

---

## I. Grundlagen des Hamburger Polizei- und Ordnungsrechts<sup>1</sup>

- 1 Das Polizei- und Ordnungsrecht und das übrige für die Polizei der Freien und Hansestadt Hamburg relevante Recht bestehen aus einer Vielzahl von Rechtsnormen, die sich bedingt durch die föderale Einbindung Hamburgs in die Bundesrepublik und deren Eingliederung in die Europäische Union auf mehreren Rechtsebenen verteilen.<sup>2</sup>
- 2 Auf die Gesetzgebungskompetenz des Bundes gehen etwa das BPolG, die StVO, das AufenthG, die GewO, das GüKG, die StPO und das OWiG zurück.<sup>3</sup> In den gem. Art. 30, 70 Abs. 1 GG sachlich verbleibenden Bereichen steht es der **Freien und Hansestadt Hamburg** zu, für ihr Hoheitsgebiet Gesetze zu erlassen, die die Polizei und die Ordnung im Allgemeinen und im Besonderen betreffen. Zentrale Gesetze des allg. Polizei- und Ordnungsrechts sind das SOG und das PolDVG, des Sonderordnungsrechts etwa die HBauO, das HmbBNatSchAG, das HWaG, das HmbAbfG, das Ladenöffnungsgesetz, das HmbSG, das HmbLärmSchG, das HWG und das HundeG.<sup>4</sup> Sie werden ergänzt durch Gesetze zur Einrichtung der Polizei- und Ordnungsbehörden und zum Verwaltungsverfahren wie etwa das HmbVwVfG und das HmbVwVG, die auf der Kompetenz nach Art. 30, 83 GG beruhen. Auf Grundlage eines Auftrags in der Koalitionsvereinbarung auf Bundesebene und einer (unklar erscheinenden) Beschlusslage der Innenministerkonferenz bemühen sich Bund und Länder seit 2018 den aus den 1980er Jahren stammenden „**Musterentwurf** eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder“ (MEPolG)<sup>5</sup> zu novellieren<sup>6</sup> Dessen Zweck es ist, als Vorlage für die Polizeigesetze in Bund und Länder zu fungieren und so die Sicherheitsregulierung in Deutschland zu standardisieren. Ungeachtet dessen wurde – wie in anderen Bundesländern – parallel eine Reform des Hamburger Polizei- und Ordnungsrechts angestoßen und Ende 2019 abgeschlossen. Mit der Reform sollen europäische und verfassungsgerichtliche<sup>7</sup> Vorgaben umgesetzt und polizeipraktische Bedarfe be-

---

1 Der Text basiert auf der von *Wolfgang Hoffmann-Riem* und *Martin Eifert* bis zur 3. Aufl. 2006 betreuten Fassung. Für die Unterstützung bei der Erstellung ist bes. *Nils Pohl*, *Saskia Steinicke*, *Thiemo Groth* und *Fee Isabella Weinberger* zu danken. Der Beitrag führt in die Grundzüge des Polizei- und Ordnungsrechts ein und konzentriert sich iÜ auf die Besonderheiten der sog. Vollzugspolizei in Hamburg. Soweit zum Verständnis erforderlich, wird auch das Recht der sonstigen Ordnungsverwaltung einbezogen. Ausf. zum Hamburger Polizei- und Ordnungsrecht und auf dem vorliegenden Beitrag aufbauend *Richter/Feix*, Polizei- und Ordnungsrecht Hamburg, 2020 (i.E.).

2 S. die Zusammenstellung bei *Richter* Recht der Freien und Hansestadt Hamburg, Textsammlung für Praxis und Studium der Schutz-, Wasserschutz- und Kriminalpolizei, 2. Aufl. 2019. Allg. zu den Rechtsquellen des Verwaltungsrechts *Maurer/Waldhoff* Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl. 2017 § 4 Rn. 1 ff. Das in Hamburg geltende Polizei- und Ordnungsrecht ist Ergebnis einer langen geschichtlichen Entwicklung (dazu ausf. *Richter/Feix* (Fn. 1)), das nicht selten erst vor diesen geschichtlichen Hintergründen, die etwa mit Schlagworten wie „Policey“, „allgemeine Wohlfarth“, „Entpolizeilichung“, „Musterentwurf“ oder „Gefahrenvorsorge“ überschrieben werden können, vollends verständlich wird.

3 S. die ausf. Auflistung bei *Schenke* Polizei- und Ordnungsrecht, 10. Aufl. 2018, Rn. 26.

4 S. dazu in diesem Bd. §§ 6, 7, 8, 12. Seit der Föderalismusreform von 2006 zählt auch das Versammlungsrecht zu den Gesetzgebungskompetenzen der Länder, s. dazu Rn. 79 sowie *Richter/Feix* (Fn. 1).

5 S. *Heise/Riegel*, Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes, 2. Aufl. 1978.

6 S. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, Zeilenummern 594 u. 5922 ff. Zur Konferenz der Innenminister und -senatoren (IMK) und zum Novellierungsvorhaben insgesamt Graulich, Brauchen wir einen Musterpolizeigesetz? Überlegungen zur Standardisierung und Differenzierung im Sicherheitsrecht, in: GSZ 2019, 9 ff.

7 Insbes. BVerfG Urt. v. 20.4.2016 – 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09 („BKAG“), bverfg.de.

friedigt werden.<sup>8</sup> Sie hat einige spezielle Änderungen im SOG gebracht, aber vor allem das PolDVG neu gefasst und dabei den quantitativen Regelungsumfang verdoppelt. Für den immer stärker werdenden Einfluss inter- und supranationalen Rechts auf die polizeiliche Praxis stehen vor allem die EMRK des Europarates und die sog. **Jl-RL**<sup>9</sup> der Europäischen Union. Unterhalb der Ebene der materiellen Gesetze sind die nach den §§ 1, 2 SOG durch den Senat zu erlassenden **Verordnungen** zur Gefahrenabwehr zu beachten.<sup>10</sup> Zudem sind für die Polizeipraxis die **Polizeidienstvorschriften** (PDV) von erheblicher Bedeutung,<sup>11</sup> etwa die PDV 100.

