Gesetzes Vorschriften „Von den Polizeiübertretungen und deren Bestrafung im Allgemeinen“ enthielt, befasste sich der 2. Teil mit den „einzelnen Polizeiübertretungen“ (Art. 51 bis 376). Gegenstand der Regelungen waren z. B. „Handlungen gegen das obrigkeitliche Ansehen“, Übertretungen, die gegen die „Erhaltung der öffentlichen Sicherheit, Ruhe und Ordnung“ gerichtet waren, die Übertretung „straßenpolizeilicher“, „baupolizeilicher“, „feuerpolizeilicher“, „gewerbepolizeilicher“, „sittenpolizeilicher“ und „gesundheitspolizeilicher“ Vorschriften, „Angriffe auf die Ehre“ und die „Beeinträchtigung fremden Eigenthums“. Durch Gesetz vom 24. 8. 1848 (Reg.Bl. S. 289) wurde die Polizeigerichtsbarkeit „definitiv“ auf die Gerichte übertragen. Das Polizeistrafgesetz von 1847 wurde durch das Polizeistrafgesetz vom 30. 10. 1855 (Reg.Bl. S. 449) abgelöst. Es entsprach in Aufbau und Inhalt weitgehend seinem Vorläufer. Art. 8 des Einführungsgesetzes vom 30. 10. 1855 (Reg.Bl. S. 535) behielt in den Provinzen Starkenburg und Oberhessen die Zuständigkeit der Stadt- und Landgerichte als Polizeigerichte bei und erklärte in der Provinz Rheinhessen die Friedensgerichte zu Polizeigerichten.
- 12 In **Nassau** waren insbesondere von Bedeutung das „Edikt“ vom 5./6. 1. 1816 „über die Verwaltungsorganisation“ (Verordnungsblatt des Herzogtums Nassau S. 1) mit seinen Vorschriften (§§ 16, 17) über die Handhabung der öffentlichen Sicherheit durch die Landesregierung sowie die hierauf fußende „Verordnung betreffend Erneuerung der bestehenden Verordnungen über die Handhabung der öffentlichen Sicherheit“ vom 6. 7. 1816 (Verordnungsblatt S. 205), die eine Anzahl materiell-rechtlicher Vorschriften über polizeirechtliche Einzelbereiche enthielt. Erwähnenswert sind ferner die „Verordnung betreffend Verfahren bei Polizeivergehen“ vom 4. 1. 1855 (Verordnungsblatt S. 1) und die „Instruktion für Bürgermeister und Gemeinderath“ vom 31. 3. 1862 (Verordnungsblatt S. 87), die in den §§ 24

bis 32 über die Handhabung der „Ortspolizei“ durch den Bürgermeister enthielt.

Frankfurt verfügte in seinem „Gesetz über das Polizeywesen“ vom 22. 7. 1817 (Gesetz- und Statutensammlung der freien Stadt Frankfurt S. 173) über eine polizeiliche Generalklausel (§ 8), die eine umfassende Aufgabenzuweisung enthielt. In dieser Vorschrift hieß es u. a.:

13

„Das Polizei-Amt hat ... jedes gemeinschädliche Übel zu verhüten und abzuwenden, dessen Entstehung zu verhindern und wenn es seyn kann, unmöglich zu machen; es hat alle Verbrechen in ihrem Ursprunge zu unterdrücken, oder doch in ihrem Fortgange zu hemmen, und so wenigstens ihre nachtheilige Folgen abzuwenden oder zu verhindern, und muß daher auch unabgewartet eines Ersuchungs-Schreibens des peinlichen Verhör-Amtes, alle ihm zu Gebot stehenden Mittel zur alsbaldigen Entdeckung begangener Verbrechen und Habhaftwerdung der Verbrecher verwenden.“

Weitere einschlägige Frankfurter Gesetze sind das „Gesetz das Polizeiwesen, insbesondere die Verbindung der Landpolizei und der Stadtpolizei betreffend“ vom 15. 12. 1835 (Gesetz- und Statutensammlung S. 195) und das „Polizei-Strafgesetz“ vom 16. 9. 1856 (Gesetz- und Statutensammlung S. 211).

Hinsichtlich der Entwicklung des Polizeirechts in **Preußen** s. Einf. RN 2 und 3.

Weitere Entwicklung bis zum Erlass des Hessischen Polizeigesetzes 1954

Nach dem preußisch-österreichischen Krieg von 1866 wurden Kurhessen, Nassau, Frankfurt (Gesetz vom 20. 9. 1866 – GS S. 555 –), Teile des Großherzogtums Hessen – Amt Homburg v.d. Höhe, die Kreise Biedenkopf und Vöhl (heute Teil des Landkreises Waldeck-Frankenberg), der nordwestliche Teil des Kreises Gießen, Rödelheim und der hessische Anteil von Niederursel –, ferner das bayerische Bezirksamt Gersfeld und der bayerische Landgerichtsbezirk Orb (Gesetz vom 24. 12. 1866 – GS S. 876 –) **von Preußen annektiert und am 22. 2. 1867 zur Provinz Hessen-Nassau vereinigt.** (Stadt [ehem. Freie Reichsstadt] und Kreis Wetzlar waren bereits 1815 an das Königreich Preußen gefallen.) Die Geltung des preußischen Landesrechts (RN 2) wurde auf die neuen Landesteile erstreckt (s. in diesem Zusammenhang die „Verordnung über die Polizeiverwaltung in den neuerworbenen Landesteilen“ vom 20. 9. 1867 [GS S. 1529]). Rechtsgrundlage für die polizeiliche Tätigkeit im Bereich des **Großherzogtums Hessen und** – nach der staatsrechtlichen Umgestaltung im Jahr 1918 – **des Volksstaates Hessen** waren Art. 63 Ziff. III und IV, 64 bis 67 der Kreis- und Provinzialordnung

14

vom 12. 6. 1874 i. d. F. vom 8. 7. 1911 (Reg.Bl. S. 324) sowie Art. 129a bis c der Städteordnung vom 8. 7. 1911 (Reg.Bl. S. 367). **Waldeck** wurde durch Staatsvertrag vom 23. 3. 1928 in Preußen eingegliedert (GS S. 179). Bis zum Erlass des Hessischen Polizeigesetzes vom 10. 11. 1954 (GVBl. S. 203) galten in den althessischen Gebieten die vorgenannten Rechtsvorschriften, in den ehemals preußischen Landesteilen das PVG fort.

Das Hessische Polizeigesetz 1954

- 15** Nach 1945 hatte die amerikanische Besatzungsmacht entsprechend Titel 9 der Vorschriften der Militärregierung über das öffentliche Sicherheitswesen den bisher geltenden materiellen Polizeibegriff (gesamte staatliche Tätigkeit auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr) und die Zuständigkeit der Polizei im formellen Sinne eingeengt. Alle Aufgaben, die „nicht unmittelbar im Zusammenhang mit dem Schutz von Leben und Eigentum, der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der Verhütung und Entdeckung von Straftaten“ standen, wurden der Zuständigkeit der Polizeibehörden entzogen und auf die Behörden der allgemeinen Verwaltung übertragen (9–235). Die Verwendung der Bezeichnung „Polizei“ war diesen Behörden untersagt. Aus der „Gewerbepolizei“ wurde dementsprechend die „Gewerbeaufsicht“, aus der „Gesundheitspolizei“ die „Gesundheitsaufsicht“, der „Baupolizei“ die „Bauaufsicht“ usw. Zudem wurde die Vollzugspolizei weitgehend dezentralisiert. **In allen Gemeinden über 5000 Einwohner wurden kommunale Polizeidienststellen eingerichtet (9–211).**
- 16** Nachdem auf dem Gebiet der Zwangsanwendung durch das Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges bei der Ausübung öffentlicher Gewalt (UZwG) vom 11. 11. 1950 (GVBl. S. 247) die notwendige Rechtseinheitlichkeit erreicht worden war, bewirkte auch das Hessische Polizeigesetz (HPolG) vom 14. 11. 1954 (GVBl. S. 203) zunächst eine gewisse Klärung der Lage durch Neukodifikation des materiellen Polizeirechts. Dies war wegen der bestehenden Rechtsuneinheitlichkeit (RN 10 ff.) und Zweifeln über die Rechtsgültigkeit überkommener Rechtsvorschriften angesichts der Bestimmungen der amerikanischen Militärregierung und der zwischenzeitlich ergangenen Verfassungsvorschriften (HV, GG) ein bemerkenswerter Fortschritt. Allerdings beschränkte sich das Gesetz auf die allgemeine Bestimmung der Polizeiaufgaben und die Befugnisse der Polizeibehörden. Sowohl die Polizeiorganisation als auch die Aufgabenabgrenzung zwischen Vollzugspolizei und den mit der Wahrnehmung vollzugspolizeilicher Aufgaben betrauten Behörden wurde künftiger Regelung überlassen. Die Verwaltungsbehörden, die – materiell gesehen – Polizeiaufgaben wahrnahmen, konnten sich nach wie vor auf die polizeiliche Generalklausel stützen (§ 58 HPolG). **Das HPolG 1954 wurde durch das am 17. 12. 1964**

erlassene Hessische Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (GVBl. I S. 209, LT-Drs. Wahlperiode 5, Abteilung 1 Nr. 815) ersetzt.

Das Hessische Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) 1964/1972

Für das Verständnis des Polizeirechts wesentlich ist die Kenntnis des materiellen und des formellen Polizeibegriffs. Als Polizei im materiellen Sinne ist die Aufgabe der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung – Gefahrenabwehr – zu verstehen. Der formelle Polizeibegriff bezieht sich demgegenüber auf die Zuständigkeit derjenigen Behörden, die mit „Polizei“ (Polizeibehörden, Vollzugspolizei) bezeichnet werden (*Drews*, S. 33 ff.). Materieller und formeller Polizeibegriff decken sich nicht, sind vielmehr streng voneinander zu unterscheiden, weil einmal die Aufgaben der die Bezeichnung „Polizei“ tragenden Behörden und Dienststellen nicht auf die Gefahrenabwehr beschränkt sind (vgl. z. B. § 163 StPO), zum anderen diese Behörden und Dienststellen entgegen dem Vorbild des PVG (§§ 2 ff., 14) – bei dem sich formeller und materieller Polizeibegriff deckten – nur einen Teil der gefahrenabwehrenden Tätigkeit der Verwaltung wahrnehmen. 17

In Anlehnung an § 32 der Landesverwaltungsordnung für Thüringen, in der die Gefahrenabwehr zur Aufgabe der gesamten Verwaltung erklärt wurde („Verwaltung als Polizei“), und §§ 1, 2 des NSOG 1951 enthielt zwar § 1 HSOG die Generalklausel für alle zuständigen Behörden (Verwaltungs- und Polizeibehörden) und die Vollzugspolizei, die von § 1 HPoG abweichende Vorschrift unterschied indessen zwischen Polizei und der auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr tätig werdenden allgemeinen Verwaltung. In Abänderung des Regierungsentwurfs (Landtags-Drucks. Nr. 815 Abt. I der V. Wahlperiode) sah der Landtag davon ab, „jegliche gefahrenabwehrende Tätigkeit der zuständigen Behörden und Dienststellen der Verwaltung als „Polizei“ („Verwaltung als Polizei“) zu bezeichnen. Er erklärte vielmehr das materielle Polizeirecht hinsichtlich der Tätigkeit der Behörden der Gefahrenabwehr, soweit diese keine Polizeibehörden sind, in § 1 Abs. 3 Satz 2 HSOG für entsprechend anwendbar und hielt damit den durch § 58 HPoG geschaffenen Zustand aufrecht. 18

Der formelle Polizeibegriff umfasste die allgemeinen Polizeibehörden (§ 58 a. F., § 57 n. F.), die Sonderpolizeibehörden (§ 64 a. F., § 63 n. F.) und die Vollzugspolizei (§§ 65 ff. a. F., §§ 64 ff. n. F.). 19

Die **Aufgabenverteilung** zwischen Verwaltungsbehörden, Polizeibehörden und Vollzugspolizei wurde in der Weise gelöst, dass die Aufgaben der Gefahrenabwehr der Polizei (Polizeibehörden und Vollzugspolizei) nur oblagen, soweit eine bereits eingetretene Störung der öffentlichen Sicher- 20

heit oder Ordnung unaufschiebbar zu beseitigen oder eine unmittelbar bevorstehende Gefahr abzuwehren war – § 1 Abs. 2 Satz 1 (sog. „Erster Angriff“; der Begriff wird bereits in § 12 II 17 ALR verwendet). Alle sonstigen Aufgaben der Gefahrenabwehr sind als allgemeine Verwaltungsaufgaben von den Behörden der allgemeinen Verwaltung – § 1 Abs. 3 Satz 1 – (Gemeindevorstand, Kreisausschuss, Behörden der Landesverwaltung, sofern diese nicht als [allgemeine oder Sonder-]Polizeibehörden tätig werden) wahrzunehmen. Über die in § 1 Abs. 2 Satz 1 bezeichnete Aufgabe hinaus hatte die Polizei nur diejenigen Aufgaben der Gefahrenabwehr wahrzunehmen, die ihr durch Rechtsvorschrift besonders übertragen waren (§ 1 Abs. 2 Satz 2 HSOG).

- 21 Die Folge der in § 1 Abs. 2 Satz 3 HSOG vorgenommenen Aufgabenverteilung zwischen Polizei und Behörden der allgemeinen Verwaltung war, dass zahlreiche bisher von Polizeibehörden (Oberbürgermeister, Bürgermeister) wahrgenommenen Aufgaben in die Zuständigkeit der Gemeinden und Landkreise übergingen. Eine ausdrückliche Aufhebung der in zahlreichen Rechtsvorschriften enthaltenen Zuständigkeitsregelungen war nicht erforderlich. Die Neuregelung der Zuständigkeit ergab sich unmittelbar aus dem HSOG, dessen Vorschriften den früher getroffenen Regelungen vorgingen (s. in diesem Zusammenhang neben § 1 Abs. 2 und 3 auch § 62 Abs. 1, § 90 mit den Änderungen des § 55 Abs. 2 HKO, des § 142 Abs. 2 und des § 150 HGO sowie § 91 Abs. 3 und 4).
- 22 Das im Ersten Teil des HSOG geregelte materielle Polizeirecht deckte sich im Übrigen im Wesentlichen mit den Vorschriften des HPolG 1954. Von den **Abweichungen** gegenüber dem HPolG 1954 besonders hervorzuheben sind u. a. das Polizeiverordnungsrecht der Regierungspräsidenten (§ 35), die Wiedereinführung des Zwangsgeldes (§ 39) und die Bußgeldandrohung in Polizeiverordnungen auch für fahrlässige Verstöße gegen Gebote und Verbote (§ 40). Für die Anwendung unmittelbaren Zwanges galt (wie §§ 35, 39 HPolG) das Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges bei Ausübung öffentlicher Gewalt vom 11. 11. 1950 (§ 25 Nr. 3). Eine weitere wichtige Änderung des materiellen Polizeirechts betraf die durch die Vollzugspolizei zu gewährende Vollzugshilfe. § 3 Abs. 1 HPolG verpflichtete die Vollzugspolizei dazu, anderen Behörden Vollzugshilfe zu leisten, wenn diese Behörden ihre Maßnahmen der Gefahrenabwehr nicht selbst durchführen konnten. § 45 Abs. 3 (§ 44 Abs. 3 n. F.) beschränkte dagegen die Tätigkeit der Vollzugspolizei auf die Vornahme von Vollzugshandlungen zur Durchführung polizeilicher Maßnahmen der allgemeinen Polizeibehörden, den Schutz der Vollzugsorgane „anderer Behörden“ mit Rücksicht auf zu erwartenden Widerstand oder die Anwendung unmittelbaren Zwanges.

