

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis	11
Literaturverzeichnis	25
Literatur zur Geschichte der Hamburger Polizei und des Hamburgischen Polizeirechts	29
A. Polizei- und Ordnungsrecht	31
I. Allgemeines und besonderes Verwaltungsrecht	31
II. Grundbegriffe und Prinzipien	32
B. Grundlagen	34
I. Rechtsquellen und ihre Rangordnung	34
II. Konstitutionelles Gefahrenabwehrrecht	37
III. Aufgaben der Polizei- und Ordnungsverwaltung	53
IV. Organisation der Polizei- und Ordnungsverwaltung	59
V. Gefahrenabwehr in der digitalen Transformation und im Klimawandel	66
C. Maßnahmen	68
I. Vorab: Ermittlung der maßgeblichen Rechtsvorschriften	68
II. Rechtsgrundlage	75
III. Anforderungen der formellen Rechtmäßigkeit	89
IV. Schutzgüter	102
V. Gefahr	116
VI. Verantwortlichkeit und Pflichtigkeit	134
VII. Ermessen, Verhältnismäßigkeit und weitere allgemeine materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	150
D. Befugnisse im Einzelnen	173
I. Grundlagen zu den Standardbefugnissen	173
II. Informationelle Befugnisse	176
III. Aktionelle Befugnisse	228
IV. Generalbefugnis	277
V. Exkurs: Befugnisse zum Schutz bei psychischen Krankheiten	282
VI. Befugnisse im Rahmen der Amts-, Informations- und Vollzugshilfe	282
E. Um- und Durchsetzung	284
I. Verwaltungsvollstreckung	284
II. Unmittelbare Ausführung	299
III. Insbesondere: Abschleppen von Fahrzeugen	303
F. Polizeiliche Genehmigungsverfahren	308
G. Gefahrenabwehrverordnungen	311
I. Rechtsgrundlage der Gefahrenabwehrverordnung	312
II. Formelle Rechtmäßigkeit der Gefahrenabwehrverordnung	314
III. Materielle Rechtmäßigkeit der Gefahrenabwehrverordnung	315

H. Kostentragung und Entschädigung	321
I. Kostentragung	321
II. Folgenbeseitigung, Entschädigung und Schadensersatz	328
I. Rechtsschutz gegen polizeiliche Maßnahmen	335
I. Rechtsweg	335
II. Statthafte Formen des Verwaltungsrechtsschutzes	337
J. Geschichte der Hamburger Polizei und des Hamburgischen Polizeirechts	343
I. Spätmittelalter und frühe Neuzeit: Policy und Polizeiordnungen	343
II. Reformation, Aufklärung und Stadtrepublik: Policy, Polizeigewalt und Polizeiorganisation	345
III. Von der napoleonischen Besetzung bis zum Ende des Kaiserreichs	347
IV. Weimarer Republik: Militarismus und Preußisches Polizeiverwaltungs-gesetz	355
V. Nationalsozialismus: Zentralisierung, Entstaatlichung und Rechtsumdeu-tung	358
VI. Nachkriegszeit: Entpolizeilichung und Entnazifizierung	363
VII. Im geteilten Deutschland: Reorganisation der Polizei und Vereinheitlichung des Polizeirechts	365
VIII. Seit der Wiedervereinigung: Polizeirechtsreform und vorbeugende Verbre-chensbekämpfung	366
Stichwortverzeichnis	371

Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis	25
Literatur zur Geschichte der Hamburger Polizei und des Hamburgischen Polizeirechts	29
A. Polizei- und Ordnungsrecht	31
I. Allgemeines und besonderes Verwaltungsrecht	31
II. Grundbegriffe und Prinzipien	32
B. Grundlagen	34
I. Rechtsquellen und ihre Rangordnung	34
1. Europäische Union und Völkergemeinschaft	34
2. Bund sowie Freie und Hansestadt Hamburg	35
3. Rangordnung	37
II. Konstitutionelles Gefahrenabwehrrecht	37
1. Gefahrenabwehr als Teilaufgabe der Sicherheit	38
a) Sicherheit als staatliche und europäische Aufgabe	38
b) Sicherheit als gesellschaftliche und private Aufgabe	39
c) Aufgabe der Gefahrenabwehr	39
aa) Abwehr von Gefahren	40
bb) Gefahren- und Kriminalprävention	41
cc) Freiheit als Grund und Grenze der Gefahrenabwehr	41
2. Gewährleistung der Gefahrenabwehr	43
a) Vorgaben des Grundgesetzes	43
aa) Menschenwürde	43
bb) Gefahrenabwehr im Rechtsstaat	44
(1) Grundrechte	44
(2) Verhältnismäßigkeit	46
(3) Gesetzmäßigkeit, insbes. Rechtsbindung und Bestimmtheit	47
(4) Gewaltenteilung	47
cc) Demokratie und Gefahrenabwehr	48
dd) Gefahrenabwehr im Bundesstaat	49
(1) Gesetzgebungskompetenzen	49
(2) Ausführungskompetenzen	50
b) Vorgaben der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg	51
c) Vorgaben des europäischen Vertragsrechts	52
d) Vorgaben des Völkerrechts	52
III. Aufgaben der Polizei- und Ordnungsverwaltung	53
1. Gefahrenabwehr	54
a) Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung („klassische“ Gefahrenabwehr)	54
b) Gefahren- und Kriminalprävention („Vorfeld“)	55
aa) Vorbeugende Bekämpfung von Straftaten	56
bb) Vorbereitung für die Hilfeleistung und das Handeln in Gefahrenfällen	56
c) Abgrenzung zur besonderen Gefahrenabwehr	57