Das Polizei- und Ordnungsrecht wird in seinen Strukturen und in seiner Systematik 3 von verschiedenen **Grundbegriffen und Prinzipien** geprägt, die für das Verständnis essenziell sind.<sup>12</sup> Dazu gehören zunächst die Begriffe der **Aufgabe** und der **Befugnis** sowie das Prinzip, beides zu **trennen**. Danach sind die Aufgaben, die der Polizei zugewiesen sind (vgl. etwa § 3 SOG),<sup>13</sup> von den Befugnissen zu unterscheiden,<sup>14</sup> die ihr zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung stehen (vgl. insbes. §§ 3, 11 ff. SOG).

Die der Polizei durch das Polizei- und Ordnungsrecht vor allem aufgetragene Aufgabe 4 der staatlichen Gefahrenabwehr und die zur Erfüllung dieser Aufgabe zugewiesenen Befugnisse sind inhaltlich durch die Begriffe der **öffentlichen Sicherheit und Ordnung** sowie der **Gefahr** geprägt (vgl. §§ 1, 3 SOG). Der Begriff der Gefahr steht für die Schwelle, ab der die Polizei zum Schutz der unter dem Begriff der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gebündelten Rechtsgüter zu handeln befugt ist.<sup>15</sup>

Das Polizei- und Ordnungsrecht ist zudem durch das **Verantwortungsprinzip** gekenn- 5 zeichnet. Dies kommt insbes. darin zum Ausdruck, dass die Polizei eine Gefahr nicht nur durch eigenes Handeln, sondern vor allem durch Inanspruchnahme der Person abwehren kann und gegebenenfalls sogar muss, die für die jeweilige Gefahrenlage verantwortlich ist (§§ 8 f. SOG).

Diese Adressatenbezogenheit lässt sogleich die **polizeiliche Verfügung** bzw. den poli- 6 zeilichen Verwaltungsakt, also vor allem die Anweisung, etwas zu tun oder zu lassen, zur zentralen polizeilichen Vorgehensweise werden.<sup>16</sup> Weil aber gerade eine polizeiliche Anweisung aus verschiedenen Gründen – etwa weil sie auf Unwillen des Angewiesenen trifft – unbefolgt bleiben kann, wegen der Gefahr aber nicht unbefolgt bleiben

8 Bü-Drs. 21/17906 („Reform 2019“). Mit der noch nicht beschlossenen Bü-Drs. 21/19042 (vgl. auch 21/19397) soll das SOG zudem um einen neuen § 31 zur (konzentrierten) Genehmigung öffentlicher (Groß-)Veranstaltungen ergänzt werden.

9 RL (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 27.4.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates, ABl. L 119/89.

10 S. dazu Rn. 147 f.

11 Vgl. *Gusy* Polizei- und Ordnungsrecht, 10. Aufl. 2017, Rn. 32.

12 Der Fortgang des vorliegenden Beitrags gliedert sich entlang dieser Grundbegriffe, verzichtet dabei aber auf ausf. Grundlegungen, um sich auf die (hamburger) Spezifika des Polizeirechts konzentrieren zu können. Für die Grundlegungen wird auf *Richter/Feix* (Fn. 1) und andere allgemeine Polizeirechtbücher verwiesen.

13 Zu den Aufgaben s. Rn. 9 ff.

14 Zu den Befugnissen s. Rn. 77 ff., 80 ff. u. 125 ff.

15 Zu den Begriffen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie der Gefahr s. Rn. 44 ff. bzw. 50 ff.

16 S. dazu *Graulich* in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 6. Aufl. 2018, Kap. E Rn. 22 ff. u. 29 f.

darf, kommt der **Durchsetzung** und Vollstreckung von polizeilichen Verfügungen und den dazu einsetzbaren polizeilichen Mitteln eine zentrale Bedeutung zu (vgl. §§ 17 ff. SOG).<sup>17</sup>

- 7 Bei der polizeilichen Verfügung, deren Durchsetzung und auch iÜ gilt der **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** als zentraler Maßstab polizeilichen Handelns (vgl. § 4 SOG).<sup>18</sup> Über ihn wird der Ausgleich von Sicherheit und Freiheit – von polizeilicher Eingriffsmacht und grundrechtlichem Abwehrrecht – feinjustiert. Je grundrechtsintensiver das polizeiliche Handeln ist, desto dichter und anspruchsvoller werden zudem (formelle) Vorgaben zum Verfahren und zur Organisation, die zu den inhaltlichen Eingriffsvoraussetzungen der jeweiligen Befugnis und zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz hinzutreten und so den Grundrechtsschutz flankieren und ergänzen.<sup>19</sup>
- 8 Mit polizeilichen Maßnahmen sind regelmäßig nicht unerhebliche Aufwendungen für den Staat verbunden. Die Erfüllung polizeilicher Aufgaben bringt nicht selten mit sich, dass Schäden entstehen und andere Nebenfolgen eintreten. Von der primären, die Anforderungen an das polizeiliche Handeln betreffenden Rechtsebene kann daher eine **sekundäre Ebene** des Polizei- und Ordnungsrechts unterschieden werden, die sich mit den Voraussetzungen der Kostenerstattung und Gebührenerhebung<sup>20</sup> sowie der Folgenbeseitigung und des Schadensausgleich<sup>21</sup> befasst.