Bei der gesetzgeberischen Vorbereitung des Gesetzes spielte die Frage der **Teilverstaatlichung** der kommunalen Vollzugspolizei eine wichtige Rolle. Der Gesetzgeber entschied sich schließlich für eine Kompromisslösung. Während die kommunalen Vollzugspolizeien der Gemeinden bis zu 20 000 Einwohnern (s. dazu RN 15) mit Inkrafttreten des HSOG 1964 am 1. 1. 1965 verstaatlicht wurden, behielten die Gemeinden mit mehr als 20 000 Einwohnern ihre kommunale Vollzugspolizei (§ 66 Abs. 1 HSOG), konnten allerdings deren Verstaatlichung beantragen, die nicht abgelehnt werden durfte (§ 66 Abs. 3 HSOG). Kreisfreie Städte behielten ebenfalls ihre kommunale Vollzugspolizei, ohne freilich die Möglichkeit zu haben, einen Antrag auf Verstaatlichung zu stellen. (Wegen der Verstaatlichung der kommunalen Vollzugspolizei durch das Gesetz vom 17. 12. 1971 s. u. RN 25.)

23

Die Gliederung der Vollzugspolizei in Dienststellen der Schutz- und Kriminalpolizei, der Bereitschafts- und Wasserschutzpolizei (§ 69 a. F.) wurde aufrechterhalten. In Gemeinden mit eigener Vollzugspolizei unterstand diese einem Polizeiverwalter (Polizeipräsident oder Polizeidirektor) (§ 67 Abs. 1 a. F.). Dienststellen der Schutzpolizei wurden ferner bei den Landräten und Regierungspräsidenten (§ 68 a. F. HSOG) errichtet, Dienststellen der Kriminalpolizei bestanden, abgesehen vom Landeskriminalamt (§ 70 a. F. HSOG), nur noch bei den Regierungspräsidenten (§ 69 a. F. HSOG).

Das HSOG 1964/1972 ist – wie das UZwG (s. Gesetze vom 17. 12. 1964 – GVBl. S. 209 –, 18. 3. 1970 – GVBl. I S. 245 –, 4. 9. 1974 – GVBl. I S. 361 – und 3. 12. 1981 – GVBl. I S. 414 –) bis zu seiner Aufhebung durch das neue HSOG vom 26. 6. 1990 (GVBl. I S. 197) mehrfach geändert worden. Im Einzelnen handelt es sich um die **Änderungen** durch die Gesetze vom 4. 7. 1966 (GVBl. I S. 151), 5. 10. 1970 – Art. 10 – (GVBl. I S. 598), 2. 11. 1971 (GVBl. I S. 258), 2. 11. 1971 – Art. 2 – (GVBl. S. 261), 17. 12. 1971 (GVBl. I S. 333), 25. 5. 1973 (GVBl. I S. 160), 4. 9. 1974 – Art. 17 – (GVBl. I S. 361), 20. 12. 1977 – Art. 4 – (GVBl. I S. 481), 31. 1. 1978 – Art. 4 – (GVBl. I S. 109), 20. 12. 1979 – Art. 5 – (GVBl. 1980 I S. 12), 11. 5. 1988 (GVBl. I S. 191) und 18. 12. 1989 (GVBl. I S. 469).

24

Ein **wichtiges Änderungsgesetz** war das Gesetz vom 17. 12. 1971 (GVBl. I S. 333, LT-Drs. 7/807). Aufgrund seines Art. 2 ist der Wortlaut des HSOG 1964 in neuer Paragrafenfolge bekannt gemacht worden (Fassung der Bekanntmachung vom 26. 1. 1972 – GVBl. I S. 24 –). Auf folgende besonders bedeutsame Regelungen dieses Gesetzes sei hingewiesen:

25

Die **kommunale Vollzugspolizei** wurde **vollständig verstaatlicht** (§ 66; § 65 a. F.). Die Verstaatlichung erfolgte in zwei Stufen. Von der Verstaatlichung der kommunalen Vollzugspolizei, die am 1. 1. 1972 wirksam wurde (1. Stufe), wurden die Städte Bad Homburg, Fulda, Gießen, Hanau, Marburg, Wetzlar und Rüsselsheim betroffen. Die 2. Stufe der Verstaatlichung

(1. 1. 1974) erfasste die Vollzugspolizei der kreisfreien Städte Darmstadt, Frankfurt a. M., Kassel, Offenbach und Wiesbaden. Als neue staatliche Behörde – jedoch nicht als allgemeine Polizeibehörde – und in Abweichung von der seitherigen Polizeiorganisation, nach der Dienststellen der Schutzpolizei und der Kriminalpolizei ausschließlich bei allgemeinen Polizeibehörden errichtet wurden, wurde in kreisfreien Städten der (bisher kommunale) Polizeipräsident bestimmt (§ 66 Abs. 2; § 67 Abs. 2, § 68 Abs. 2 a. F.). Die Dienststellen der Schutzpolizei und der Kriminalpolizei in kreisfreien Städten wurden Teil der Behörde des Polizeipräsidenten, die dem Regierungspräsidenten unmittelbar unterstellt wurde.

Nach § 67 Abs. 1 a. F. stand es in Gemeinden mit kommunaler Vollzugspolizei im Ermessen des Oberbürgermeisters/Bürgermeisters, seine Aufgaben als allgemeine Polizeibehörde auf den Polizeiverwalter (Polizeipräsident/Polizeidirektor) zu „übertragen“. Durch § 69 Abs. 1 Satz 2 a. F. (in neuer Paragrafenfolge § 68 Abs. 1 Satz 2) wurde dagegen bestimmt, dass der Polizeipräsident als Polizeiverwalter in kreisfreien Städten zugleich im Auftrag des Oberbürgermeisters dessen Aufgaben als allgemeine Polizeibehörde wahrnahm und insoweit seinen Weisungen unterlag. Durch die Gesetzesänderung wurde ein **gesetzliches Mandatsverhältnis** begründet, das dem Oberbürgermeister nicht mehr die Wahl ließ, den Polizeiverwalter mit der Wahrnehmung von Aufgaben der allgemeinen Polizeibehörde zu beauftragen.

Die in § 67 Abs. 2 a. F. getroffene Regelung, wonach in solchen Fällen, in denen in kreisangehörigen Gemeinden von den staatlichen Polizeivertältern als Leiter staatlicher Vollzugspolizeidienststellen im Auftrag des Bürgermeisters dessen Aufgaben als allgemeine Polizeibehörde wahrzunehmen waren, wurde aufgehoben.

- 26 Das Änderungsgesetz vom 18. 12. 1989 (GVBl. I S. 469) zog – allerdings im Wesentlichen beschränkt auf die Vollzugspolizei – die **Konsequenzen aus dem Volkszählungsurteil** des BVerfG vom 15. 12. 1983 (s. dazu RN 35). Es enthielt Regelungen über die Datenerhebung und -verwendung, die unter teilweiser Erstreckung auf die Gefahrenabwehrbehörden auch in das HSOG 1990 Eingang gefunden haben.

III. Außerhessische Polizeirechtsgesetzgebung seit 1945

Ländergesetzgebung

- 27 Baden-Württemberg schuf mit seinem Polizeigesetz vom 21. 11. 1955 (GVBl. S. 249) einheitliche Rechtsverhältnisse für den Bereich des neu gebildeten „Südweststaats“. In Bayern wurde am 28. 10. 1952 ein Polizeiorganisationsgesetz (GVBl. S. 285) – Neufassung vom 20. 10. 1955 (GVBl. S. 245) – und am 16. 10. 1954 ein Polizeiaufgabengesetz (GVBl. S. 237)

erlassen. Berlin folgte mit dem Polizeizuständigkeitsgesetz und der Neufassung des PVG vom 2. 10. 1958 (GVBl. S. 959). Bremen gab sich am 15. 7. 1960 ein neues Polizeigesetz (GBl. S. 73). In Hamburg war bereits am 17. 11. 1947 ein Gesetz über die Polizeiverwaltung (GVBl. S. 73) erlassen worden. Niedersachsen hatte in seinem Niedersächsischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung vom 21. 3. 1951 (GVBl. S. 79) die früheren polizeilichen Zuständigkeiten zwischen Verwaltungsbehörden und Polizei aufgeteilt. In Nordrhein-Westfalen wurde am 11. 8. 1953 ein Gesetz über die Organisation und Zuständigkeit der Polizei (GVBl. S. 330), das auch Vorschriften zur Änderung des PVG enthielt, und am 16. 10. 1956 ein Ordnungsbehördengesetz (GVBl. S. 290) erlassen. Rheinland-Pfalz, das aus Gebieten preußischen, hessischen und bayerischen Rechts zusammengesetzt war, erhielt am 26. 3. 1954 ein neues Polizeiverwaltungsgesetz (GVBl. S. 31). Im Saarland galt – auch im ehemals bayerischen Anteil – das PVG fort (Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung des Saarlandes vom 13. 7. 1950 – ABl. S. 793 –). Schleswig-Holstein schließlich gab sich am 23. 3. 1949 ein Polizeigesetz (GVBl. S. 61). Über die im Anschluss an den Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder erfolgte Polizeirechtsgesetzgebung s. RN 34.

Bundesgesetzgebung

Im Gegensatz zu der in der WRV (Art. 9 Abs. 2) getroffenen Regelung wurde im GG dem Bund eine Kompetenz zum Erlass eines Gesetzes mit dem alleinigen Zweck der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht eingeräumt. Nach Art. 30, 70 GG ist vielmehr insoweit die Zuständigkeit der Länder gegeben. In bestimmten Bereichen der Gefahrenabwehr steht dem Bund eine ausschließliche und eine konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis zu. 28

Durch das im Zuge der (1.) „Föderalismusreform“ erlassene und am 1. 9. 2006 in Kraft getretene Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. 8. 2006 (BGBl. I S. 2034) sind u. a. die Art. 72 (konkurrierende Gesetzgebung), 73 (ausschließliche Gesetzgebung des Bundes) und 74 (Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung) geändert worden. Art. 75 (Rahmengesetzgebung) wurde aufgehoben. In Art. 125a und 125b GG finden sich Übergangregelungen. 29

Der Bund hat nunmehr u. a. die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz 30
(Art. 73 GG) über das Pass-, Melde- und Ausweiswesen (Art. 73 Nr. 3 GG), den Grenzschutz (Art. 73 Nr. 5 GG), den Luftverkehr (Art. 73 Nr. 6 GG), den Verkehr von Eisenbahnen des Bundes (Art. 73 Nr. 6a GG), die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalpolizeiamt, in denen eine länderübergreifende Gefahr vorliegt, die Zuständig-

keit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist oder die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht (Art. 73 Nr. 9a GG), die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in der Kriminalpolizei und die Einrichtung eines Bundeskriminalamts (Art. 73 Nr. 10a und 10c GG), das Waffen- und Sprengstoffrecht (Art. 73 Nr. 12 GG) sowie über die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken, die Errichtung und den Betrieb von Anlagen, die diesen Zwecken dienen, den Schutz gegen Gefahren, die bei Freiwerden von Kernenergie oder durch ionisierende Strahlen entstehen, und die Beseitigung radioaktiver Stoffe (Art. 73 Nr. 14 GG).

31 Zur **konkurrierenden Gesetzgebung** (Art. 74 GG) unter dem Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr zählen u. a. das Vereinsrecht (Art. 74 Nr. 3 GG), das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer (Art. 74 Nr. 4 GG), die Maßnahmen gegen gemeingefährliche und übertragbare Krankheiten bei Menschen und Tieren (Art. 74 Nr. 19 GG), das Recht der Lebensmittel einschließlich der zu ihrer Gewinnung dienenden Tiere und der Tierschutz (Art. 74 Nr. 20 GG), der Straßenverkehr (Art. 74 Nr. 22 GG), die Abfallwirtschaft, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung ohne Schutz vor verhaltensbezogenem Lärm (Art. 74 Nr. 24 GG), das Jagdwesen (Art. 74 Nr. 28 GG), der Naturschutz und die Landschaftspflege (Art. 74 Nr. 29 GG). Von der Befugnis zur Gesetzgebung können die Länder oder der Bund nach Maßgabe des Art. 72 Abs. 1 GG Gebrauch machen. Dagegen räumt Art. 72 Abs. 2 GG im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung dem Bund in Abweichung von Art. 72 Abs. 1 GG das Recht zur Gesetzgebung u. a. auf den Gebieten des Aufenthalts- und Niederlassungsrechts der Ausländer (Art. 74 Nr. 4 GG), des Rechts der Lebensmittel einschließlich der zu ihrer Gewinnung dienenden Tiere und des Tierschutzes (Art. 74 Nr. 20 GG) sowie des Straßenverkehrs (Art. 74 Nr. 22 GG) ein. Hat der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nach Art. 72 Abs. 1 oder 2 GG Gebrauch gemacht, können die Länder auf den in Art. 72 Abs. 3 Satz 1 GG bezeichneten Gebieten – in dem hier interessierenden Zusammenhang (Gefahrenabwehr) gilt das allerdings nur für das Jagdwesen ohne das Recht der Jagdscheine (Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1, Art. 74 Nr. 28 GG) – durch Gesetz abweichende Regelungen treffen.

31a Daneben sind folgende ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen des Bundes anerkannt: die Kompetenz aus der Natur der Sache – z. B. Bestimmung der Bundessymbole –, die Kompetenz kraft Sachzusammenhangs – z. B. besteht bei der Beratungslösung für Schwangerschaftsabbrüche ein Sachzusammenhang mit dem Strafrecht – sowie die Annexkompetenz – z. B. die Regelung der Polizeigewalt in einer dem Bund zugewiesenen Materie (vgl. *Schmidt-Bleibtreu* Vorbemerkung vor Art. 70, RN 27 ff. sowie

Jarass/Pieroth, RN 5 ff. zu Art. 70 GG, der die Annexkompetenz zutreffend als Unterfall der Kompetenz kraft Sachzusammenhangs ansieht).