2. Amts-, Informations- und Vollzugshilfe	57
3. Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten	57
4. Weitere gesetzlich zugewiesene Aufgaben	59
IV. Organisation der Polizei- und Ordnungsverwaltung	59
1. Hamburger Polizei- und Ordnungsverwaltung	60
a) Verwaltungsbehörden, einschl. Sonderordnungsbehörden	60
b) Polizei, insbes. Vollzugspolizei	61
2. Weitere Verwaltungen mit Sicherheitsaufgaben in Hamburg	62
3. Organisationsübergreifende Sicherheitsstrukturen	65
4. Abgrenzung zur Organisation privater Eigensicherung	66
V. Gefahrenabwehr in der digitalen Transformation und im Klimawandel	66
C. Maßnahmen	68
I. Vorab: Ermittlung der maßgeblichen Rechtsvorschriften	68
1. Von der konkreten Handlung zum einschlägigen Recht	69
a) Rechtsbegriffe und Handlungsformen	69
b) Handlungsformen im Polizei- und Ordnungsrecht	70
2. Vom einschlägigen zum maßgeblichen Recht	73
II. Rechtsgrundlage	75
1. Anforderungen an die Rechtsgrundlage, insbes. Notwendigkeit einer Ermächtigung	76
a) Eingriff in Grundrechte	76
b) Allgemeiner Vorbehalt des Gesetzes	77
c) Grenzen der Reichweite des Vorbehalts des Gesetzes	78
d) Insbesondere: Einwilligung und Grundrechtsverzicht	80
2. Bestimmung der Rechts- bzw. Ermächtigungsgrundlage	80
a) Rang eines Gesetzes	80
b) Befugnis mit hinreichender Reichweite	82
c) Reichweite anderer Rechtsgrundlagen	84
3. Anwendbarkeit der Rechtsgrundlage, insbes. Kollisionen	84
a) Anwendungsvorrang bei Spezialität	85
b) Anwendungsexklusivität bei Abgeschlossenheit	86
4. Wirksamkeit der Rechts- bzw. Ermächtigungsgrundlage	88
III. Anforderungen der formellen Rechtmäßigkeit	89
1. Zuständigkeit	90
a) Zuständigkeiten innerhalb des Hamburger Hoheitsgebiets	91
aa) Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden	91
bb) Zuständigkeit der Vollzugspolizei	92
cc) Insbesondere: Schutz privater Rechte	93
dd) Insbesondere: Einschreiten gegen Hoheitsträger	96
b) Grenzüberschreitende Zuständigkeiten	97
2. Verfahrens- und Formvorschriften	98
a) Verfahren	98
b) Form	100
c) Bekanntgabe und Wirksamkeit	100
3. Rechtsfolgen bei Verstößen gegen formelles Polizei- und Ordnungsrecht	101
IV. Schutzgüter	102
1. Öffentliche Sicherheit	103
a) Unversehrtheit der objektiven Rechtsordnung	103