### II. Aufgaben der Polizei- und Ordnungsverwaltung

- 9 Die Aufgaben der Polizei- und Ordnungsverwaltung ergeben sich aus den **Aufgabenzuweisungen** in den für die Polizei- und Ordnungsverwaltung relevanten Gesetzen.<sup>22</sup> Die gesetzlichen Aufgabenzuweisungen umschreiben den generellen Handlungsraum der Polizei,<sup>23</sup> wobei sich einzelne Aufgaben in ihrer begrifflichen Beschreibung überschneiden. Auch können eine Lage, ein Fall oder eine polizeiliche Maßnahme mehreren Aufgaben zugeordnet werden, etwa sowohl der Gefahrenabwehr als auch der Strafverfolgung.<sup>24</sup> Die Aufgabenzuweisungen bzw. die Aufgaben stellen sich im Überblick wie folgt dar:

---

17 Zur Durchsetzung und Vollstreckung s. Rn. 128 ff.

18 Zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit s. Rn. 72.

19 Zu den allgemeinen Anforderungen an die Zuständigkeit, das Verfahren und die Form s. Rn. 24 ff., zu gesteigerten Anforderungen insbes. Rn. 36, 85, 93 u. 110.

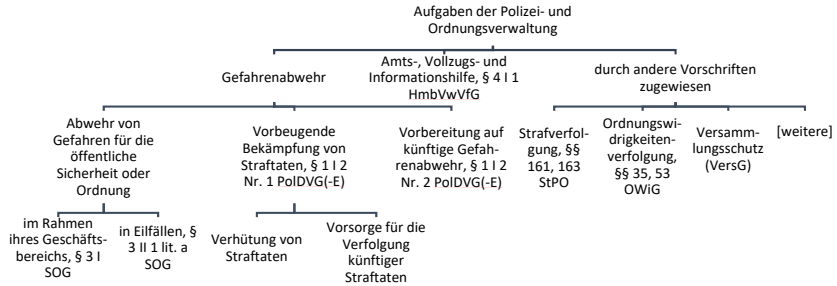
20 Dazu Rn. 138 ff.

21 Dazu Rn. 145 ff.

22 Zu den Rechtsquellen s. Rn. 1 ff.

23 Sie legitimieren die Polizei- und Ordnungsverwaltung zudem zu Maßnahmen, die nicht in Grundrechte eingreifen und daher keine gesonderte Befugnis benötigen, vgl. Rn. 39.

24 Zu doppelfunktionalen Maßnahmen s. Rn. 42.



Die Aufgaben der Polizei- und Ordnungsverwaltung sind von anderen Aufgaben der inneren Sicherheit<sup>25</sup>, insbes. des Bundesamts für Verfassungsschutz (vgl. § 1 Abs. 1 BVerfSchG), des Militärischen Abschirmdienstes (vgl. § 1 Abs. 1 MADG) und der Verfassungsschutzämter der Länder (vgl. § 1 Abs. 1 HmbVerfSchG), sowie von Bereichen der privaten Sicherheit abzugrenzen.<sup>26</sup>

### 1. Gefahrenabwehr, einschl. vorbeugende Bekämpfung von Straftaten und Vorbereitung für die Verfolgung künftiger Straftaten

Eine zentrale Aufgabe der Polizei- und Ordnungsverwaltung ist die Gefahrenabwehr. Dazu zählt das Gesetz die **Abwehr von Gefahren** für die öffentlichen Sicherheit und Ordnung<sup>27</sup> im Einzelfall einschließlich der Beseitigung bereits eingetretener Störungen. Es unterteilt diese Aufgabe in die Gefahrenabwehr im Rahmen der Geschäftsbereiche der Verwaltungsbehörden (§ 3 Abs. 1 SOG) – zu denen vor allem die Bezirksämter und Fachbehörden und damit auch die Polizei als Teil der Behörde für Inneres und Sport – gehören, in die Gefahrenabwehr in Eilfällen (§ 3 Abs. 2 SOG), die insbes. der Vollzugspolizei obliegt (§ 3 Abs. 2 S. 1 lit. a SOG), sowie in den Schutz privater Rechte (§ 3 Abs. 3 SOG).

In einem weiten Sinne lassen sich zur Aufgabe der Gefahrenabwehr auch die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten (§ 1 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 PolDVG) und die Vorbereitung für Hilfeleistungen und das Handeln in Gefahrenfällen (§ 1 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 PolDVG) zählen, auch wenn es genau genommen gerade nicht um die Abwehr einer konkreten Gefahr oder der Verfolgung eines konkreten Straftatverdachts geht, sondern um **Aufgaben im Vorfeld**. Diese sind präventiv darauf gerichtet, dass es entweder erst gar nicht zu konkreten Gefahren oder Straftaten kommt oder dass die Polizei auf die Gefahrenabwehr und Strafverfolgung vorbereitet ist.<sup>28</sup> Sie sind vor allem auf eine Risikominimierung gerichtet und unterscheiden sich hierin paradigmatisch von der

25 Kingreen/Poscher (Fn. 28) § 2 Rn. 1.

26 S. dazu Richter/Feix (Fn. 1). Zur laufenden Reform des HmbVerfSchG s. Bü-Drs. 21/18578 u. 19395.

27 Zu den Schutzgütern der öffentlichen Sicherheit und Ordnung s. Rn. 44.

28 Sätze 1 („zur Erfüllung ihrer Aufgaben Daten zur Gefahrenabwehr“) und 2 („Zu den in Satz 1 genannten Aufgaben gehört auch“) des § 1 Abs. 1 PolDVG lassen begrifflich im Unklaren, ob die genannten Vorfeldaufgaben neben die Aufgabe der Gefahrenabwehr treten (vgl. hierzu BVerfGE 113, 348 [367]) oder ein Teil derselben sind (so der Vorentwurf zur Änd. des MPEPolG v. 12.3.1986). Die Literatur ist um Systematisierung bemüht, s. etwa Albers, Die Determination polizeilicher Tätigkeit in den Bereichen der Straftatenverhütung und Verfolgungsvorsorge, 2001, 252; Liskan/Denninger/Denninger (Fn. 16) Kap. D Rn. 5 ff.; Kingreen/Poscher Polizei- und Ordnungsrecht, 10. Aufl. 2018, § 3 Rn. 4f.