IV. Vereinheitlichungsbestrebungen

Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder

In den Jahren bis 1970 hat sich das Polizeirecht in der Bundesrepublik Deutschland mit erheblichen organisatorischen und nicht unwesentlichen materiellen Abweichungen entwickelt. Bei zunehmenden länderübergreifenden polizeilichen Einsätzen steigerten sich angesichts des zu beachtenden **Territorialprinzips** – es ist das Recht des Landes anzuwenden, in dem polizeiliche Maßnahmen getroffen werden – die Schwierigkeiten für die zum Einsatz gelangenden Polizeibeamten. Zur Lösung dieser Schwierigkeiten sah das von der Ständigen Konferenz der Innenminister/-senatoren des Bundes und der Länder (IMK) entwickelte „Programm für die Innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland“ die Vereinheitlichung der Polizeigesetze vor (Abschnitt X Nr. 2 der Fassung Februar 1974). Die IMK hat den von seinem Arbeitskreis II erarbeiteten „Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder“ (MEPolG) am 25. 11. 1977 beschlossen. 32

Alternativentwurf

Im Januar 1979 wurde der von dem „Arbeitskreis Polizeirecht“ (Mitglieder: Denninger, Dürkop, Hoffmann-Riem, Klug, Podlech, Rittstiegl, Schneider, Seebode) erarbeitete „Alternativentwurf einheitlicher Polizeigesetze des Bundes und der Länder“ vorgelegt. Absicht der Verfasser war es, ein „Gegenkonzept“ zum MEPolG vorzustellen. Die Bedeutung des Alternativentwurfs lag insbesondere darin, dass er ein besonderes Kapitel „Informationsverarbeitung“ (§§ 37 ff.) enthielt, die im MEPolG keiner – auch nicht ansatzweisen – Regelung zugeführt worden war. Besondere Beachtung verdienten ferner die vorgeschlagenen Regelungen hinsichtlich Beobachtung und Befragung (§ 11), Erstellung von Persönlichkeitsprofilen (§ 12), Ausforschung von Veranstaltungen (§ 13) und zum Schusswaffengebrauch gegen Personen (§ 64). Wegen weiterer Einzelheiten s. *Riegel*, DVBl. 1979, 709. 33

Umsetzung des Musterentwurfs

Bereits vor der endgültigen Beschlussfassung durch die IMK über den MEPolG hatte Berlin auf der Grundlage eines Vorentwurfs das Allgemeine Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin vom 11. 2. 1975 (GVBl. S. 688) erlassen und Baden-Württemberg durch Übernahme einzelner Vorschriften des MEPolG sein Polizeigesetz in der Fas- 34

sung vom 16. 1. 1968 (GBl. S. 61) durch Gesetz vom 3. 3. 1976 (GBl. S. 228) teilnovelliert.

Der MEPolG wurde in einer ersten (bis 1983 dauernden) Phase von folgenden Ländern übernommen: Bayern (Polizeiaufgabengesetz vom 24. 8. 1978 – GVBl. S. 561 –), Nordrhein-Westfalen (Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 25. 3. 1980 – GV. NW. S. 234 –), Rheinland-Pfalz (Polizeiverwaltungsgesetz von Rheinland-Pfalz i. d. F. vom 1. 8. 1981 – GVBl. S. 179 –), Niedersachsen (Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung vom 17. 11. 1981 – GVBl. S. 347 –) und – mit Abweichungen – Bremen (Bremisches Polizeigesetz vom 21. 3. 1983 – GVBl. S. 141). Im Bremischen Polizeigesetz haben Grundgedanken des AEPolG Aufnahme gefunden.

In einer zweiten Phase, die maßgeblich von dem Volkszählungsurteil des BVerfG vom 15. 12. 1983 (s. dazu RN 35) beeinflusst war, haben das Saarland (Saarländisches Polizeigesetz vom 8. 11. 1989 – Amtsbl. S. 1750 –, Neufassung vom 10. 5. 1996 – AmtsBl. S. 685 – sowie vom 26. 3. 2001 – Amtsbl. S. 1074 –), Hessen (Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung vom 26. 6. 1990 – GVBl. I S. 197, 534 –), jeweils neu gefasst durch Gesetze vom 31. 3. 1994 (GVBl. I S. 174) und 14. 1. 2005 (GVBl. I S. 14), Hamburg (Gesetz zur Änderung des Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vom 2. 5. 1991 – GVBl. S. 187 –), Berlin (Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin vom 14. 4. 1992 – GVBl. S. 119 –) und Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz i. d. F. vom 2. 6. 1992 – GVBl. Schl.-H. S. 243 – §§ 178 ff.) den MEPolG mit teilweise nicht unerheblichen Abweichungen in Landesrecht umgesetzt und hierbei auch datenschutzrechtliche Gesichtspunkte berücksichtigt.

Der Bund ist dieser Entwicklung, wenn auch mit großem zeitlichem Abstand, gefolgt. Anstelle des Gesetzes über den Bundesgrenzschutz vom 18. 8. 1972 (BGBl. I S. 1834) gilt nunmehr das Gesetz über die Bundespolizei (Bundespolizeigesetz – BPolG) vom 19. 10. 1994 (BGBl. I S. 2978). Für den kriminalpolizeilichen Kompetenzbereich des Bundes galt zunächst das nach langer Vorbereitung und Beratung erlassene Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (BKAG) vom 7. 7. 1997 (BGBl. I S. 1650). Dieses ist durch das BKAG vom 1. 6. 2017 (BGBl. I S. 1354) ersetzt worden.

Weiterentwicklung des Musterentwurfs

- 35 Im Hinblick auf das **Volkszählungsgesetzurteil** des BVerfG vom 15. 12. 1983 – 1 BvR 209/83 u. a. – (BVerfGE 65, 1 ff.) hat die IMK am 23. 6. 1984 beschlossen, sich wegen des notwendigen Datenverbundes der Polizeibe-

hörden des Bundes und der Länder um ein einheitliches Vorgehen bei der Informationsgewinnung und -verarbeitung zu bemühen. Der Arbeitskreis II der IMK hat daraufhin einen „Vorentwurf zur Änderung des Musterentwurfs eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder“ – letzter Stand: 12. 3. 1986 – (abgedruckt bei *Bull.*, S. 181 ff.) erarbeitet. Die IMK sah in diesem Vorentwurf eine „Grundlage“ für möglichst einheitliche Vorschriften für die polizeiliche Datenerhebung und -verarbeitung in Bund und Ländern (Beschluss vom 18. 4. 1986).

Der F.D.P.-Bundesvorstand hat am 21. 6. 1988 den von der „Arbeitsgruppe Polizeirecht“ des Bundesfachausschusses Innen und Recht der F.D.P. vorgelegten Entwurf zur Änderung des MEPolG beschlossen. Dieser Entwurf hatte Auswirkungen auf das Gesetz zur Änderung des HSOG vom 18. 12. 1989 (RN 26) und das HSOG vom 26. 6. 1990 (RN 34).

Im Zuge der Verwirklichung der **deutschen Einheit** war in der damals noch bestehenden DDR – für die noch handlungsunfähigen Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie Berlin (Ost) – auf der Grundlage des MEPolG das Gesetz über Aufgaben und Befugnisse der Polizei vom 13. 9. 1990 (GBl. I S. 1489) ergangen. Die neuen Bundesländer haben seit der am 3. 10. 1990 erfolgten Wiedervereinigung eigene Polizeigesetze bzw. Gesetze über die öffentliche Sicherheit und Ordnung erlassen.

Die Innenminister von Bund und Ländern haben sich am 14. 6. 2017 verständigt, dass ein **Musterpolizeigesetz** erstellt werden soll, welches deutschlandweit einheitliche Sicherheitsstandards enthält (Quelle: Beck-Online aktuell, 14. 6. 2017).

Grundzüge des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung 1990/1994/2004

Allgemeiner Überblick

Das HSOG 1990 vom 26. 6. 1990 (GVBl. I S. 197, 534; LT-Drs. 12/5794) ist – wie sein Vorgänger – nicht nur Polizeigesetz. Es enthält vielmehr die materiellen und organisatorischen Regelungen des allgemeinen Rechts der Gefahrenabwehr sowohl für die Polizeibehörden (Vollzugspolizei) als auch für die Ordnungsbehörden und die Verwaltungsbehörden, soweit diese Aufgaben der Gefahrenabwehr wahrzunehmen haben. Es übernimmt – von Ausnahmen abgesehen – die Regelungen des MEPolG über Aufgaben und Befugnisse, die Vollzugshilfe, die Zwangsanwendung, die Entschädigung und die Amtshandlungen anderer Länder und des Bundes. Grundlage der Regelung über die Erhebung und sonstige Verwendung personenbezogener Daten ist der Entwurf des Bundesfachausschusses Innen und Recht der F.D.P. (RN 35).

36

Das HSOG 1990 ist durch Gesetze vom 5. 2. 1992 (GVBl. I S. 66) – s. hierzu § 6, RN 17 und § 34, RN 9 – und vom 24. 3. 1994 (GVBl. I S. 137) geändert worden. Die durch das letztgenannte Gesetz erfolgten Änderungen beziehen sich insbesondere auf die §§ 15 (Datenerhebung durch Observation und Einsatz technischer Mittel), 16 (Datenerhebung durch V-Personen und verdeckt ermittelnde Personen), 32 (Gewahrsam) und 47 (Zulässigkeit des Verwaltungszwanges). Die Mehrzahl der weiteren Änderungen ist erfolgt, um der Notwendigkeit der Gleichbehandlung von Frauen und Männern in der Vorschriftenprache Rechnung zu tragen. Aufgrund des Art. 2 des Gesetzes vom 24. 3. 1994 ist das HSOG unter dem Datum des 31. 3. 1994 neu bekanntgemacht worden (GVBl. I S. 174). Im Hinblick auf zahlreiche Änderungen, insbesondere durch das Achte Gesetz zur Änderung des HSOG vom 15. 12. 2004 (GVBl. I S. 444), erfolgte aufgrund seines Art. 3 eine weitere Neufassung des Gesetzes vom 14. 1. 2005 (GVBl. I S. 14). Die Paragrafenfolge ist bis auf die Einfügung der §§ 15a und 71a unverändert geblieben. Durch die Änderungsgesetze 2007 (Einf. RN 46) und 2009 (Einf. RN 48) sind § 43a bzw. die §§ 14a und 15b hinzugekommen. Aufgrund von Änderungsgesetzen in den Jahren 2015 und 2018 (Einf. RN 49 und 50) sind die §§ 13a, 13b, 15c, 17a, 20a, 20b, 25a, 27a, 29a, 30a, 31a und 43b eingefügt worden.

Einzelregelungen

- 37** Das HSOG gliedert sich in die vier Teile Aufgaben und Befugnisse (§§ 1 bis 80), Organisation und Zuständigkeiten (§§ 81 bis 103), Kosten (§§ 104 bis 109), Übergangs- und Schlussvorschriften (§§ 110 bis 115).
- 38** Die Wahrnehmung von **Aufgaben der Gefahrenabwehr** ist Sache der „Gefahrenabwehrbehörden (Verwaltungsbehörden und Ordnungsbehörden) und der „Polizeibehörden“ (§ 1 Abs. 1 Satz 1, § 2 Satz 1). Der Begriff „Polizeibehörden“ wird in Abkehr vom bisherigen Recht den (Vollzugs-)Polizeidienststellen vorbehalten. Die bisher „Polizeibehörden“ genannten Behörden erhalten die Bezeichnung „Ordnungsbehörden“.
- Die **allgemeine Befugnisklausel** (§ 11 Abs. 1) gilt nur subsidiär. In den Spezialermächtigungen ist nunmehr für jeden einzelnen Eingriff festgelegt, welche Behörde hierzu befugt ist. Die **Spezialermächtigungen** (§§ 12 bis 43) regeln typische Eingriffsbefugnisse einschließlich der Befugnisse für Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (BVerfGE 65, 1 ff.). Die §§ 43a und 43b sind keine Eingriffsbefugnisse.
- Der Begriff „öffentliche Ordnung“ wird trotz Kritik (vgl. *Denninger*, Polizei in der freiheitlichen Demokratie, S. 25 ff.; *Götz*, RN 93 ff.) aufrechterhalten (dafür auch *Drews*, S. 246 f. m. w. N.).

Die Regelungen über die **Vollzugshilfe** (§§ 44 bis 46) weichen in nicht unwesentlichen Punkten von der bisherigen Rechtslage ab. **39**

Vorschriften über die **Zwangsanwendung** enthalten die §§ 47 bis 63.

In Abweichung vom „alten“ HSOG enthält das „neue“ HSOG auch Vorschriften über den unmittelbaren Zwang.

Die Vorschriften über **Schadensausgleich, Erstattungs- und Ersatzansprüche** (§§ 64 bis 70) treten an die Stelle der §§ 30 bis 33 HSOG 1964/1972 und § 13 UZwG.

Die Regelungen über **Gefahrenabwehrverordnungen** (§§ 71 bis 80) decken sich im Wesentlichen mit §§ 34 bis 43 HSOG 1964/1972. Im Zuge der Verwaltungsreform (1997/1998) sind allerdings Genehmigungsvorbehalte abgebaut (§§ 73, 74) und die Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten auf die Gemeindeebene delegiert worden (§ 77 Abs. 3). Zudem ist durch das Gesetz vom 26. 11. 2002 (s. § 71a, RN 44) § 71a eingefügt worden. **40**

Die Regelungen über Organisation und Zuständigkeiten (§§ 81 bis 103) weisen gegenüber dem seitherigen Rechtsstand (§§ 54 bis 77 HSOG 1964/1972) grundlegende Änderungen auf (s. RN 43). Das HSOG enthält nunmehr auch ausdrückliche Regelungen hinsichtlich der Aufsichts- und der Widerspruchsbehörden, der Behörden der allgemeinen Verwaltung, soweit diese Aufgaben der Gefahrenabwehr wahrnehmen (§ 83), und der Aufsichtsbehörden der Polizeidienststellen (§§ 91, 96). Der Begriff des „Polizeiverwalters“ (§ 68 HSOG 1964/1972) findet sich in dem neuen HSOG nicht mehr. Die Direktion der Hessischen Wasserschutzpolizei und die Fernmeldeleitstelle der Hessischen Polizei waren zunächst durch Gesetz vom 4. 11. 1997 (GVBl. I S. 379) zum Hessischen Polizeiverkehrsamt umgebildet worden; dieser neuen Behörde war auch die Zuständigkeit für die Polizeiautobahnstationen übertragen worden. Durch die Polizeiorganisationsänderung 2000 wurden diese Zuständigkeiten geändert (vgl. RN 43). **41**

Die **Kostenvorschriften** (§§ 104 bis 109) und die Übergangs- und Schlussvorschriften (§§ 110 bis 115) stimmen im Wesentlichen mit den §§ 78 bis 93 HSOG 1964/1972 überein. **42**

Polizeiorganisationsänderung 2000

Während die seit 1994 ergangenen HSOG-Änderungsgesetze vom 16. 11. 1995 (GVBl. I S. 502), 15. 7. 1997 (GVBl. I S. 217), 4. 11. 1997 (GVBl. I S. 379), 27. 2. 1998 (GVBl. I S. 34), 3. 11. 1998 (GVBl. I S. 399), 17. 12. 1998 (GVBl. I S. 562) und 22. 5. 2000 (GVBl. I S. 278) bis auf einige Ausnahmen Änderungen des materiellen Rechts zum Gegenstand hatten, wurde durch das HPUOG vom 22. 12. 2000 (GVBl. I S. 577 – LT-Drucks. 15/1571 –) die Polizeiorganisation in Hessen grundlegend verändert. Die Polizei wurde **43**

aus der allgemeinen Verwaltung herausgelöst und zweistufig aufgebaut. Landräte und Regierungspräsidien nehmen keine polizeilichen Aufgaben mehr wahr. Polizeibehörden sind nach dem HPUOG sieben Polizeipräsidien, die für bestimmte Dienstbereiche zuständig sind, das Hessische Landeskriminalamt, das Hessische Bereitschaftspolizeipräsidium sowie das Präsidium für Technik, Logistik und Verwaltung. Polizeieinrichtung ist die Hessische Polizeischule. Die Polizeiautobahnstationen wurden in die Polizeipräsidien eingegliedert. Die Aufgaben der Wasserschutzpolizei, der Polizeireiterstaffel und der Polizeihubschrauberstaffel (bisherige Bezeichnung: Polizeihubschrauberstation) werden vom Hessischen Bereitschaftspolizeipräsidium wahrgenommen. Die Polizeibehörden und die Polizeieinrichtung (Polizeidienststellen) unterstehen unmittelbar dem in das HMdIS integrierten Landespolizeipräsidium.