b) Subjektiv-öffentliche Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen	106
c) Private Rechte	108
d) Bestand des Staates, seiner Einrichtungen und Veranstaltungen	108
e) Insbesondere: Fotografieren und Filmen von Polizeieinsätzen	110
2. Öffentliche Ordnung	113
V. Gefahr	116
1. Konkrete Gefahr	117
a) Anforderungen an die Konkretheit	117
b) Bestimmung des betroffenen Schutzguts und seines Schadens	119
c) Hinreichende Wahrscheinlichkeit	120
d) Absehbare Zeit	122
e) Beurteilungsperspektive	122
2. Störung	123
3. Qualifizierte Gefahren	124
4. Anscheins- und Scheingefahr	125
5. Gefahrenverdacht	127
6. Exkurs: Prognosesoftware („Predictive Policing“)	129
7. Abgrenzungen	130
a) Konkretisierte und drohende Gefahr	130
b) Risiko	133
c) Nichtwissen	133
VI. Verantwortlichkeit und Pflichtigkeit	134
1. Rechtssubjekte gefahrenabwehrrechtlicher Verantwortlichkeit	136
2. Verhaltensverantwortlichkeit	137
a) Zurechnung des Verhaltens zur Gefahr	138
b) Mittelbare Verursachung, Zweckveranlasser	139
c) Zusatzverantwortlichkeit	142
3. Zustandsverantwortlichkeit	142
4. Notstandspflichtigkeit	145
5. Anscheins- und Verdachtsverantwortlichkeit	148
6. Gesamtrechtsnachfolge in die Verantwortlichkeit	150
VII. Ermessen, Verhältnismäßigkeit und weitere allgemeine materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	150
1. Ermessen der Polizei- und Ordnungsbehörden	151
a) Ebenen des Ermessens	152
aa) Entschließungsermessen	152
bb) Auswahl unter mehreren Verantwortlichen	153
cc) Mittelauswahlermessen	154
b) Bindungen des Ermessens	154
aa) Ermessensnichtgebrauch oder -unterschreitung	155
bb) Ermessensfehlgebrauch	156
cc) Ermessensüberschreitung	158
dd) Insbesondere: Racial Profiling	159
c) Vollständige Reduzierung des Ermessens	161
aa) Pflicht zum Einschreiten	161
bb) Anspruch auf polizeiliches Handeln	162
cc) Insbesondere: Polizeiliches Einschreiten gegen unfreiwillige Obdachlosigkeit	163

2. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	165
a) Legitimer Zweck	165
b) Geeignetheit	166
c) Erforderlichkeit	167
d) Angemessenheit, Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne	169
3. Bestimmtheit polizei- und ordnungsbehördlicher Verfügungen	170
4. Möglichkeit der Befolgung einer Verfügung	171
D. Befugnisse im Einzelnen	173
I. Grundlagen zu den Standardbefugnissen	173
1. Handlungs- bzw. Rechtsform polizeilicher Standardmaßnahmen	174
2. Durchsetzung und Vollstreckungsbedürftigkeit	175
II. Informationelle Befugnisse	176
1. Grundlagen der informationsrechtlichen Befugnisse im PolDVG	178
a) Anwendungsbereich und Grundbegriffe	178
b) Grundsätze der Datenverarbeitung	180
c) Organisation und Verfahren, Kontrolle	182
2. Befugnisse zur Datenerhebung	183
a) Befragung einschl. Anhalten sowie Auskunft	184
b) Identitätsfeststellung und Prüfung von Berechtigungsscheinen	186
aa) Zwecke und Voraussetzungen der Identitätsfeststellung	187
bb) Zulässige Maßnahmen zur Feststellung der Identität	189
cc) Kontrollmaßnahmen in Waffenverbotsgebieten	190
dd) Prüfung von Berechtigungsscheinen	191
ee) Feststellung der Personalien durch die Verwaltungsbehörden	192
c) Datenverarbeitung zur Vorbereitung auf die Hilfeleistung in Gefahrenfällen	192
d) Datenverarbeitung bei Notrufen, Aufzeichnung von Anrufen und Funkverkehr	192
e) Erkennungsdienstliche Maßnahmen und Identifizierung unbekannter Toter durch DNA-Material	193
f) Lichtbildaufnahme in Gewahrsamseinrichtungen	195
g) Offener Einsatz technischer Mittel zur Übertragung und Aufzeichnung von Bild und Ton	196
aa) Anlässe und Voraussetzungen der einzelnen Befugnisse	197
bb) Offenheit, Drittbetroffenheit, Speicherung und Zweckbindung	202
h) Einsatz von automatischen Kennzeichenlesesystemen	202
i) Observation	203
j) Verdeckter Einsatz technischer Mittel	205
k) Verdeckter Einsatz technischer Mittel in oder aus Wohnungen	207
l) Überwachung und Aufzeichnung von Telekommunikation und von Kommunikation in informationstechnischen Systemen	208
m) Einsatz von Vertrauenspersonen	209
n) Einsatz verdeckter Ermittlungspersonen	211
o) Elektronische Aufenthaltsüberwachung	213
p) Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung oder gezielten Kontrolle	215
q) Opferschutzmaßnahmen	216