Aufgabe der „klassischen“ Gefahrenabwehr iSd § 3 Abs. 1 SOG, die vom Gedanken der Reaktion auf konkrete Gefahren getragen sind.<sup>29</sup> Dieser Unterschied setzt sich auch in der Konzeption der Befugnisse fort.<sup>30</sup>

- 13 Die **vorbeugende Bekämpfung von Straftaten** teilt sich wiederum in zwei Teilaufgaben:<sup>31</sup> Die Verhütung von Straftaten (§ 1 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 Var. 1 PolDVVG) zielt etwa darauf ab, bestimmte, für die Begehung von Straftaten strukturell anfällige Milieus durch informierte polizeiliche Präsenz so zu verunsichern, dass es erst gar nicht zu Straftaten kommt. Die Aufgabe der Vorsorge für die Verfolgung künftiger Straftaten (§ 1 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 Var. 2 PolDVVG) zielt auf eine effektive und effiziente Verfolgung für den Fall, dass es doch zu einer konkreten Straftat kommt, zB auf das Sammeln von Informationen, die später der Durchführung eines Strafverfahrens dienen können.
- 14 Die **Vorbereitung für die Hilfeleistung und das Handeln in Gefahrenfällen** (§ 1 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 PolDVVG) trägt der Herausforderung Rechnung, dass die Polizei mit vielen und unterschiedlichen Gefahren – auch gleichzeitig – konfrontiert sein kann. Dies macht entsprechende, vorausschauende Vorbereitungen erforderlich, etwa das Bereithalten von Gerät und das Planen von Einsätzen.

### 2. Amts-, Vollzugs- und Informationshilfe

- 15 Wie alle anderen Behörden haben auch die Behörden der Polizei- und Ordnungsverwaltung die Aufgabe der **Amtshilfe**, also anderen Behörden auf Ersuchen ergänzende Hilfe zu leisten, § 4 Abs. 1 HmbVwVfG.<sup>32</sup> Um Amtshilfe handelt es sich nur, soweit sich die Hilfe für eine andere Behörde darauf beschränkt, diese auf deren Ersuchen und bei deren Aufgaben im Einzelfall zu unterstützen.<sup>33</sup> Amtshilfe liegt also nur bei der Erfüllung fremder Aufgaben vor.
- 16 Die **Vollzugshilfe** kann als eine besondere Aufgabenausprägung der Amtshilfe angesehen werden. Die Polizei stellt hier die Anwendung unmittelbaren Zwangs in den Dienst anderer Behörden, die nicht über die erforderlichen Dienstkräfte oder Mittel verfügen, um die eigenen Anordnungen durch unmittelbaren Zwang oder hilfsweise auf andere Weise durchzusetzen.<sup>34</sup> Das SOG enthält – anders als Polizeigesetze anderer Länder<sup>35</sup> – allerdings keine spezifischen Regeln zur Vollzugshilfe.<sup>36</sup> Anwendbar sind die Regeln zur Amtshilfe (§§ 4 ff. HmbVwVfG). Demnach handelt es sich nicht um Amts- und damit um Vollzugshilfe, soweit Vollzugsmaßnahmen der Polizei als ei-

---

29 S. dazu Liskan/Denninger/Denninger (Fn. 16) Kap. D Rn. 5 f.

30 S. dazu Rn. 83.

31 Vgl. hierzu und zum Folgenden Kingreen/Poscher (Fn. 28) § 3 Rn. 4.

32 Das SOG enthält keine besonderen Regelungen über die Amtshilfe. Insbes. die §§ 30 bis 30b SOG sind Regelungen der örtlichen Zuständigkeit, regeln aber nicht die materiellen Voraussetzungen der Amtshilfe. Diese richten sich nach den §§ 4 ff. HmbVwVfG und nach Art. 35, 91 GG, worauf in diesem Beitrag nicht vertieft eingegangen wird, vgl. aber noch Rn. 15 ff.

33 Vgl. BVerfG – 2 BvR 742/10 – Rn. 23.

34 Beispiele sind die Unterstützung des Gerichtsvollziehers (vgl. § 758 Abs. 3 ZPO) oder die zwangsweise Zuführung säumiger Schüler (vgl. § 41a HmbSG). Zum unmittelbaren Zwang s. Rn. 132 ff.

35 S.z.B. Art. 67 Abs. 1 BayPAG, § 47 Abs. 1 NRWPolG.

36 Nach Auffassung des Gesetzgebers besteht hierfür wegen der Besonderheiten des Hamburger Verwaltungsaufbaus kein Bedarf, vgl. Bü-Drs. 13/5422, 16. Nicht anwendbar für das Verhältnis von Behörde und Polizei ist § 5 HVwVG, da die Fachbehörden und Bezirksämter nach Ziffer I der Anordnung über Vollstreckungsbehörden selbst Vollstreckungsbehörden iSd § 5 HVwVG sind.

gene Aufgabe obliegen (§ 4 Abs. 2 Nr. 2 HmbVwVfG), dh soweit sie im eigenen Geschäftsbereich nach § 3 Abs. 1 SOG oder im Rahmen des § 3 Abs. 2 SOG handelt.<sup>37</sup>

Als eine weitere, besondere Aufgabenausprägung der Amtshilfe lässt sich die **Informationshilfe** ansehen. Die einander ergänzende Zusammenarbeit besteht hier in der Übermittlung von Informationen.<sup>38</sup> 17