Neuere Entwicklungen

- 44 Am Ende der **15. Wahlperiode** des Hessischen Landtags (5. 4. 1999 bis 4. 4. 2003) wurde das HSOG noch mehrfach geändert: durch das Erste Verwaltungsstrukturreformgesetz vom 20. 6. 2002 (GVBl. I S. 342 – LT-Drucks. 15/3538 –), durch das eine Änderung des § 72 erfolgte, durch das Gesetz vom 6. 9. 2002 (GVBl. I S. 546 – LT-Drucks. 15/3755 –) mit einer Neuregelung der Rasterfahndung, durch das Gesetz vom 6. 9. 2002 (GVBl. I S. 547 – LT-Drucks. 15/3650, 15/4111 –) mit einer speziellen Befugnisnorm zum Schutz vor häuslicher Gewalt sowie durch das Gesetz vom 26. 11. 2002 (GVBl. I S. 704 – LT-Drucks. 15/3649 –), welches die Ermächtigung zum Erlass von Gefahrenabwehrverordnungen erweitert und den Abschluss einer Haftpflichtversicherung für gefährliche Hunde vorgeschrieben hat. Mit dem Gesetz für die aktive Bürgerbeteiligung zur Stärkung der Inneren Sicherheit (Hessisches Freiwilligen-Polizeidienst-Gesetz – HFPG –) vom 13. 6. 2000 (GVBl. I S. 294 – Anhang 3 –) ist der hessische Landesgesetzgeber einen für das Land neuen Weg zur Unterstützung der Polizeibehörden durch unterstützungsbereite Bürger gegangen; s. dazu auch § 91, RN 1.
- 45 In die **16. Wahlperiode** (5. 4. 2003 bis 4. 4. 2008) fiel die Einfügung einer Regelung über das Aufenthaltsverbot (§ 31 Abs. 3) durch das Gesetz vom 6. 12. 2003 (GVBl. I S. 308 – LT-Drucks. 16/119, 16/879 –) und die Erhöhung des Zwangsgeldes in § 50 durch Art. 5 des Gesetzes vom 18. 12. 2003 (GVBl. I S. 513 – LT-Drucks. 16/861, 16/1170 –). Es folgte das Achte Gesetz zur Änderung des HSOG vom 15. 12. 2004 (GVBl. I S. 444 – LT-Drucks. 16/2352 –), das neben der Regelung über den sogenannten finalen Rettungsschuss (§ 60 Abs. 2) weitere Befugnisnormen im Bereich der Datenverarbeitung enthält, wobei insbesondere die Streichung des Straftatenkatalogs in § 15 Abs. 2 – verbunden mit der Neudefinition des Begriffs „Straftaten mit erheblicher Bedeutung“ (§ 13 Abs. 3) – sowie die Regelung über die Tele-

kommunikationsüberwachung (§ 15a) zu erwähnen sind. Zudem wurde den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 3. 3. 2004 – 1 BvR 2378/98 –, NJW 2004, 999 = DVBl. 2004, 557 über den sogenannten Großen Lauschangriff und 1 BvF 3/92, NJW 2004, 2213 über die Telekommunikation nach dem Außenwirtschaftsgesetz Rechnung getragen. Aufgrund des Art. 3 des Gesetzes vom 15. 12. 2004 wurde das HSOG neu bekannt gemacht. Es gilt nunmehr in der Fassung vom 14. 1. 2005 (GVBl. I S. 14).

Nach der **Neufassung vom 14. 1. 2005** ist das HSOG in der 16. Wahlperiode noch mehrfach geändert worden: Art. 7 des Gesetzes zur Kommunalisierung des Landrats sowie des Oberbürgermeisters als Behörden der Landesverwaltung – Kommunalisierungsgesetz – vom 21. 3. 2005 (GVBl. I S. 229 – LT-Drs. 16/3314 –), das am 1. 4. 2005 in Kraft trat, änderte die §§ 83, 85, 86, 106. Durch dieses Gesetz wurden die Aufgaben und das Personal des Landrats sowie des Oberbürgermeisters als Behörden der Landesverwaltung weitgehend auf die Landkreise und kreisfreien Städte überführt. Das hatte auch Auswirkungen auf die Organisation der Gefahrenabwehrbehörden. Durch Art. 3 des Dritten Gesetzes zur Verwaltungsstrukturreform vom 17. 10. 2005 (GVBl. I S. 674, 676 – LT-Drs. 16/3878 –) erfolgten Änderungen der §§ 27, 71a, 83, 85, 86, 106. Bei diesem Gesetz handelt es sich um ein Maßnahmenbündel zur Aufgabenreduzierung und Neuorganisation der Regierungspräsidien, die beispielsweise weitgehend ihre Aufgabe als Widerspruchsbehörde verloren; es enthält aber auch die Ermächtigung, ein Zuchtverbot für gefährliche Hunde in die HundeVO aufzunehmen. Die Wahlperiode endete mit dem 9. HSOG-Änderungsgesetz vom 28. 9. 2007 (GVBl. S. 634) – LT-Drs. 16/7033, Änderungsantrag LT-Drs. 16/7799. Durch dieses Gesetz ist § 43a eingefügt worden, der das grundsätzliche Verbot enthält, hobbymäßig gefährliche Wildtiere zu halten. Schließlich ist noch die HSOG-DVO vom 12. 6. 2007 (GVBl. I S. 323), geändert durch VO vom 25. 2. 2008 (GVBl. I S. 646), zu erwähnen. Diese Verordnung fasst die zur Durchführung des HSOG ergangenen Verordnungen einschließlich der Verordnung zur Durchführung des Hessischen Freiwilligen-Polizeidienstgesetzes im Wesentlichen unverändert zu einer Verordnung zusammen. Lediglich die Zuständigkeit der Bezirksordnungsbehörden für die Aufgaben nach § 43a HSOG ist neu hinzugekommen.

Vom Landtag **abgelehnt** wurden der Gesetzentwurf zum 9. HSOG-Änderungsgesetz vom 11. 11. 2005 – LT-Drs. 16/4641 –, der die Änderung des Begriffes Ordnungspolizeibeamter vorsah, sowie der Entwurf zum 10. HSOG-Änderungsgesetz (LT-Drs. 16/5773 vom 4. 7. 2006) über Änderungen bei der Telekommunikationsüberwachung und der Rasterfahndung.

In der wegen der vorzeitigen Auflösung des Landtages nur kurzen **17. Wahlperiode** (5. 4. 2008 bis 19. 11. 2008) wurde durch Art. 4 des Gesetzes zur Änderung verwaltungsvollstreckungsrechtlicher und anderer

Rechtsvorschriften vom 19. 11. 2008 (GVBl. I S. 970) – LT-Drs. 17/368 – lediglich eine redaktionelle Anpassung des § 48 vorgenommen. Ein neuer Entwurf für ein 10. HSOG-Änderungsgesetz (LT-Drs. 17/133) wurde wegen der Auflösung des Landtages nicht weiterverfolgt (zu einem früheren Entwurf eines 10. HSOG-ÄndG s. bereits Einf. RN 46).

48 In der **18. Wahlperiode** (18. 1. 2009 bis 17. 1. 2014) wurde das Gesetz zur Änderung des HSOG und anderer Gesetze vom 14. 12. 2009 (GVBl. I S. 635) – LT-Drs. 18/861 und 18/1604 – beschlossen. Es ist am 23. 12. 2009 in Kraft getreten. Wichtige Änderung war die Verlängerung der Geltungsfrist bis 2014 (§ 115). Daneben sind die aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erfolgten Neuregelungen zur Rasterfahndung (§ 26) und zum Einsatz von Automatischen Kennzeichenlesesystemen (§ 14a) sowie die Berücksichtigung der Strafverfolgungsvorsorge als Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung (§ 1 Abs. 4) zu erwähnen. Beim Betrieb von Videoüberwachungsanlagen (§ 14) ist eine Befristung vorgesehen. Insbesondere zur Abwehr von Gefahren, die vom internationalen Terrorismus ausgehen, ist die neue Befugnisnorm zur Quellentelekkommunikationsüberwachung (§ 15b) geschaffen worden. Von einer Regelung über die sogenannte Onlinedurchsuchung wurde abgesehen (s. jetzt RN 50). In den §§ 12, 15, 15a sind Berufsgeheimnisse berücksichtigt worden. Die Regelungen über den Kernbereich privater Lebensgestaltung sind in § 27 zusammengefasst worden. Bei der Zusammenarbeit der Kommunen wurde eine zusätzliche Variante eröffnet (§ 82). Die Hessische Polizeischule wurde zur Polizeibehörde und hat die Bezeichnung „Polizeiakademie Hessen“ erhalten (§ 91).

Durch Art. 3 des Hessischen Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes vom 12. 12. 2012 (GVBl. S. 581) – LT-Drs. 18/6072 – ist dem § 99 ein Abs. 5 angefügt worden. Das „GVBl.“ wird hier erstmals ohne die Angabe „I“ zitiert, weil das „GVBl. II“ durch Gesetz vom 8. 3. 2011 (GVBl. I S. 151) mit Wirkung vom 1. 1. 2012 abgeschafft worden ist. Art. 15 des Zweiten Dienstrechtsmodernisierungsgesetzes vom 27. 5. 2013 (GVBl. S. 218) – LT-Drs. 18/6558 –, das am 1. 3. 2014 in Kraft getreten ist, hat zur Aufhebung des § 56 Abs. 4 geführt. Schließlich wurde am Ende der Wahlperiode durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des HSOG und des LfV-Gesetzes vom 27. 6. 2013 (GVBl. S. 444) – LT-Drs. 18/7137 und 18/7553 – die Entscheidung des BVerfG vom 24. 1. 2012 – BvR 1299/05 zur Bestandsdatenabfrage in § 15a umgesetzt und die Regelung über das Außerkräfttreten in § 115 aufgehoben, sodass das HSOG wieder unbefristet gilt. Der Gesetzentwurf für ein Zehntes Gesetz zur Änderung des HSOG (LT-Drs. 18/7522), der in einem eingefügten § 9a die Legitimations- und Kennzeichnungspflicht von Polizeivollzugsbediensteten vorsah, wurde in der 18. Wahlperiode nicht mehr abschließend behandelt (ÄndG 2013).

Die erste Änderung des HSOG in der **19. Wahlperiode** (18. 1. 2014 bis 17. 1. 2019) erfolgte durch Art. 2 des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Maßregelvollzugsgesetzes vom 29. 4. 2015 (GVBl. S. 202) – LT-Drs. 19/1195 –. Als Folge der Regelung des unmittelbaren Zwanges in § 7b des Maßregelvollzugsgesetzes wurden die §§ 63 und 114 HSOG angepasst. Weitere Änderungen folgten durch Art. 7 des Gesetzes zur Änderung des Melderechts, des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung und des Hessischen Glücksspielgesetzes vom 28. 9. 2015 (GVBl. S. 346) – LT-Drs. 19/1979 und Änderungsantrag LT-Drs. 19/2460 –. Dieses Änderungsgesetz, das am 1. 11. 2015 in Kraft getreten ist, enthält Regelungen über Zuverlässigkeitsüberprüfungsverfahren (§§ 13a und 13b), die Ergänzung der Videoüberwachung zur Eigensicherung um Tonaufnahmen (§ 14 Abs. 6), die Einführung der Gezielten Kontrolle einschließlich von Folgeänderungen (§§ 17, 18, 36, 37), die Aufzeichnung insbesondere von Notrufen (§ 20 Abs. 11) sowie die Eilzuständigkeit des Zolls (§ 102 Abs. 3). Im Jahr 2017 sind durch Art. 2 des Gesetzes zur Regelung der Hilfen und Unterbringung bei psychischen Krankheiten (PsychKHG) vom 4. 5. 2017 (GVBl. S. 66) – LT-Drs. 19/3744 – acht Vorschriften des HSOG geändert worden (ÄndG-HSOG 2017). Besonders zu erwähnen ist hierbei die in § 32 Abs. 4 (neu) getroffene Regelung über die vorläufige Ingewahrsamnahme, die an die Stelle des aufgehobenen § 10 HFEG getreten ist.

49

Am Ende der 19. Wahlperiode ist das HSOG im Jahr 2018 durch drei Änderungsgesetze in erheblichem Umfang geändert worden.

50

Durch Art. 18 des Hessischen Gesetzes zur Anpassung des Datenschutzrechtes an die Verordnung (EU) Nr. 2016/680, zur Umsetzung der Richtlinie (EU) Nr. 2016/680 und zur Informationsfreiheit vom 3. Mai 2018 (GVBl. S. 82) – LT-Drs. 19/5728 und Änderungsantrag LT-Drs. 19/6300 – ÄndG-HSOG 2018 I – sind fünf Vorschriften in das HSOG eingefügt (§§ 17a, 20a, 20b, 27a, 29a) und zwanzig Vorschriften des HSOG geändert worden. Das Gesetz ist am 25. 5. 2018 in Kraft getreten. Die Einfügungen und Änderungen dienen insbesondere der Umsetzung der EU-Datenschutzreform im bereichsspezifischen Datenschutzrecht des HSOG und der Berücksichtigung der Anforderungen des zum Bundeskriminalamtgesetz ergangenen Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 20. 4. 2016.

Durch Art. 3 des Gesetzes zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes vom 25. 6. 2018 (GVBl. S. 302) – LT-Drs. 19/5412 und Änderungsantrag LT-Drs. 19/6502 – ÄndG-HSOG 2018 II – sind weitere fünf Vorschriften in das HSOG eingefügt (§§ 15c, 25a, 30a, 31a, 43b) und 26 Vorschriften geändert worden. Das Gesetz ist am 4. 7. 2018 in Kraft getreten. Neben der weiteren Umsetzung von Vorgaben des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 20. 4. 2016 sind zusätzliche Befugnisse geschaffen worden. Zu erwäh-

nen sind insbesondere die Onlinedurchsuchung (§ 15c), die Datenanalyse (§ 25a) oder die elektronische Aufenthaltsüberwachung (§ 31a HSOG).