3. Befugnisse zur weiteren Datenverarbeitung	216
a) Allgemeine Grundsätze der Weiterverarbeitung	216
aa) Rechtmäßigkeitszusammenhang	217
bb) Grundsatz der Zweckbindung	217
(1) Zweckrealisierende Datenverarbeitung	218
(2) Zweckwahrende Datenverarbeitung	219
(3) Zweckändernde Datenverarbeitung	219
(4) Weitere Modifikationen und Begleitregelungen der Zweckbindung	221
cc) Speicherdauer und Dateisysteme	221
b) Einzelne Weiterverarbeitungsbefugnisse	222
aa) Weitere Verarbeitung, insbes. Sammeln und Speichern von Daten	222
bb) Übermittlung von Daten, einschl. Fahndung	223
cc) Abgleich von Daten, insbes. automatisierte Auswertung und Rasterfahndung	224
dd) Training und Testung von lernenden IT-Systemen	226
4. Generalbefugnis der polizeilichen Datenverarbeitung	227
III. Aktionelle Befugnisse	228
1. Vorladung	229
2. Meldeauflage	231
3. Platzverweisung	233
4. Wohnungsverweisung und -betretungsverbot	235
5. Aufenthaltsverbot	238
6. Kontakt- und Näherungsverbot	240
7. Polizeiliche Begleitung	242
8. Ingewahrsamnahme von Personen	242
a) Verfassungsrechtliche Grundlagen	243
b) Gewahrsamstatbestände und -voraussetzungen	245
aa) Schutz der Person	245
bb) Verhinderung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten	246
cc) Durchsetzung eines Platzverweises, Betretungs-, Kontakt- und Näherungs- oder Aufenthaltsverbots	248
dd) Schutz privater Rechte	249
ee) Durchsetzung einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung	250
ff) Zuführung von Minderjährigen	250
gg) Zurückführung entwichener Personen	250
c) Besondere Anforderungen an Gewahrsam bzw. Festhalten	251
aa) Entscheidung über die Ingewahrsamnahme	251
bb) Behandlung festgehaltener Personen	253
cc) Dauer der Freiheitsentziehung	255
d) Exkurs: Verbringungsgewahrsam	256
9. Sicherstellung von Sachen	257
a) Gegenstand einer Sicherstellung	258
b) Sicherstellungstatbestände und -voraussetzungen	259
aa) Abwehr unmittelbar bevorstehender Gefahren	259
bb) Verhinderung missbräuchlicher Verwendung im Gewahrsam	260
cc) Schutz vor Verlust oder Beschädigung	261
c) Verwahrung	262

d) Verwertung, Einziehung, Unbrauchbarmachung, Vernichtung	263
10. Durchsuchung von Personen, Sachen und Wohnungen	263
a) Durchsuchen und Untersuchen von Personen	264
aa) Besondere Verfahrensvorgaben	265
bb) Durchsuchungstatbestände	265
cc) Befugnisse zur körperlichen Untersuchung	267
b) Durchsuchen von Sachen	268
aa) Gegenstand einer Durchsuchung	269
bb) Besondere Verfahrensvorgaben	269
cc) Durchsuchungstatbestände	269
(1) Von einer Person mitgeführte Sachen, insbes. Fahrzeuge	269
(2) Zum Verbergen von Personen und Gegenständen genutzte Sachen	270
(3) An bestimmten Orten befindliche Sachen	271
c) Betreten und Durchsuchen von Wohnungen	271
aa) Begriff der Wohnung	272
bb) (Bloßes) Betreten einschließlich Besichtigen	273
cc) Durchsuchen einschließlich Betreten	274
(1) Besondere Verfahrensvorgaben	275
(2) Materielle Voraussetzungen	275
IV. Generalbefugnis	277
1. Gefährderansprache	279
2. Informations-, Kommunikations- und Digitalhandeln, insbes. in sozia- len Medien	280
V. Exkurs: Befugnisse zum Schutz bei psychischen Krankheiten	282
VI. Befugnisse im Rahmen der Amts-, Informations- und Vollzugshilfe	282
E. Um- und Durchsetzung	284
I. Verwaltungsvollstreckung	284
1. Voraussetzungen der Verwaltungsvollstreckung	285
a) Formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Vollstreckung	285
b) Anforderungen an die Grundverfügung	286
aa) Inhalt, Wirksamkeit und Vollstreckbarkeit	286
bb) Rechtmäßigkeit der Grundverfügung	287
c) Anforderungen an die Art und Weise der Vollstreckung	288
d) Vollstreckung im beschleunigten Verfahren	289
2. Vollstreckungshindernisse	289
3. Die Zwangsmittel im Einzelnen	290
a) Ersatzvornahme	290
b) Zwangsgeld	291
c) Unmittelbarer Zwang	291
aa) Allgemeine Voraussetzungen	293
bb) Anwendung körperlicher Gewalt	294
cc) Ärztliche Zwangsmaßnahmen	294
dd) Anwendung von Hilfsmitteln der körperlichen Gewalt, insbes. Fesselung von Personen	295
ee) Gebrauch von Waffen, insbes. von Schusswaffen	297
d) Erzwingungshaft	299