#### 3. Weitere gesetzliche Aufgaben, insbes. Straf- und Ordnungswidrigkeitenverfolgung und Versammlungsschutz

Anders als Polizeigesetze anderer Länder<sup>39</sup> enthält das SOG keinen entsprechenden Öffnungshinweis, dass weitere Aufgaben der Polizei- und Ordnungsverwaltung durch Gesetz statuiert sein können. Von diesen – aus Sicht des SOG – spezialgesetzlich statuierten Aufgaben ist insbesondere die repressive Aufgabe der **Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten** zu nennen. Bei Verdacht einer begangenen Straftat hat die Polizei die Sache zu erforschen und alle dringenden Anordnungen zu treffen, um die Verdunklung der Sache zu verhüten (§ 163 Abs. 1 S. 1 StPO). Sie unterliegt dabei den Weisungen und Aufträgen der Staatsanwaltschaft (§ 161 Abs. 1 S. 2 StPO). Auch bei Verdacht einer begangenen Ordnungswidrigkeit hat die Polizei zu ermitteln (§ 53 Abs. 1 S. 1 OWiG). 18

Eine praktisch bedeutsame, spezielle Aufgabe der Gefahrenabwehr ist der **Schutz von Versammlungen**, insbes. die Abwehr von versammlungsspezifischen Gefahren.<sup>40</sup> Sie ist im Versammlungsgesetz (VersG) geregelt. Weitere zentrale und spezialgesetzlich geregelte Aufgaben sind die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung des Straßenverkehrs, insbes. die **Verkehrsregelung, -kontrolle und -überwachung** (vgl. §§ 36 Abs. 5, 44 Abs. 2 StVO). Hinzu kommen bundesgesetzlich normierte Aufgaben im Vereins-, Waffen-, und Sprengstoffwesen. 19

### III. Organisation der Hamburger Polizei- und Ordnungsverwaltung

Wie die meisten anderen Bundesländer **trennt** auch Hamburg begrifflich und organisatorisch die Polizeibehörden von den Ordnungsbehörden<sup>41</sup> und weist beiden unterschiedliche Aufgaben zu:<sup>42</sup> Gem. § 3 Abs. 1 SOG fällt die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung den Verwaltungsbehörden zu. Nur in Eilfällen ist dies auch eine Aufgabe der Vollzugspolizei, § 3 Abs. 2 S. 1 lit. a SOG. Die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten und die Vorbereitung auf künftige Gefahrenabwehr sind ausschließlich Aufgaben der Vollzugspolizei (§§ 1 Abs. 1 S. 2, 3 PolDVG), ebenso 20

37 S. dazu Rn. 11 ff., 26 ff. und 30 ff.

38 Lisken/Denninger/Denninger (Fn. 16) Kap. D Rn. 230a. In den Anfängen grundlegend *Simitis*, Von der Amtshilfe zur Informationshilfe NJW 1986, 2795 (2798).

39 S. etwa § 1 Abs. 4 BPolG, § 1 II PolG BW, Art. 2 Abs. 4 BayPAG, § 1 Abs. 5 Nds. SOG u. § 1 Abs. 3 OBG NRW. Solche Öffnungshinweise haben allerdings nur eine deklaratorische Bedeutung.

40 Zur Zuständigkeit und zu Befugnissen im Versammlungsrecht s. Rn. 79 ff.

41 Zur Unterscheidung von Einheits- und Trennsystem: Schoch/Schoch Polizei- und Ordnungsrecht, in: ders. (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 2018, Rn. 834 ff.

42 Zu den Aufgaben der Polizei- und Ordnungsverwaltung s. oben Rn. 9 ff.

etwa die Mitwirkung bei der Strafverfolgung (§§ 161 Abs. 1 S. 1, 163 Abs. 1 S. 1 StPO).<sup>43</sup>

- 21 Zu den als **Verwaltungsbehörden** bezeichneten Ordnungsbehörden gehören insbes. die Fachbehörden des Senats und die Bezirksamter (§ 4 VerwBehG, § 1 BezVG). Auch der Senat kann als Verwaltungsbehörde tätig werden und hierzu Senatskommissionen und -ämter beauftragen (§ 1 Abs. 1 S. 2 VerwBehG).<sup>44</sup> Umfasst sind aber auch Behörden und Einrichtungen der sogenannten mittelbaren Staatsverwaltung wie zB die Universität (s. § 81 Abs. 4 HmbHG)<sup>45</sup> sowie auch Beliehene<sup>46</sup>. Ein allg. Ordnungsamt gibt es, anders als in anderen Bundesländern, im Hamburger Behördenaufbau nicht.<sup>47</sup>
- 22 Entsprechend dem Prinzip des zweistufigen Verwaltungsaufbaus (Art. 4 HV) mit dem Senat als oberster Landesbehörde (vgl. 33 Abs. 2 S. 2, 42 Abs. 2 S. 1, 55 HV)<sup>48</sup> ist die **Polizei** in Hamburg als eines von (zurzeit) sechs Ämtern in die Behörde für Inneres und Sport (vgl. § 4 Abs. 2 Nr. 9 VerwBehG) eingegliedert. Sie untersteht dabei – organisatorisch nicht leicht nachvollziehbar – der Rechtsaufsicht des Amtes für Innere Verwaltung und Planung. Die Polizei mit ihren insgesamt rund 10.000 Beschäftigten wird vom Polizeipräsidenten geleitet und gliedert sich – von besonderen Einrichtungen abgesehen – in vier Intendanz- und Stabs- und in sechs Organisationseinheiten, darunter die Schutz- und die Wasserschutzpolizei, das Landeskriminalamt (vgl. § 1 Abs. 2 S. 1 BKAG) und die Akademie der Polizei Hamburg einschl. des Fachhochschulbereichs (vgl. § 1 HmbPolAG, § 1 Abs. 1 Nr. 7 HmbHG).
- 23 Wenn in Hamburg von der Polizei die Rede ist, ist häufig die **Vollzugspolizei** gemeint (vgl. § 1 Abs. 1 S. 1 PolDVG). Polizei und Vollzugspolizei sind allerdings nicht identisch (vgl. § 1 Abs. 3 PolDVG). Vielmehr knüpft der Begriff der Vollzugspolizei an die Verordnung über die zum Polizeivollzugsdienst gehörenden Beamtinnen und Beamten an,<sup>49</sup> in der im Einzelnen geregelt wird, welche Beamtinnen und Beamte (des Amtes der Polizei) dem Polizeivollzugsdienst angehören.