Durch Art. 2 des Gesetzes zur Änderung des HBKG und des HSOG des vom 23. 8. 2018 (GVBl. S. 374) – LT-Drs. 19/6053 und Änderungsantrag LT-Drs. 19/6631 – ÄndG-HSOG 2018 III – sind neun Vorschriften des HSOG geändert worden. Das Gesetz ist am 4. 9. 2018 in Kraft getreten. Diese betreffen insbesondere Regelungen, die im Zusammenhang mit der Einführung des Digitalfunks bei der Polizei stehen und Auswirkungen auf die Feuerwehr und die Rettungsdienste haben. Zudem hat das frühere Präsidium für Technik, Logistik und Verwaltung eine neue Behördenbezeichnung erhalten und heißt jetzt Polizeipräsidium für Technik.

- 51** Die ersten Änderungen des HSOG in der 20. Wahlperiode (18. 1. 2019 bis 17. 1. 2024) sind durch Art. 10 Gesetz zur Verbesserung der politischen Teilhabe von ausländischen Einwohnerinnen und Einwohnern an der Kommunalpolitik sowie zur Änderung kommunal- und wahlrechtlicher Vorschriften vom 7. 5. 2020 (GVBl. S. 318) – LT-Drs. 20/1644 und Änderungsantrag LT-Drs. 20/2541) erfolgt. Es handelt sich um Änderungen der §§ 83 und 86, die aufgrund der Neufassung des § 4a HGO erforderlich geworden sind (ÄndG-HSOG 2020).

Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG)

in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Januar 2005 (GVBl. I S. 14),
zuletzt geändert durch Art. 10 des Gesetzes vom 7. Mai 2020 (GVBl.
S. 318)

Erster Teil Aufgaben und Befugnisse

Erster Abschnitt Aufgaben und allgemeine Vorschriften

§ 1

Aufgaben der Gefahrenabwehr- und der Polizeibehörden

(1) ¹Die Gefahrenabwehrbehörden (Verwaltungsbehörden, Ordnungsbehörden) und die Polizeibehörden haben die gemeinsame Aufgabe der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung (Gefahrenabwehr), soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt. ²Sie haben im Rahmen dieser Aufgabe auch die erforderlichen Vorbereitungen für die Hilfeleistung in Gefahrenfällen zu treffen.

(2) Die Gefahrenabwehr- und die Polizeibehörden haben ferner die ihnen durch andere Rechtsvorschriften zugewiesenen weiteren Aufgaben zu erfüllen.

(3) Der Schutz privater Rechte obliegt den Gefahrenabwehr- und den Polizeibehörden nach diesem Gesetz nur dann, wenn gerichtlicher Schutz nicht rechtzeitig zu erlangen ist und wenn ohne gefahrenabwehrbehördliche oder polizeiliche Hilfe die Verwirklichung des Rechts vereitelt oder wesentlich erschwert werden würde.

(4) Die Polizeibehörden haben auch zu erwartende Straftaten zu verhüten sowie für die Verfolgung künftiger Straftaten vorzusorgen (vorbeugende Bekämpfung von Straftaten).

(5) Die Polizeibehörden leisten anderen Behörden Vollzugshilfe (§§ 44 bis 46).

(6) ¹Alle Behörden haben bei der Gefahrenabwehr zusammenzuarbeiten. ²Inbesondere haben sie sich unverzüglich gegenseitig über Vorgänge, deren Kenntnis für die Aufgabenerfüllung der anderen Behörde bedeut-

sam erscheint, zu unterrichten. ³Die Gefahrenabwehrbehörden und die Polizeibehörden sollen im Rahmen der Gefahrenabwehr gemeinsame Arbeitsgruppen (Kriminalpräventionsräte) bilden; diese sollen auch Personen und Institutionen aus unterschiedlichen Bereichen und Aufgabefeldern, die zur Kriminalprävention beitragen können, aufnehmen. ⁴Die Vorschriften über den Schutz personenbezogener Daten (§§ 12 bis 29a) bleiben unberührt.

Erläuterungen:

Zu Abs. 1

- 1 Die Vorschrift enthält einen wesentlichen Teil der **Aufgabenbeschreibung** der **Gefahrenabwehrbehörden** – Verwaltungsbehörden (Kreisausschüsse und Gemeindevorstände) – (§ 82 i. V. m. § 2 Satz 2) und der Ordnungsbehörden (§§ 85, 90) – sowie der **Polizeibehörden** (§ 91 Abs. 2) –. Weitere Aufgaben dieser Behörden sowie aller sonstigen Behörden im Rahmen der Gefahrenabwehr sind in den Abs. 2 bis 6 erfasst. Wie bisher (§ 1 Abs. 1 HSOG 1964/1972) ist der in Abs. 1 umschriebene sog. **materielle Polizeibegriff vom formellen Polizeibegriff**, d. h. von der Frage, welche Behörden als „Polizei“ im organisationsrechtlichen Sinne anzusehen sind, **zu unterscheiden** (vgl. *Drews*, S. 33 ff.). Unter den formellen Polizeibegriff fallen in Hessen nur noch die Polizeibehörden, nicht dagegen die Ordnungsbehörden (früher Polizeibehörden). Die Aufgaben der Gefahrenabwehr wahrnehmenden Verwaltungsbehörden (Behörden der allgemeinen Verwaltung) fielen bereits nach bisher geltendem Recht nicht unter den formellen Polizeibegriff (s. auch Einf. 17, 18).
- 2 In Abkehr von der bisherigen Regelung des § 1 Abs. 1 HSOG 1964/1972 und in Übereinstimmung mit dem MEPolG ist eine strikte Trennung zwischen allgemeiner Aufgabennorm (Aufgabengeneralklausel) und allgemeiner Befugnisnorm (Befugnisgeneralklausel) erfolgt (zu den Begriffen, s. § 11, RN 2). Abs. 1, der durch die Abs. 2 bis 6 ergänzt wird, ist nur noch allgemeine Aufgabenzuweisungsnorm. Allgemeine Befugnisnorm ist dagegen § 11. Von der Aufgabe darf nicht auf die Befugnis geschlossen werden, wohl aber umgekehrt (vgl. RN 23 sowie *Berner*, Vorbem. zu Art. 2 PAG BY, RN 2; *Ebert/Seel*, § 2 PAG TH, RN 5).
- 3 **Die allgemeine Aufgabennorm gilt gleichermaßen für die Gefahrenabwehrbehörden und die Polizeibehörden**, wobei jedoch für Ordnungsbehörden (allgemeine Ordnungsbehörden, Sonderordnungsbehörden) und Polizeibehörden die Aufgabenabgrenzung des § 2 Satz 1 zu berücksichtigen ist. Sie gilt nicht, soweit das besondere Gefahrenabwehrrecht **spezielle Aufga-**

bengeneralklauseln bereithält (vgl. z. B. § 61 Abs. 2 Satz 1 HBO, § 65 Abs. 1 Satz 1 HWG, § 29 Abs. 1 Satz 1 LuftVG, § 2 LuftSiG) oder ihnen Aufgaben nach Abs. 2 bis Abs. 6 zugewiesen worden sind (vgl. RN 2).

Der **Begriff der öffentlichen Sicherheit** ist in Hessen nicht gesetzlich definiert (s. aber z. B. § 3 Nr. 1 SOG LSA). Nach der amtlichen Begründung zu § 14 Pr.PVG gilt „als Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit der Schutz vor Schäden, die entweder den Bestand des Staates oder seiner Einrichtungen einschließlich deren Funktionsfähigkeit oder das Leben, die Gesundheit, Freiheit, Ehre oder das Vermögen des Einzelnen bedrohen“. Die Behinderung einer polizeilichen Maßnahme betrifft das Funktionieren einer staatlichen Einrichtung (vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 27. 3. 2014, LKRZ 2014, 363).

Z. B. ist die unfreiwillige Obdachlosigkeit eine Gefahr für Leben und Gesundheit (vgl. VGH Kassel, NVwZ-RR 2011, 474). Zum Schutzbereich der öffentlichen Sicherheit gehört mithin die Gesamtheit der Rechtsgüter der Allgemeinheit und des Einzelnen. Ein Verstoß gegen die Rechtsordnung hat eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit zur Folge (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14. 5. 1985, BVerfGE 69, 315/352; ferner OVG Koblenz, Urt. v. 29. 9. 1987, NJW 1988, 925; und VGH Kassel, Beschl. v. 1. 3. 1989, NVwZ 1990, 386 sowie *Denninger* in Lisken/Denninger, Abschn. D, RN 17 S. 192). Allerdings ist zu beachten, dass der Schutz privater Rechte primär den ordentlichen Gerichten obliegt (Abs. 3). Zur Abwehr der Gefahren für die öffentliche Sicherheit gehört auch die Verhütung zu erwartender Straftaten (Abs. 4); wegen der Änderung des Absatzes 4 (Streichung der Wörter „im Rahmen der Gefahrenabwehr“) s. RN 40.

Beispiel: Das Polizeipräsidium X fordert den Y auf, ab sofort jede Handlung zu unterlassen, die darauf abzielt, andere Verkehrsteilnehmer vor mobilen Geschwindigkeitsmessungen der Polizei zu warnen. Die Verfügung, die die Funktionsfähigkeit staatlicher Einrichtungen zum Ziel hat, ist rechtmäßig (OVG Münster, Beschl. v. 17. 1. 1997, NJW 1997, 1596 = DÖV 1997, 512 = DVBl. 1998, 107).

Öffentliche Ordnung bedeutet die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln für das Verhalten des Einzelnen in der Öffentlichkeit, deren Beobachtung nach den jeweils herrschenden Anschauungen als unentbehrliche Voraussetzungen eines geordneten staatsbürgerlichen und menschlichen Zusammenlebens angesehen wird (Pr.OVG 91, 139/140; *Drews*, S. 245 ff.; BVerfGE 69, 315). Der Begriff der öffentlichen Ordnung bedarf als Blankettbegriff der Ausfüllung durch Wertvorstellungen der Gesellschaft. Er ist nicht ohne Kritik geblieben (vgl. insbesondere *Denninger*, Polizei in der freiheitlichen Demokratie, 1968 und in Lisken/Denninger, Abschn. D, RN 35 ff., S. 199 ff.; *Götz*, RN 93 ff.; zweifelnd *Baller*, § 1, RN 22 ff.; s. ferner *Fechner*, JuS 2003,

734, der meint, der Begriff habe seinen Sinn bewahrt). Der Begriff wird jedoch im Grundgesetz selbst verwendet (vgl. Art. 35 Abs. 2 GG). Der hessische Gesetzgeber hält wie fast alle Bundesländer und auch der Bund (vgl. § 14 Abs. 2 BPolG) an dem Begriff fest.

- 6 Allerdings gibt es **verfassungsrechtlich bedingte Einschränkungen**. Grundrechte ohne Gesetzesvorbehalt dürfen nicht zum Schutz der öffentlichen Ordnung eingeschränkt werden (vgl. *Schenke*, RN 345 und RN 136).

Beispiel: Die örtliche Ordnungsbehörde verbietet die Aufführung eines Theaterstücks unter Berufung auf einen Verstoß gegen die öffentliche Ordnung. Das Verbot ist rechtswidrig, weil das Grundrecht der Kunstfreiheit (vgl. Art. 5 Abs. 3 GG) missachtet wird.

- 7 Der **Anwendungsbereich** der öffentlichen Ordnung als Voraussetzung der Aufgabenwahrnehmung von Gefahrenabwehr- und Polizeibehörden ist in den letzten Jahren deutlich geschrumpft, weil die Toleranz der Gesellschaft gegenüber dem Verhalten Einzelner und von Gruppen größer geworden ist. Die Meinungsfreiheit kann im Hinblick auf ihren grundrechtlich geschützten Inhalt (Art. 5 GG) nicht durch Rückgriff auf das polizeiliche Schutzzut der öffentlichen Ordnung eingeschränkt werden (vgl. BVerfG, Beschl. v. 23. 6. 2004, NJW 2004, 2814, VGH Mannheim, Beschl. v. 15. 6. 2005, NJW 2006, 635). Einschränkungen, die sich nicht auf den Inhalt der Äußerungen beziehen, sind dagegen zulässig, wenn durch die Meinungsäußerung zugleich sonstige Rechtsgüter verletzt werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. 12. 2007, NVwZ 2008, 671). Zum Versammlungsverbot aus Gründen der öffentlichen Ordnung, weil Gefahren aus der Art und Durchführung der Versammlung drohen, vgl. BVerwG, Urt. v. 26. 2. 2014, NVwZ 2014, 883.

Beispiele: Rechtsextremisten führen einen Aufzug durch, der sich durch sein Gesamtgepräge mit den Riten und Symbolen der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft identifiziert und andere Bürger einschüchtert. Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren gegen die öffentliche Ordnung sind erlaubt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 5. 9. 2003, NVwZ 2004, 90).

Die zuständige Verwaltungsbehörde verbietet die Durchführung eines Waffenmarktes in der Nähe des „Reichsparteitagsgeländes“ in Nürnberg mit Gegenständen, die einen erkennbaren Bezug zu nationalsozialistischen Organisationen aufweisen, wegen Verstoßes gegen die öffentliche Ordnung (BayVGH, BayVBl. 2013, 666).

Die zuständige Verwaltungsbehörde untersagt die gewerbliche Veranstaltung des Spiels Quasar, in dem Tötungshandlungen simuliert werden (Gefahr für die öffentliche Ordnung im Bereich des sozialen Zusammenlebens); s. dazu OVG Koblenz, Beschl. v. 21. 6. 1994, DÖV 1994, 965 = NVwZ-RR 1995, 30; hinsichtlich der Untersagung von Laserspielen vgl. OVG Koblenz, Beschl. v.

21. 6. 1994, NVwZ-RR 1995, 30, VGH München, Beschl. v. 4. 7. 1994, NVwZ-RR 1995, 32, OVG Münster, Beschl. v. 28. 6. 1995, DÖV 1995, 1004, BVerwG, Beschl. v. 24. 10. 2001, NVwZ 2002, 598 = DÖV 2002, 479 = JZ 8/2002, 9; s. auch § 11, RN 4.

Der Gemeindevorstand teilt Grundstückseigentümern Hausnummern zu, um Rettungsdiensten und dem Zustelldienst der Post die Aufgabenwahrnehmung zu ermöglichen (Gefahr für die öffentliche Ordnung im Bereich des sozialen Zusammenlebens); vgl. auch RN 12 zu § 2.

Mit der Verwirklichung des (objektiven) Tatbestands einer **Ordnungswidrigkeit** wird wegen des darin liegenden Verstoßes gegen die Rechtsordnung auch die öffentliche Sicherheit gestört.