II. Unmittelbare Ausführung	299
1. Abgrenzung zur Verwaltungsvollstreckung	300
2. Voraussetzungen	301
a) Rechtmäßigkeit einer hypothetischen Grundverfügung	301
b) Eilbedürftigkeit	301
3. Rechtsfolge	302
III. Insbesondere: Abschleppen von Fahrzeugen	303
1. Sicherstellung	303
2. Ersatzvornahme	304
3. Unmittelbare Ausführung	305
4. Verhältnismäßigkeit des Abschleppens	305
F. Polizeiliche Genehmigungsverfahren	308
G. Gefahrenabwehrverordnungen	311
I. Rechtsgrundlage der Gefahrenabwehrverordnung	312
1. Bestimmung der Verordnungsbefugnis	312
2. Anforderungen an die Verordnungsbefugnis	313
II. Formelle Rechtmäßigkeit der Gefahrenabwehrverordnung	314
III. Materielle Rechtmäßigkeit der Gefahrenabwehrverordnung	315
1. Vereinbarkeit mit den Vorgaben der Verordnungsbefugnis	316
2. Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht	317
3. Verordnungsermessen	318
a) Erlassermessen	318
b) Ausgestaltungsermessen	319
H. Kostentragung und Entschädigung	321
I. Kostentragung	321
1. Kostentragung von Verantwortlichen	322
a) Verwaltungsvollstreckung	323
b) Unmittelbare Ausführung	324
c) Sicherstellung und Verwahrung	325
d) Kostentragung bei mehreren Verantwortlichen	325
2. Kostentragung durch Veranlasser und Begünstigte	326
II. Folgenbeseitigung, Entschädigung und Schadensersatz	328
1. Entschädigung bei rechtmäßigem Handeln der Behörde	329
a) Entschädigung von Notstandspflichtigen und Polizeihelfern	329
b) Entschädigung unbeteiligter Dritter	330
c) Entschädigung von Anscheins- und Verdachtsverantwortlichen	331
2. Ansprüche bei rechtswidrigem Handeln der Behörde	332
a) Amtshaftungsanspruch	332
b) Anspruch aus öffentlich-rechtlichem Schuldverhältnis	334
c) Verschuldensunabhängige Haftung	334
I. Rechtsschutz gegen polizeiliche Maßnahmen	335
I. Rechtsweg	335
II. Statthafte Formen des Verwaltungsrechtsschutzes	337
1. Rechtsschutz gegen Verwaltungsakte	337
a) Erledigte Verwaltungsakte	338

b) Kosten- und Gebührenbescheide	339
2. Rechtsschutz gegen Realakte	339
3. Durchsetzung von Ansprüchen auf polizeiliches Handeln	340
4. Rechtsschutz gegen Gefahrenabwehrverordnungen	341
J. Geschichte der Hamburger Polizei und des Hamburgischen Polizeirechts	343
I. Spätmittelalter und frühe Neuzeit: Policey und Polizeiordnungen	343
II. Reformation, Aufklärung und Stadtrepublik: Policey, Polizeigewalt und Polizeiorganisation	345
III. Von der napoleonischen Besetzung bis zum Ende des Kaiserreichs	347
1. Wandel des allgemeinen Verständnisses von Polizei im Zuge der gesellschaftlichen Entwicklung und der liberalen Polizeikritik	348
2. Gründung und Ausgestaltung der Hamburger Polizei	351
3. Modernisierung und Weiterentwicklung nach englischem und preußischem Vorbild	353
4. Konturierung und Entwicklung des Hamburger Polizei- und Ordnungsrechts	354
IV. Weimarer Republik: Militarismus und Preußisches Polizeiverwaltungs-gesetz	355
V. Nationalsozialismus: Zentralisierung, Entstaatlichung und Rechtsumdeutung	358
VI. Nachkriegszeit: Entpolizeilichung und Entnazifizierung	363
VII. Im geteilten Deutschland: Reorganisation der Polizei und Vereinheitlichung des Polizeirechts	365
VIII. Seit der Wiedervereinigung: Polizeirechtsreform und vorbeugende Verbrechensbekämpfung	366
Stichwortverzeichnis	371