### IV. Formelles Polizei- und Ordnungsrecht

- 24 Neben rechtlichen Vorgaben zur Festlegung der Aufgaben<sup>50</sup> und der Organisation<sup>51</sup> lassen sich von den für die Polizei- und Ordnungsverwaltung relevanten Rechtsvorschriften solche Bestimmungen absichten, die Anforderungen an die **Zuständigkeit**, das **Verfahren** und die **Form** des polizeilichen- und ordnungsbehördlichen Handelns stellen.<sup>52</sup> Solche formellen Anforderungen ergeben sich zunächst aus den besonderen

---

43 Ausf. zur Zuständigkeit unten Rn. 25 ff. Die in der Praxis nicht strikt zu beobachtende Trennung von Vollzugspolizei und Ordnungsbehörden ist eine Konsequenz der „Entpolizeilichung“ durch die Besatzungsmächte nach dem Ende der nationalsozialistischen Herrschaft und der unter ihr erfolgten Machtbündelung in einem reichseinheitlichen Polizeiapparat, s. dazu *Richter/Feix* (Fn. 1).

44 Zum Aufbau der Hamburger Verwaltung ausf. in diesem Bd. § 3 Rn. 21 ff.

45 S. dazu anschaulich OVG Hamburg NJW 1977, 1254.

46 S. ausf. *Drews/Wackel/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, 9. Aufl. 1986, 59 ff.

47 S. dazu auch Rn. 25.

48 Dazu ausf. in diesem Bd. § 3 Rn. 21.

49 Vom 25.5.2004 (HmbBVBl. 2004, S. 245), abrufbar unter [www.landesrecht-hamburg.de](http://www.landesrecht-hamburg.de).

50 S. Rn. 9 ff.

51 S. vorstehend Rn. 20 ff.

52 Schoch/Schoch (Fn. 41) Rn. 852; *Maurer/Waldhoff* (Fn. 2) § 10 Rn. 37 ff.

polizei- und ordnungsrechtlichen Quellen,<sup>53</sup> insbes. aus den speziellen Vorschriften zu den Befugnissen, zur Vollstreckung und zur Gefahrenabwehrverordnung.<sup>54</sup> Soweit sie keine abschließenden Regelungen enthalten, treten Anforderungen aus den Quellen des allgemeinen Verwaltungsrechts hinzu, insbes. aus dem HmbVwVfG und dem HmbVwVG.<sup>55</sup>

### 1. Zuständigkeiten

Die Zuständigkeit betrifft die Frage, welcher Behörde (sachliche Zuständigkeit) und welcher ihrer Organisationseinheiten (funktionelle Zuständigkeit) in welchem räumlichen Bereich (örtliche Zuständigkeit) die Wahrnehmung einer polizeilichen oder ordnungsbehördlichen Aufgabe<sup>56</sup> oder Befugnis<sup>57</sup> zugewiesen ist.<sup>58</sup> Soweit sich die Zuständigkeit nicht aus speziellen Vorschriften ergibt – so zB aus § 44 Abs. 2 StVO –, folgt sie aus dem SOG und dem PolDVG. Dort ergibt sie sich für einzelne Maßnahmen aus der jeweiligen Befugnisnorm<sup>59</sup> und allg. aus den Aufgabennormen des § 3 SOG und § 1 Abs. 1 PolDVG,<sup>60</sup> wenn auch nur – und anders als in den Polizeigesetzen der meisten anderen Länder – im Ansatz. § 3 Abs. 1 und Abs. 2 SOG, die insoweit nicht nur als Aufgaben-<sup>61</sup> und Befugnisnormen<sup>62</sup>, sondern auch als allg. Zuständigkeitsnormen fungieren, grenzen die Zuständigkeiten von Verwaltungsbehörden und Vollzugspolizei unter Verweis auf den „Geschäftsbereich“ und die „unaufschiebbaren Maßnahmen“ ab, ohne diese Begriffe näher auszufüllen. Insbes. ist im SOG nicht geregelt, welcher Geschäftsbereich einer Behörde für welches räumliche Gebiet zugewiesen ist.<sup>63</sup>

53 S. dazu Rn. 77 ff.

54 S. dazu Rn. 80 ff. 128 ff. u. 147 ff.

55 S. dazu Rn. 2.

56 Zu den Aufgaben s. Rn. 9 ff.

57 Zu den Befugnissen s. Rn. 77 ff.

58 Vgl. allg. *Maurer/Waldhoff* (Fn. 2) § 21 Rn. 44 ff. Die sich in einer mehrstufigen Verwaltungshierarchie stellende Frage der instanzialen Zuständigkeit spielt im Bereich des Polizeirechts, abgesehen von Fragen der Aufsicht, keine bedeutende Rolle (vgl. *Schoch/Schoch* (Fn. 41) Rn. 865), in Hamburg zumal des ohnehin nur zweistufigen Verwaltungsaufbaus (s. dazu Rn. 22) und der direkten Zuweisung der Aufgaben durch Zuständigkeitsanordnungen des Senats (s. dazu Rn. 26).

59 ZB § 12 Abs. 1 SOG: „Verwaltungsbehörden“, § 4 Abs. 1 PolDVG: „Polizei“, § 10e PolDVG: „Polizeipräsidenten oder seinen Vertreter im Amt“.