Die Aufgabengeneralklausel macht es den Gefahrenabwehrbehörden und den Polizeibehörden zur Aufgabe, Gefahren für die öffentlichen Sicherheit oder Ordnung **abzuwehren**. Ist der Schaden an dem Schutzgut bereits eingetreten, wird dies als **Störung** bezeichnet. Bei einer Störung handelt es sich nur dann um eine Gefahr, wenn weiterer Schaden zu befürchten ist, das Geschehen also noch nicht abgeschlossen ist (vgl. *Belz*, § 1, RN 50). Eine Störung wird unterbunden oder beseitigt. Beides fällt unter den **Oberbegriff „Gefahrenabwehr“**.

Unter **Gefahr** ist eine Lage zu verstehen, in der bei ungehindertem Geschehensablauf der Eintritt eines Schadens zu erwarten ist (BVerwG, Urt. v. 26. 2. 1974, BVerwGE 45, 51/57 = DVBl. 1974, 842 = NJW 1974, 807; Urt. v. 17. 3. 1981, BVerwGE 62, 36/38). **Schaden** ist die nicht unerhebliche Minderung eines Schutzgutes (RN 4, 5). Bloße Nachteile, Belästigungen, Unbequemlichkeiten und Geschmacklosigkeiten begründen keine Gefahr (*Drews*, S. 221/222; *Baller*, § 1, RN 32; vgl. jedoch auch § 3 Abs. 1 BImSchG). Das sogenannte stille Betteln kann nicht durch eine Gefahrenabwehrverordnung verboten werden (vgl. § 71, RN 2).

Allerdings kann die zeitliche oder örtliche Häufung bestimmter Einflüsse, die, für sich genommen, nur als Belästigung anzusehen wären, zu einem Schaden führen.

Der Begriff der Gefahrenabwehr im Sinne der Aufgabengeneralklausel umfasst sowohl die im Einzelfall bestehende Gefahr (konkrete Gefahr) – § 11 – als auch die abstrakte Gefahr. Voraussetzung für die Anwendung der Befugnisnormen der Polizeibehörden und der Gefahrenabwehrbehörden ist im Allgemeinen und typischerweise das Vorliegen einer konkreten Gefahr (zur Verhütung von Straftaten s. § 1, RN 42). Eine **konkrete Gefahr** liegt vor, wenn in dem zu beurteilenden konkreten Einzelfall in überschaubarer Zukunft mit dem Schadenseintritt hinreichend wahrscheinlich gerechnet werden kann; eine **abstrakte Gefahr** ist gegeben, wenn eine generell-abstrakte Betrachtung für bestimmte Arten von Verhaltensweisen oder Zustän-

den zu dem Ergebnis führt, dass mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Schaden im Einzelfall einzutreten pflegt und daher Anlass besteht, diese Gefahr mit generell-abstrakten Mitteln, also einem Rechtssatz, zu bekämpfen (BVerwG, Urt. v. 26. 6. 1970, NJW 1970, 1890/1892; BVerwG, Urt. v. 3. 7. 2002 – BVerwGE 116, 347; BVerwG, Urt. v. 3. 7. 2002 – 6 CN 8.01 – DVBl. 2002, 1562). Auch wenn die hinreichende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts über einen längeren Zeitraum hinweg zu jedem Zeitpunkt besteht (sog. **Dauergefahr**), ist eine konkrete Gefahr gegeben (vgl. BVerfG, Urt. v. 4. 4. 2006, NJW 2006, 1939). An einem in absehbarer Zeit hinreichenden Schadenseintritt fehlt es bei der sogenannten latenten oder potenziellen Gefahr (auch schlummernde Gefahr genannt). Ob eine Gefahr vorliegt, ist anhand der vorhandenen Erkenntnismöglichkeiten im Zeitpunkt der Entscheidung zu beurteilen. An die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts sind sowohl bei konkreten als auch bei abstrakten Gefahren umso geringere Anforderungen zu stellen, je größer und folgenschwerer der möglicherweise entstehende Schaden ist (BVerwG, Urt. v. 26. 2. 1974 a. a. O.; *Drews*, S. 224/225). Getroffene Maßnahmen bleiben auch dann rechtmäßig, wenn der befürchtete Schaden nicht eingetreten ist, das Wahrscheinlichkeitsurteil jedoch objektiv gerechtfertigt war. Liegt ein geringes Maß an Wahrscheinlichkeit vor, so hat sich die zuständige Behörde darauf zu beschränken, das in der Entwicklung befindliche Geschehen einstweilen zu unterbrechen, um weitere Feststellungen treffen zu können (*Drews*, S. 411). Hierzu können vorläufige und in Ausnahmefällen auch endgültige Maßnahmen getroffen werden (vgl. *Pieroth*, § 4, RN 59). Solche Maßnahmen bezeichnet man als „**Gefahrenerforschungseingriff**“ (vgl. *Schenke*, RN 86,87). Allerdings wird in der Literatur der Begriff Gefahrenerforschungseingriff auch als Maßnahme bei einem Gefahrenverdacht verwendet (vgl. *Pewestorf*, RN 17 zu § 1 ASOG). Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts erfasst der Begriff **Gefahrenverdacht** jedoch die Fälle, in denen es aus behördlicher Sicht trotz Anhaltspunkten für das Bestehen einer Gefahr noch an der hinreichenden Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts mangelt (vgl. BVerwG, Urt. v. 3. 7. 2002 – 6 CN 8.01 – DVBl. 2002, S. 1562). Das ist überzeugend und dient der Rechtsklarheit (vgl. *Fredrich*, Polizei- und Ordnungsrecht, RN 119). Besteht ein so verstandener Gefahrenverdacht, kann eine Maßnahme folglich nicht auf § 11 HSOG gestützt werden. Es bedarf vielmehr einer Spezialbefugnis, die Maßnahmen im Vorfeld einer Gefahr zulässt (vgl. RN 42 zu § 1).

- 11 Die Aufgabenwahrnehmung nach Abs. 1 ist auch bei Vorliegen einer **Anscheinsgefahr** gerechtfertigt. Die Anscheinsgefahr bezeichnet eine Lage, in der bei objektiver Betrachtung eine Gefahr zu bestehen scheint, ohne allerdings in Wirklichkeit vorhanden zu sein. Zur Frage, inwieweit die Inanspruchnahme reicht, gilt Folgendes: Wer die Anscheinsgefahr hervor-

gerufen hat, kann im Hinblick auf die zu treffenden Maßnahmen zur Abwehr der vermeintlichen Gefahr wie ein Störer in Anspruch genommen werden. Für die später zu treffende Entscheidung über die **Kostentragungspflicht** für die erfolgten Maßnahmen ist in der Regel nicht die Sicht im Zeitpunkt der gefahrenabwehrbehördlichen oder polizeilichen Maßnahme maßgeblich, sondern die **wirkliche Sachlage**, wie sie sich bei späterer rückschauender Betrachtung objektiv darstellt (OVG Münster, Urt. v. 16. 3. 1993, NJW 1993, 2698; ferner VGH Mannheim, Urt. v. 17. 3. 2011 – 1 S 2513/10 –, DÖV 2011, 492 = NJW 2011, 2748). Zum Begriff Anscheinsstörer, s. § 6, RN 8,9); zum Schadensausgleich, s. RN 6 zu § 64.

Eine subjektiv für wahrscheinlich gehaltene, jedoch auf keine hinreichenden tatsächlichen Anhaltspunkte gestützte Gefahr (**Putativ- oder Scheingefahr**) rechtfertigt keine Maßnahmen der Gefahrenabwehr. Werden sie dennoch getroffen, sind sie rechtswidrig.

12

Beispiele: Ein Polizeivollzugsbeamter hört aus dem Erdgeschoss eines Hauses laute Hilferufe. Als auf sein Klingeln hin niemand die Tür öffnet, schlägt er die mit einer Gardine verhängte Fensterscheibe ein und schaut in das Zimmer, um zu klären, ob und welche weiteren Maßnahmen getroffen werden müssen (Gefahrerforschungseingriff). Es stellt sich heraus, dass die Bewohner sich einen Film anschauen (Anscheinsgefahr). Waren die Hilferufe deutlich für jedermann hörbar von Filmmusik begleitet, handelt es sich um eine Putativgefahr.

Eine Frau informiert die Polizei, weil sie grausige Hilfeschreie vernommen hatte. Sie schilderte, die Schreie hörten sich an, als ob jemand erwürgt werde. Bei dem Polizeieinsatz stellte sich heraus, dass die „Hilfeschreie“ von zwei Gelbkopfpapageien verursacht wurden (Bericht aus Wiesbadener Kurier am 16. 07. 2019). Anscheinsgefahr. Falls niemand öffnete, wäre das polizeiliche Betreten der Wohnung nach § 38 Abs. 2 Nr. 2 gerechtfertigt gewesen.

Von der konkreten Gefahr zu unterscheiden ist die **abstrakte Gefahr**. Diese liegt vor, wenn nach den Erfahrungen des täglichen Lebens mit überwiegender Wahrscheinlichkeit damit zu rechnen ist, dass wegen bestimmter Geschehnisse, Handlungen oder Zustände ein Schaden im Einzelfall einzutreten pflegt. Abstrakte Gefahren genügen für den Erlass von Gefahrenabwehrverordnungen (vgl. RN 10 und § 71, RN 2).

13

Das HSOG trifft auch Regelungen über qualifizierte Gefahren. Diese bauen auf der konkreten Gefahr und verlangen zusätzliche Anforderungen in zeitlicher Hinsicht und/oder im Hinblick auf das Rechtsgut (vgl. *Ullrich*, RN 43). Qualifizierte Gefahren werden auch als Gefahrengrade bezeichnet (vgl. LT-Drs. 19/6502 S. 36).

14

Bei einer „**gegenwärtigen Gefahr**“ (vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 1, § 15a Abs. 4, § 31 a Abs. 5 Satz 3 Nr. 3, § 40 Abs. 1 Nr. 1, § 88 Abs. 1 Satz 1, § 101 Abs. 2, Nr. 1) besteht ein zusätzliches Erfordernis in zeitlicher Hinsicht. Sie liegt vor, wenn die Einwirkung des schädigenden Ereignisses bereits begonnen hat oder unmittelbar oder in allernächster Zeit mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit bevorsteht (vgl. Nr. 9.1.1 Satz 1 VVHSOG; Anhang 2). Auch eine Dauergefahr (vgl. RN 10) kann gegenwärtig sein; vgl. BGH, Urt. v. 25. 3. 2003, JZ 2004, 44 und § 15, RN 12).

Bei einer „**erheblichen Gefahr**“ (vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 1, § 15a Abs. 2 Satz 5, § 23 Abs. 1 Satz 1, § 31 a Abs. 5 Satz 3 Nr. 3, § 102 Abs. 1 Nr. 3) muss ein Schaden für ein bedeutsames Rechtsgut wie den Bestand des Staates, Leben, Gesundheit, Freiheit, nicht unwesentliche Vermögenswerte sowie andere strafrechtlich geschützte Güter zu befürchten sein (vgl. *Ullrich*, RN 47). Insoweit besteht ein zusätzliches Erfordernis im Hinblick auf das Rechtsgut.

Eine „**dringende Gefahr**“ (vgl. § 38 Abs. 6) ist eine Gefahr für ein wichtiges Rechtsgut, wobei das adjektiv „dringend“ vor allem das Ausmaß und die Wahrscheinlichkeit des Schadens betrifft (vgl. *Schenke/Graulich/Ruthig*, BKAG § 46, RN 11). Art. 13 Abs. 4 Satz 1 und Abs. 7 GG nennen z. B. Lebensgefahren, Gefahren für die Allgemeinheit oder Seuchengefahren. Der Begriff enthält aber auch eine zusätzliche Anforderung in zeitlicher Hinsicht. Eine dringende Gefahr liegt vor, wenn der baldige Eintritt eines ernsthaften Schadens an einem wichtigen Rechtsgut droht (vgl. *Belz*, RN 7 zu § 31). Seit dem ÄndG-HSOG 2018 II (vgl. Einf. RN 50) sind auch Maßnahmen nach den §§ 15 Abs. 4, 15a Abs. 1, Abs. 2 Satz 1, Abs. 2a Satz 1 und 2, Abs. 3, 15b Abs. 1 und 15c Abs. 1 an eine dringende Gefahr geknüpft (vgl. dazu § 15, RN 11, 12).

Der Begriff der **gemeinen Gefahr**, also einer Gefahr, bei der ein Schaden für eine unbestimmte Zahl von Rechtsgütern droht (vgl. *Epping/Hillgruber*, RN 28 zu Art. 13), wird nicht ausdrücklich im HSOG verwendet, ist aber als Beispiel einer dringenden Gefahr in Art. 13 Abs. 4 GG genannt und auch in Art. 13 Abs. 7 GG zu finden.

Seit dem ÄndG-HSOG 2018 II (vgl. Einf. RN 50) gibt es den Begriff der „Gefahr für solche Güter der Allgemeinheit, deren Bedrohung die Grundlagen oder den Bestand des Bundes oder eines Landes oder die Grundlagen der Existenz der Menschen berührt“ (vgl. §§ 15 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1, Abs. 4 Satz 1, 15a Abs. 1, Abs. 2 Satz 1, Abs. 2a Satz 1 und 2, Abs. 3 und Abs. 4, 15b Abs. 1 und 15c Abs. 1). Es handelt sich hierbei um überragend wichtige Rechtsgüter (vgl. BVerfG, Urt. v. 27. 2. 2008 – 1 BvR 370/07, 1 BvR 595/07 –, RN 247; NJW 2008, 822). Zu dem ebenfalls neuen Begriff „**drohende Gefahr**“ s. § 20, RN 8.

Der Begriff „**Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit**“ ist in verschiedenen Varianten vorgesehen (vgl. z. B. §§ 12 Abs. 2 Satz 3, 14 Abs. 6, 15 Abs. 2

Nr. 1, 26 Abs. 1, 30 Abs. 3 Nr. 1), manchmal ohne das Rechtsgut „Freiheit“ (vgl. §§ 32 Abs. 1 Nr. 1, 36 Abs. 5 Satz 1), oft aber in Kombination mit der zeitlichen Komponente „gegenwärtig“ (vgl. §§ 31 Abs. 2, 38 Abs. 2 Nr. 2, 61 Abs. 1 Nr. 1), mit dem Zusatz „dringend“ (vgl. § 15 Abs. 4, 15a Abs. 1, 2 und 3, 15b Abs. 1 und 15c Abs. 1) oder mit dem Zusatz „erheblich“ (vgl. § 31a Abs. 5 Satz 3 Nr. 3). Auch Leib, Leben oder Freiheit sind überragend wichtige Rechtsgüter (vgl. BVerfG, Urt. v. 27. 2. 2008, a. a. O., RN 247). Die „Leibesgefahr“ wird stets zusammen mit der „Lebensgefahr“ genannt. Daher wird darunter nicht jede drohende Körperverletzung, sondern nur eine schwere Verletzung verstanden (vgl. *Ebert/Seel*, RN 19 zu § 2). Der höchste Gefahrengrad ist die „gegenwärtige Lebensgefahr“ (vgl., §§ 60 Abs. 2 und 4, 62 Abs. 1).

Der Begriff „**Gefahr im Verzug**“ beschreibt keine qualifizierte Gefahr oder einen Gefahrengrad (vgl. § 15 Abs. 3, § 18 Abs. 2 Nr. 5, § 30 Abs. 4 Satz 1). Darunter ist eine Lage zu verstehen, bei der ein Schaden eintreten würde, wenn nicht die an sich zuständige Stelle, tätig wird (vgl. *Stephan/Deger*, RN 27 zu § 1). In den meisten Fällen, in denen die Polizeibehörde bei Gefahr im Verzug handeln darf, ist das Gericht die eigentlich zuständige Stelle (sog. Richtervorbehalt; vgl. §§ 15 Abs. 5, 36 Abs. 5, 39 Abs. 1; zu einer Gesamtübersicht, s. *Fredrich*, Polizei- und Ordnungsrecht, RN 348). Der Begriff „Gefahr im Verzug“ ist eng auszulegen (vgl. § 39, RN 1). Der **Richtervorbehalt** zielt auf eine vorbeugende Kontrolle der Maßnahme in ihren konkreten gegenwärtigen Voraussetzungen durch eine unabhängige und neutrale Instanz. Nur bei einer Gefährdung des Untersuchungserfolgs durch die mit der Einholung einer richterlichen Entscheidung einhergehende Verzögerung besteht auch eine Anordnungscompetenz der Polizeibehörde. Sie muss daher regelmäßig versuchen, eine Anordnung des zuständigen Richters zu erlangen, bevor sie selbst eine Anordnung trifft (vgl. § 33, RN 4). Die Gefährdung des Untersuchungserfolgs muss mit Tatsachen begründet werden, die auf den Einzelfall bezogen und zu dokumentieren sind, sofern die Dringlichkeit nicht evident ist. Das Vorliegen einer solchen Gefährdung unterliegt der vollständigen, eine Bindung an die von der Exekutive getroffenen Feststellungen und Wertungen ausschließenden gerichtlichen Überprüfung (vgl. BVerfG, Beschl. v. 12. 2. 2007, NJW 2007, 1345). Zur Erreichbarkeit des Gerichts auch außerhalb der üblichen Dienstzeiten und zum Bereitschaftsdienst (vgl. § 33, RN 4). Mit der Befassung des zuständigen Gerichts mit der Sache durch die Stellung eines Antrags endet die Eilkompetenz der Behörde. Die behördliche Eilkompetenz kann nur dann neu begründet werden, wenn nach der Befassung des Gerichts neue tatsächliche Umstände eintreten oder bekannt werden, die der Möglichkeit einer rechtzeitigen richterlichen Entscheidung entgegenstehen (vgl. BVerfG, Urt. v. 16. 6. 2015 – 2 BvR 2718/10 u. a. –, NJW 2015, 2787).

14a

- 15 Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung sind sowohl von der **Allgemeinheit** (unbestimmte Mehrheit von Personen) als auch von der **einzelnen Person** (jede natürliche oder juristische Person) abzuwehren. Im Falle von **Selbstgefährdung** liegt im Allgemeinen keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung vor: So darf z. B. gegen die Vorführung eines Domppteurs, gegen gefährliches Bergsteigen oder gegen übermäßiges Trinken nicht eingeschritten werden, solange die Allgemeinheit oder Dritte durch solches Verhalten nicht gefährdet werden. Die zulässige Grenze der Selbstgefährdung wird bei der Selbsttötung (Suizid) nicht in jedem Fall überschritten. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) umfasst ein Recht auf selbstbestimmtes Sterben. Es erstreckt sich auch auf die Freiheit, sich das Leben zu nehmen, wobei auch ein Dritter freiwillige Hilfe leisten darf (vgl. BVerfG, Urt. v. 26. 2. 2020 – 2 BvR 2347/15 u. a. –). Hiergegen einzuschreiten, würde das Grundrecht der betroffenen Person verletzen. Wenn allerdings die Gefahrenabwehrbehörde oder die Polizeibehörde in der Kürze des Augenblicks und der Unübersichtlichkeit der Situation nicht erkennen kann, ob ein Handeln der betroffenen Person in voller Selbstverantwortlichkeit gegeben ist, hat sie tätig zu werden (vgl. Sächs. VerfGH, Urt. v. 22. 5. 2003 – Vf. 43-II-00 –; *Deger*, NVwZ 2001, 1229; *Jarass/Pierroth*, Art. 2 GG, RN 27). Es handelt sich dann um einen sog. Gefahrerforschungseingriff (vgl. RN 10).
- 16 In der **Wahrnehmung von Rechten** liegt keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung.

Beispiele: Nicht die Teilnehmer an einem angemeldeten Aufzug stören die öffentliche Sicherheit oder Ordnung, solange sie sich den Vorschriften des Versammlungsrechts entsprechend verhalten, sondern die Gegendemonstranten, die den Aufzug zu sprengen versuchen.

Der Arbeitnehmer, der sich nicht an Streikaufrufe der Gewerkschaft hält, sondern seine Arbeitsstätte aufsucht, verursacht keine Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung.

- 17 Die **Aufgabengeneralklausel ist Rechtsgrundlage für** gefahrenabwehrbehördliche und polizeiliche **Tätigkeiten, die nicht mit Eingriffsmaßnahmen (§§ 11 ff.) verbunden sind.** Dazu zählen z. B. Streifengänge, Streifenfahrten oder Verkehrsbeobachtungen (vgl. Nr. 1.1.1 VVHSOG), aber auch die Tätigkeit von Polizeibeamten in Jugendverkehrsschulen und die Anwesenheit von Polizeibeamten in Fußballstadien (vgl. auch VGH Mannheim, Urt. v. 29. 8. 1988, DÖV 1989, 169). Die Aufgabe der Gefahrenabwehr ist den Gefahrenabwehr- und Polizeibehörden gesetzlich übertragen worden. Daher darf z. B. eine Gemeinde Streifengänge nicht vertraglich an einen privaten Sicherheitsdienst delegieren. Zur Abgrenzung von „**Gefährdersprachen**“ oder „Gefährderschreiben“ ohne und mit Eingriffsqualität

(Eingriff in die durch Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Art. 8 Abs. 1 GG geschützte Willensentschießungs- und Verhaltensfreiheit, der eine Rechtsgrundlage, z. B. nach § 11 HSOG, voraussetzt) s. OVG Lüneburg, Urt. v. 22. 9. 2005, NJW 2006, 391; *Gallwas*, RN 274a; s. ferner § 4, RN 2.

Die Aufgabe der Gefahrenabwehr nach Abs. 1 Satz 1 ist eine **gemeinsame Aufgabe** der Gefahrenabwehr- und der Polizeibehörden. „Gemeinsame Aufgabe“ bedeutet nicht, dass die Erfüllung dieser Aufgabe nur unter Beteiligung von Gefahrenabwehrbehörden und Polizeibehörden erfolgen könnte. Der Begriff will vielmehr verdeutlichen, dass für Gefahrenabwehrbehörden und Polizeibehörden grundsätzlich gleichermaßen eine Pflicht zur Aufgabenerfüllung besteht. Die Vorschrift dient demgemäß der **Verhinderung eines negativen Kompetenzkonflikts**. Weisen allerdings Vorschriften dieses Gesetzes Aufgaben der Gefahrenabwehr bestimmten Behörden zu (vgl. z. B. Abs. 2, 4 und 5, § 13 Abs. 2, §§ 14 bis 17), so sind jedoch grundsätzlich diese Behörden für die Aufgabenerfüllung sachlich zuständig.

18

Die Aufgabenerfüllung hat sich **im Rahmen der geltenden Gesetze (Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung** – Art. 20 Abs. 3 GG –) zu halten (vgl. *Martell*, RN 19). Dies bedeutet zunächst, dass die Gefahrenabwehrbehörden und die Polizeibehörden insbesondere die Schranken zu beachten haben, die durch die Verfassung (GG und HV) zum Schutz des Einzelnen (Grundrechte) aufgerichtet worden sind (Vorrang der Verfassung). Allerdings dürfen einzelne Grundrechte nur im Rahmen der „verfassungsmäßigen Ordnung“ oder der „allgemeinen Gesetze“ (vgl. Art. 2 Abs. 1, Art. 5 GG), wozu auch das Polizeirecht mit seiner Aufgaben- und seiner Befugnisgeneralklausel (zu den Begriffen, s. § 11, RN 2) gehört, ausgeübt werden (vgl. auch RN 9 zu § 10). Es sind aber auch die Gesetze, Rechtsverordnungen und Satzungen, das Gewohnheitsrecht sowie das unmittelbar geltende Recht der Europäischen Union zu beachten – **Vorrang des Gesetzes** – (vgl. *Jarass/Pieroth*, RN 38 zu Art. 20). Zum Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes, vgl. RN 1 zu 11).

19

Die Behörden haben im Hinblick auf den Vorrang der Verfassung auch zu prüfen, ob die im Rahmen der Aufgabenerfüllung anzuwendenden Rechtsvorschriften den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprechen (**Prüfungskompetenz**). Den Behörden und Bediensteten steht aber grundsätzlich **keine Verwerfungskompetenz** zu. Das heißt, sie sind grundsätzlich nicht befugt, von der Anwendung einer Rechtsvorschrift abzusehen, wenn die Prüfung ergeben hat, dass verfassungsrechtliche Bedenken dagegen bestehen. Diese Auffassung ist umstritten. Dafür spricht, dass selbst den Gerichten eine Verwerfungskompetenz für Gesetze nicht zusteht. Sie müssen bei Gesetzen, die nach dem Inkrafttreten des GG erlassen worden sind und die

19a

sie für verfassungswidrig halten, eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts oder des zuständigen Landesverfassungsgerichts einholen, wenn es bei der Entscheidung auf die Gültigkeit dieses Gesetzes ankommt (vgl. Art. 100 Abs. 1 GG). Für die Behörden und deren Bedienstete gilt daher der in § 36 Abs. 2 BeamtStG bzw. § 56 Abs. 3 HSOG (vgl. RN 363) zum Ausdruck gekommene Rechtsgedanke. Die Behörden müssen sich an ihre vorgesetzte Behörde und die Bediensteten müssen sich an ihre Vorgesetzten wenden, wenn sie rechtliche Bedenken gegen eine Rechtsvorschrift haben. Nur in besonders gelagerten Fällen, wenn ein Konflikt unausweichlich ist und eine sofortige Entscheidung zu treffen ist, darf von der Anwendung eines Gesetzes, von dessen Verfassungswidrigkeit die oder der Bedienstete überzeugt ist, abgesehen werden. Zum Meinungsbild, vgl. *Maurer/Waldhoff*, RN 64 ff. zu § 4.

- 20 Bei einer Vielzahl von Rechtsgebieten ist der **Rückgriff auf die Aufgaben- (und die Befugnis-)Generalklausel ausgeschlossen**, weil in diesen Rechtsgebieten die Materie durch spezielle Normen geregelt ist (vgl. § 3 Abs. 1). Dies gilt z. B. für das Baurecht, das Infektionsschutz-, das Vereins-, das Tierseuchen- und das Tierschutzrecht, das Brandschutz-, das Waffen- und das Naturschutzrecht und das Straßenverkehrsrecht (vgl. allerdings §§ 36, 44 StVO). Auch die Aufgaben des **Landesamtes für Verfassungsschutz** (LfV) sind spezialgesetzlich, nämlich im HVSG, geregelt. Das LfV ergänzt als Nachrichtendienst die Arbeit der Polizeibehörden und der sonstigen Sicherheitsbehörden, indem es verfassungsfeindliche Bestrebungen im Vorfeld aufklärt und als Ansprechpartner für andere Nachrichtendienste im In- und Ausland zur Verfügung steht (vgl. LT-Drs. 19/5412 S. 31). Das LfV hat keine polizeilichen Befugnisse (vgl. § 5 Abs. 4 Satz 3 HVSG) und darf nach § 1 Abs. 1 Satz 2 HVSG mit Dienststellen der Polizei organisatorisch nicht verbunden werden (sog. Trennungsgebot). Sind Aufgaben der Gefahrenabwehr anderen Behörden durch Rechtsvorschrift zugewiesen, haben die Gefahrenabwehr- und die Polizeibehörden die Wahrnehmung dieser Aufgaben zu unterlassen, falls nicht die Voraussetzungen des Abs. 2 oder des § 2 Satz 1 ihr Tätigwerden erfordern. Hinsichtlich der Gerichte s. Abs. 3. Zur Zuständigkeit des PP Frankfurt a. M. als Luftsicherheitsbehörde s. § 94, RN 3. Der Grundsatz, dass sondergesetzliche Regelungen den Anwendungsbereich der Generalklauseln zurückdrängen (**Grundsatz der Spezialität**), gilt auch innerhalb des HSOG; s. auch § 11, RN 2, 3.
- 21 Zu den Aufgaben der Gefahrenabwehr gehören auch die erforderlichen **Vorbereitungen für die Hilfeleistung in Gefahrenfällen**. Dies stellt Satz 2 klar. Es handelt sich um keine zusätzliche Aufgabe. Denn schon bisher konnten Aufgaben der Gefahrenabwehr nicht ohne Vorbereitung für die Hilfeleistung in Gefahrenfällen erfüllt werden.

Beispiele: Die Polizeibehörde führt eine aktuelle Liste von Abschleppunternehmen.

Die Polizeibehörde hält ein Verzeichnis von Rettungsdiensten und Ärzten, die Sonntagsdienst verrichten, bereit.

Zu Abs. 2

Neben der Aufgabe der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung aufgrund der Aufgabengeneralklausel des Abs. 1 Satz 1 **haben die Gefahrenabwehr- und die Polizeibehörden die ihnen durch andere Rechtsvorschriften (Gesetze oder Rechtsverordnungen) zugewiesenen weiteren Aufgaben zu erfüllen.** Hierbei handelt es sich nicht in allen Fällen wie insbesondere bei der Strafverfolgung (vgl. §§ 163, 161 StPO) oder der Verfolgung einer Ordnungswidrigkeit (vgl. § 53 OWiG und § 46 Abs. 2 OWiG i. V. m. § 161 StPO) um Aufgaben der Gefahrenabwehr. 22

Als weitere Aufgaben der Gefahrenabwehr, die kraft besonderer Zuweisung durch Rechtsvorschriften von den Verwaltungsbehörden der Landkreise und Gemeinden zu erfüllen sind, soweit nicht die Zuständigkeit einer Behörde der Landesverwaltung gegeben ist (§ 2 Satz 2 und 3, § 82 Abs. 1), kommen insbesondere in Betracht: das Gewerbe-, das Bau- und das Wasserrecht, das Infektionsschutz- und das Tierseuchenrecht, das Lebensmittel-, Abfall- und das Immissionsschutzrecht, das Fundrecht (vgl. § 27b HAG BGB, eingefügt durch Gesetz vom 19. 11. 2008 (GVBl. I S. 980) sowie die Vorschriften des FBG, soweit sie das Bestattungswesen regeln (vgl. *Meixner*, FBG, Einf. RN 17 und RN 6 zu § 9). Auch das Melderecht ist weiterhin dem Gefahrenabwehrrecht zuzuordnen. 23

Durch die Befugnisnormen der §§ 14 Abs. 4, 15 Abs. 3, 31 Abs. 3, 40 Nr. 4 und 71a werden den Gefahrenabwehrbehörden – rechtssystematisch nicht korrekt, aber rechtlich zulässig – ohne ausdrückliche Benennung zugleich auch die entsprechenden Aufgaben übertragen (vgl. auch RN 41). Denn Befugnisse ohne Aufgaben gibt es nicht (vgl. RN 2).