60 Weil die Rechtmäßigkeitsprüfung sich gegenständlich meist auf eine Maßnahme (und nicht auf eine Aufgabe) bezieht, ist zu beachten, der Gesetzgeber häufig direkt in der Befugnisnorm festlegt, dass (nur) eine bestimmte Organisationseinheit für eine Maßnahme zuständig ist, so etwa in §§ 3 Abs. 1, 4 Abs. 1, 5 Abs. 1 PolDVG, §§ 11 Abs. 1 S. 1, 12 Abs. 1, 12c Abs. 3 SOG. In manchen Befugnisnormen ist die Zuständigkeit jedoch unspezifiziert oder sogar ungerichtet, zB §§ 12a, 12 b, 13 SOG. Hier folgt die Zuständigkeit für die Maßnahme aus der Zuständigkeit für die Aufgabe, zu deren Erfüllung die Befugnis dient, und damit aus (allg.) Aufgabennormen.

61 S. dazu bereits Rn. 11.

62 S. dazu Rn. 125 ff.

63 Die für die Zuständigkeit maßgeblichen Merkmale des Geschäftsbereichs und der Unaufschiebbarkeit markieren zusammen zugleich die Trennung zwischen Ordnungsbehörden und Vollzugspolizei iSd Trennsystems, mit der Folge, dass in Hamburg eine allgemeine Ordnungsbehörde – in anderen Ländern häufig und insbes. die Bürgermeister, Oberbürgermeister, Landräte und Regierungspräsidenten (s. etwa § 3 OBG NW, § 82 HessGO; zu den allg. Ordnungsbehörden in anderen Ländern *Lisken/Denninger/Denninger* (Fn. 16) Kap. D Rn. 234 u. 241) – fehlt. Der Fall, in dem nicht der Geschäftsbereich einer Verwaltungsbehörde betroffen, aber auch keine Unaufschiebbarkeit gegeben ist, ist in der Zuständigkeit also ungerichtet.



### a) Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden

- 26 Der **Rahmen des Geschäftsbereichs** iSv § 3 Abs. 1 SOG und damit die sachliche Zuständigkeit einer Verwaltungsbehörde für die Aufgabe der **Abwehr von Gefahren** für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung wird außerhalb des SOG festgelegt. Maßgebend sind die nach Art. 57 S. 2 HV und § 4 Abs. 2 S. 2 VerwBehG erlassenen Zuständigkeitsanordnungen des Senats.<sup>64</sup> Die Zuweisung einer Gefahrenabwehraufgabe erfolgt dabei entweder explizit in der Anordnung<sup>65</sup> oder eben – hier liegt die Bedeutung des Merkmals „im Rahmen des Geschäftsbereichs“ – gleichsam als Annex einer anderen öffentlichen Aufgabe<sup>66</sup>.
- 27 Über die unzähligen **Zuständigkeitsanordnungen** verteilen sich die ordnungsbehördlichen Zuständigkeiten auf die Bezirksamter und auf die verschiedenen Fachbehörden einschließlich der Behörde für Inneres und Sport.<sup>67</sup> Daneben treten weitere Behörden und Einrichtungen, etwa die der mittelbaren Staatsverwaltung, soweit ihre Geschäftsbereiche durch Gesetz oder Senatsanordnung geregelt werden.<sup>68</sup> Die meisten Zuständigkeiten der Ordnungsverwaltung liegen bei den Bezirksamtern, zB die Abwehr von Gefahren, die von Tieren ausgehen.<sup>69</sup> Zuständige Behörde etwa für die Durchführung des Versammlungsgesetzes und des Vereinsgesetzes oder für Durchführung des Hamburgischen Lärmschutzgesetzes ist hingegen die Behörde für Inneres und Sport.<sup>70</sup> Der Senat kann allerdings gem. § 1 Abs. 4 VerwBehG ungeachtet seiner Zuständigkeitsanordnungen jederzeit jede ordnungsbehördliche Angelegenheit selbst erledigen oder Weisungen erteilen (Evokation).
- 28 Gem. § 3 Abs. 1 HVwVfG bestimmt der Senat auch die **örtliche Zuständigkeit** der Verwaltungsbehörden,<sup>71</sup> da das SOG auch insoweit keine Festlegungen trifft. Der Senat bewerkstelligt dies ebenfalls über die Zuständigkeitsanordnungen. Aus ihnen ergibt sich in Zusammenschau mit § 2 S. 2 u. 3 BezVG regelmäßig, dass eine Fachbehörde für die Abwehr von Gefahren im Zusammenhang mit einer Aufgabe örtlich für das gesamte Hamburger Staatsgebiet zuständig ist, während der Tätigkeitsbereich der Bezirksamter auf die jeweiligen Bezirke (vgl. § 1 Abs. 1, Abs. 2 BezVG iVm RäumGIG) begrenzt ist.

---

64 Dazu in diesem Bd. § 3 Rn. 9. Die Zuständigkeitsanordnungen sind unter [www.landesrecht-hamburg.de](http://www.landesrecht-hamburg.de), Sachgebiet 0, einsehbar.

65 So etwa die Anordnung zur Durchführung des Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und des Gesetzes über die Datenverarbeitung der Polizei (Fn. 64).

66 S. b die Anordnung über Zuständigkeiten für das Schulwesen (Fn. 64). Der Erlass eines Hausverbots gegen Personen, die den Geschäftsbetrieb einer Behörde nachhaltig stören, kann deshalb in Hamburg ohne Weiteres auf § 3 Abs. 1 SOG gestützt werden.

67 Die Behörde für Inneres und Sport ist insoweit also *nicht* als „Trägerbehörde“ des Amtes für Polizei und der Vollzugspolizei angesprochen, sondern in ihrem Geschäftsbereich als Verwaltungs- bzw. Fachbehörde.