Aufgrund spezieller **Zuweisung** sind durch die **allgemeinen Ordnungsbehörden (§§ 85 ff.) insbesondere die in § 1 HSOG-DVO genannten Aufgaben** wahrzunehmen – Anhang 1 Weitere Aufgabenzuweisungen sind z. B. durch § 16 HundeVO, durch § 1 ProstSchGZustV, die VO über die Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten im Geschäftsbereich des HmDIS vom 6. 9. 2007 (GVBl. I S. 571), zuletzt geändert durch Art. 1 der VO vom 26. 9. 2015 (GVBl. S. 367), oder durch § 3 der VO zur Bestimmung verkehrsrechtlicher Zuständigkeiten vom 12. 11. 2007 (GVBl. I S. 800), zuletzt geändert durch VO vom 5. 3. 2018 (GVBl. S. 38), vorgenommen worden. Weitere Zuweisungen erfolgten im Rahmen 24

der Eingliederung von Sonderordnungsbehörden in die allgemeine Verwaltung (s. dazu § 90, RN 3).

Die allgemeinen Ordnungsbehörden sind an die Stelle der allgemeinen Polizeibehörden getreten (§ 113 Abs. 2 Satz 2). Anwendungsfälle dieser Art sind – nur noch selten – z. B. § 3 Abs. 5 der VO über die Beseitigung von pflanzlichen Abfällen außerhalb von Beseitigungsanlagen vom 17. 3. 1975 (GVBl. I S. 48).

- 25** Den **Sonderordnungsbehörden** (§ 90) sind auf bestimmten Gebieten der Gefahrenabwehr Aufgaben der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung übertragen; Näheres s. unter § 90.
- 26** Den **Polizeibehörden** sind zahlreiche weitere Aufgaben (bzw. Befugnisse, die Aufgaben voraussetzen) übertragen worden, vgl. z. B. nach §§ 12a, 19a VersG (vgl. § 14, RN 2), §§ 161, 163 StPO, § 36, § 44 Abs. 2 StVO, § 71 Abs. 4 und 5 AufenthG, § 49 HKJGB, § 13 Nr. 1 HKJGBAV. Das PP Frankfurt am Main ist Luftsicherheitsbehörde im Sinne der §§ 7 und 10 des Luftsicherheitsgesetzes nach § 2 Abs. 2 der Luftverkehrs-Zuständigkeitsverordnung vom 11. 10. 2011 (GVBl. S. 526), geändert durch VO vom 21. 11. 2016 (GVBl. S. 198). Das PP Südhessen ist zuständig für den Vollzug ausländerrechtlicher Freiheitsentziehungsmaßnahmen nach § 1 VaFG (vgl. § 6 AuslZustV). Das HLKA ist zuständige Behörde für den Vollzug eines Vereinsverbotes (vgl. § 1 Nr. 1 der Verordnung betr. Zuständigkeiten nach dem öffentlichen Vereinsrecht vom 12. 12. 2012 (GVBl. S. 658). Der grenzpolizeiliche Schutz, der Schutz der Bahnanlagen sowie der Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs obliegt der Bundespolizei (§§ 2, 3, 4 BPolG).
- 27** Den **allgemeinen Ordnungsbehörden und den Polizeibehörden** durch andere Rechtsvorschriften **zugewiesene weitere Aufgaben** ergeben sich z. B. aus § 53 OWiG (vgl. *Göhler*, Anm. 2 zu § 53 OWiG), § 17 HAGBNatSchG, § 3 der GefahrenabwehrVO für Häfen vom 16. 12. 2008 (GVBl. I S. 1031), zuletzt geändert durch VO vom 21. 11. 2015 (GVBl. S. 435), der VO zur Bestimmung verkehrsrechtlicher Zuständigkeiten vom 12. 11. 2007 (GVBl. I S. 800) s. RN 24, und der VO über die Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Atom-, Strahlenschutz- und Strahlenschutzvorsorge-rechts vom 30. 11. 2004 (GVBl. I S. 371), zuletzt geändert durch Art. 9 der VO vom 3. 11. 2014 (GVBl. S. 269). Das HLKA und die Kreisordnungsbehörden haben Zuständigkeiten nach dem öffentlichen Vereinsrecht; vgl. VO v. 12. 12. 2012 (GVBl. S. 658). Zur Verkehrsüberwachung durch die örtlichen Ordnungsbehörden und die Polizeibehörden s. den Erlass vom 5. 2. 2015 (StAnz. S. 182). Zur Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen den beiden Behörden nach § 2 Satz 1 s. § 2 RN 8 und 9.

Aufgaben der Gefahrenabwehr und der Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten sind **innerhalb eines Lebenssachverhalts häufig nebeneinander in zeitlichem und räumlichem Zusammenhang** wahrzunehmen (BVerwG, Beschl. v. 22. 6. 2001, BayVBl. 2002, 55). Es herrscht dann eine sogenannte **Gemengelage**. Jede Maßnahme ist getrennt zu beurteilen. Es besteht weder ein allgemeiner Vorrang der Strafprozessordnung gegenüber dem Gefahrenabwehrrecht noch umgekehrt. Bei **Gemengelagen** bleiben strafprozessuale und gefahrenabwehrrechtliche Befugnisse grundsätzlich nebeneinander anwendbar (vgl. BGH, Urt. v. 26. 4. 2017 – 2 StR 247/169, JZ 2017, 1119). Enthält eine einzelne Maßnahme sowohl präventive als auch repressive Elemente, spricht man von einer **doppelfunktionalen Maßnahme**. Die Bewertung, welchem Rechtsgebiet die einzelne Maßnahme zuzuordnen ist, hat nach dem **erkennbaren Schwerpunkt** zu erfolgen (VGH Kassel, Urt. v. 18. 5. 1999, DÖV 1999, 916): Wesentlicher Schwerpunkt bei der Abgrenzung ist, ob die Behörde präventiv oder repressiv handeln wollte. Ist kein behördlicher Wille erkennbar, ist die Abgrenzung nach dem objektiven Gesamteindruck vorzunehmen (vgl. *Ehrenberg/Frohne*, Kriminalistik 2003, 737).

28

Beispiel: Polizeibeamte, die anlässlich einer Wirtshausschlägerei zu Hilfe gerufen werden, trennen die aufeinander einschlagenden Gäste (Gefahrenabwehr), vernehmen Zeugen, um den Sachverhalt (Strafverfolgung) zu klären, und stellen Tatwerkzeuge sicher (Strafverfolgung als Beweismittelsicherung oder zur Einziehung).

Lässt die Situation die gleichzeitige angemessene Wahrnehmung der Strafverfolgung und der Gefahrenabwehr nicht zu, ist nach dem Grundsatz der Güter- und Pflichtenabwägung jeweils für die konkrete Lage zu entscheiden, ob die Strafverfolgung oder die Gefahrenabwehr das höherwertige Rechtsgut ist (vgl. *MüKoStPO/Kölbel* § 161, RN 18 sowie Abschnitt III der Anlage 1 der VVHSOG – Anhang 2 –).

Beispiel: Ist in einem Entführungsfall ein Beschuldigter gefasst, das entführte Opfer aber noch nicht aufgefunden und frei, hat die Befragung des Beschuldigten als gefahrenabwehrrechtlich Verantwortlicher (vgl. §§ 12, 6 HSOG) Vorrang vor seiner Vernehmung nach § 163a StPO.

Zur Frage, welche Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte **Ermittlungspersonen** sind (die Bezeichnung „Hilfsbeamter“ der Staatsanwaltschaft wurde durch das Erste Justizmodernisierungsgesetz vom 24. 8. 2004 [BGBl. I S. 2198] durch „Ermittlungsperson“ ersetzt), s. die aufgrund des § 152 Abs. 2 GVG erlassene VO vom 26. 9. 2011 (GVBl. I S. 582), geändert durch VO vom 5. 11. 2019 (GVBl. S. 322). **Bei Strafverfolgungsmaßnahmen** der Polizeibehörden, die auf Anordnung oder Ersuchen der Staatsanwaltschaft

29

oder aufgrund eigener Zuständigkeit nach § 163 StPO vorgenommen werden, ist **nicht** der **Verwaltungsrechtsweg, sondern** der **Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten** gegeben (§ 23 Abs. 1 EGGVG bzw. § 98 Abs. 2 Satz 2 StPO entsprechend; vgl. dazu *Meyer-Goßner/Schmitt*, § 98, RN 23; ferner *Pieroth/Schlink/Kniesel*, § 2, RN 14). Gegen eine Maßnahme der Strafverfolgungsvorsorge (vgl. RN 43) ist der Verwaltungsrechtsweg gegeben, soweit sie aufgrund des HSOG ergangen ist, weil die Polizeibehörde in diesem Fall nicht als Justizbehörde tätig wird, und die Maßnahme auch nicht der Einleitung oder der Durchführung eines Strafverfahrens dient. Zur Abgrenzung bei Gemengelage und doppelunktionalen Maßnahmen s. RN 28. Zur Frage des unmittelbaren Zwanges durch Polizeibeamte auf Anordnung des Staatsanwalts s. die Gemeinsamen Richtlinien der Justizminister/-senatoren und der Innenminister/-senatoren (Nr. 3.3 der VVHSOG – Anhang 2 –). Zur Abgrenzung zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft bei sog. Initiativvermittlungen s. Nr. 6 der Gemeinsamen Richtlinien über die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei bei der Verfolgung der Organisierten Kriminalität v. 20. 2. 2017 (StAnz. S. 378).

- 30 **Bei der Erfüllung zugewiesener weiterer Aufgaben** im Sinne des Abs. 2 finden **grundsätzlich** die Vorschriften des **HSOG Anwendung**. Allerdings gehen Vorschriften des Bundes- oder des Landesrechts, die besondere Regelungen enthalten, vor. Fehlen in diesen Rechtsvorschriften abschließende Regelungen, ist das HSOG ergänzend anzuwenden (§ 3 Abs. 1). Soweit das HSOG keine abschließenden Regelungen zur Verarbeitung personenbezogener Daten enthält, ist das HDSIG ergänzend anzuwenden. Das HSOG findet keine Anwendung, soweit das Recht der Europäischen Union, insbesondere die DSGVO unmittelbar gilt (vgl. § 3 Abs. 4 und § 3, RN 11).

Zu Abs. 3

- 31 Zum Schutzbereich der öffentlichen Sicherheit gehört die Rechtsordnung allgemein, ohne Rücksicht darauf, ob es sich um öffentlich-rechtliche oder zivilrechtliche Normen handelt. Auch Gefahren im Bereich des Zivilrechts sind daher begrifflich Gefahren für die öffentliche Sicherheit. Jedoch ist der **Privatrechtsschutz primär Sache der ordentlichen Gerichte** (s. RN 33). Sind jedoch private Rechte auch durch öffentlich-rechtliche Vorschriften – insbesondere Straf- oder Bußgeldvorschriften – geschützt, so ist die Abwehr von Gefahren für diese privaten Rechte Aufgabe der Gefahrenabwehr- und der Polizeibehörden nach Abs. 3.

Beispiel: Bei einer Wirtshausschlägerei (Beispiel RN 28) besteht die Gefahr der Körperverletzung. Diese ist mit Strafe bedroht (§ 223 StGB). Durch sie wird gleichzeitig auch das zivilrechtlich geschützte Rechtsgut der körperli-

chen Unversehrtheit (§ 823 BGB) beeinträchtigt. Die Trennung der Streit-
hähne ist Aufgabe der Polizei nach Abs. 1, nicht nach Abs. 3.

Zu den **Rechten** im Sinne des Abs. 3 gehören nicht nur die sich gegen
jedermann richtenden absoluten Rechte, wozu dingliche Rechte (z. B.
Eigentum), Persönlichkeitsrechte (z. B. Namensrechte oder das Recht am
eigenen Bild – vgl. VGH Mannheim, Urt. v. 8. 5. 2008, NVwZ-RR 2008, 700
m. w. N.) und Urheberrechte zählen (zum Einschreiten der Polizei gegen
das Fotografieren einer Person s. VGH Mannheim, Urt. v. 8. 5. 2008, a. a. O.;
speziell zum Fotografieren von Polizeibeamten, s. § 40, RN 9), sondern
auch Rechtsansprüche, also das Recht, von einem anderen ein Tun oder
Unterlassen zu verlangen (z. B. Schadensersatzansprüche nach § 823 BGB;
Palandt, Anm. 1, 2 zu § 194 BGB). Bloße Interessen genügen nicht. **32**

Für den Privatrechtsschutz sind grundsätzlich die **ordentlichen Gerichte** **33**
(einschließlich der Arbeitsgerichte) zuständig. Eilbedürftigkeit rechtfertigt
als solche behördliches Einschreiten in der Regel nicht. Für derartige Fälle
gibt es den Arrestbefehl und die einstweilige Verfügung (§§ 916 ff. und
§§ 935 ff. ZPO).

Ausnahme sind trotz der Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte die **34**
Gefahrenabwehr- und die Polizeibehörden mit dem Schutz privater Rechte
beauftragt, wenn der gerichtliche Schutz nicht rechtzeitig zu erlangen ist
und wenn ohne behördliche Hilfe die Verwirklichung des Rechts vereitelt
oder wesentlich erschwert würde (**Subsidiaritätsprinzip**).

Beispiel: Ein Mieter, der mit der Zahlung seiner Miete im Rückstand ist,
versucht nachts unter Mitnahme seiner Habe auszuziehen. Der Vermieter ruft
zum Schutz seines gesetzlichen Pfandrechts die Polizei, die die dem Mieter
gehörenden Gegenstände in einem leeren Raum des Vermieters unterstellt
und den Raum bis zum nächsten Tage versiegelt.

Auch in Fällen, in denen die betroffene Person den für den gerichtlichen
Schutz erforderlichen Antrag nicht stellen kann, weil sie den Sachverhalt,
der zur Gefährdung ihres Rechts führt oder die Personalien des Schädigers
nicht kennt, haben die Gefahrenabwehr- und die Polizeibehörden den
Schutz privater Rechte zu übernehmen.

Bei ihrer Aufgabenwahrnehmung haben sich die Behörden auf das zum **35**
Schutz des Rechts **unbedingt Erforderliche** zu beschränken und sich im
Übrigen jedweden Eingriffs in privatrechtliche Angelegenheiten zu ent-
halten.

Abs. 3 **schränkt die Aufgabe der Gefahrenabwehr für den Bereich des** **36**
Zivilrechts ein. Die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Befugnisse erge-
ben sich insbesondere aus §§ 11 ff. Bei der Verarbeitung personenbezogener