68 So zB die Anordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts (Fn. 64), die Zuständigkeiten für die Behörde für Inneres und Sport, daneben aber auch für die Bezirksamter sowie für einige Körperschaften oder Anstalten (zB die Hamburg Port Authority) begründet.

69 So Ziff. I der in Fn. 65 genannten Anordnung. Für Hunde gilt hingegen die Anordnung zur Durchführung des Hundegesetzes und des Hamburgischen Gefahrstoffgesetzes (Fn. 64).

70 Anordnungen über Zuständigkeiten im Versammlungsrecht und öffentlichen Vereinsrecht sowie zur Durchführung des Hamburgischen Lärmschutzgesetzes. Zur organisatorischen Eingliederung der Polizei und insbes. der Versammlungsbehörde in die Behörde für Inneres und Sport s. Rn. 22.

71 Vgl. auch § 101 VwVfG.

Neben der Abwehr von Gefahren in ihrem jeweiligen Geschäftsbereich sind den Verwaltungen in entsprechender Weise zahlreiche Ordnungsaufgaben **durch besondere Vorschriften** sachlich und örtlich **zugewiesen**, so etwa die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten (§§ 35 ff. OWiG).<sup>72</sup>

### b) Zuständigkeit der Vollzugspolizei

Die Vollzugspolizei<sup>73</sup> ist für die **Abwehr von Gefahren** zuständig, und zwar neben den Verwaltungen und ungeachtet eines Geschäftsbereichs,<sup>74</sup> jedoch nur soweit **unaufschiebbare Maßnahmen** zu treffen sind, § 3 Abs. 2 S. 1 lit. a SOG. Maßgeblich für die Unaufschiebbarkeit ist nicht die Intensität der Gefahr, sondern die Dringlichkeit deren Abwehr. Dies ist sachgerecht, weil Fälle erfasst werden sollen, in denen die zuständige Verwaltungsbehörde nicht rechtzeitig bzw. hinreichend zur Gefahrenabwehr tätig werden kann. Kann diese eine Gefahr erfolgreich bekämpfen, ist die Vollzugspolizei nicht zuständig. Wenn aber – aus einer verständigen ex-ante Einschätzung der Polizei – ein Warten auf Maßnahmen der Verwaltungsbehörde eine effektive Gefahrenabwehr vereiteln oder unwahrscheinlich machen würde, ist (auch) die Vollzugspolizei sachlich zuständig, aber auf Maßnahmen beschränkt, die aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit unerlässlich sind.<sup>75</sup> Dies sind häufig nur vorläufige Maßnahmen. Auch muss sie der primär zuständigen Behörde die Gelegenheit geben, selbst tätig zu werden. § 3 Abs. 2 S. 2 SOG sieht daher eine Pflicht zur unverzüglichen (vgl. § 121 Abs. 1 BGB) Benachrichtigung vor. Dies ist eine verwaltungsinterne Pflicht, deren Verletzung nicht zum Wegfall der Zuständigkeit nach § 3 Abs. 2 S. 1 lit. a SOG führt. Auch in Fällen fehlender Benachrichtigung muss eine effektive Möglichkeit der Gefahrenabwehr bestehen bleiben. **Örtlich** erstreckt sich die Zuständigkeit der Vollzugspolizei für die Abwehr von Gefahren bei unaufschiebbaren Maßnahmen auf das gesamte Hamburger Staatsgebiet.<sup>76</sup>

Der Vollzugspolizei sind zudem die Aufgaben der **vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten** und der **Vorbereitung für die Hilfeleistung und das Handeln in Gefahrenfällen** zugewiesen. Im Anwendungsbereich des PolDVG ist sie sachlich ausschließlich und **örtlich** für das gesamte Hamburger Staatsgebiet zuständig (§§ 1 Abs. 1, 2 Abs. 1 PolDVG),<sup>77</sup> wobei das Gesetz ihr zur Erfüllung dieser Aufgaben nur informationelle

72 Anordnung über Zuständigkeiten für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten (Fn. 64). Für die (präventive) Abwehr von strafbaren Handlungen oder Ordnungswidrigkeiten gibt es keine besondere Zuständigkeitszuweisung. Diese Aufgabe gehört zur Abwehr von Gefahren (s. Rn. 26) und fällt in den Geschäftsbereich der jeweiligen Ordnungsbehörden, soweit die Sanktionen als Unterstützung der ordnungsbehördlichen Aufgabenerfüllung konzipiert sind.

73 Zur Organisation der Vollzugspolizei s. Rn. 23. Weil § 3 II 1 lit. a SOG die Zuständigkeit nicht der Behörde für Inneres und Sport, sondern behördenintern direkt der Vollzugspolizei zuweist, kann er auch als Vorschrift der funktionellen (und nicht nur der sachlichen) Zuständigkeit begriffen werden.

74 Es handelt sich um eine originäre (wenn auch subsidiäre) Zuständigkeit der Vollzugspolizei, vgl. Lisken/Denninger/Denninger (Fn. 16) Kap. D Rn. 242. Sie ist deshalb nicht als Amts- oder Vollzugshilfe (s. dazu Rn. 15 ff.) zu qualifizieren.

75 Handelt die Vollzugspolizei im Rahmen ihrer Eilzuständigkeit nach § 3 Abs. 2 S. 1 lit. a SOG, dann kann sie nicht nur die ihr ausdrücklich zugewiesenen, sondern auch die Befugnisse in Anspruch nehmen, die für die nach § 3 Abs. 1 SOG (primär) zuständige Verwaltungsbehörde gelten, wobei Spezialverhältnisse zu beachten sind (s. dazu noch Rn. 78). Diese darf die von der Vollzugspolizei getroffenen (unaufschiebbaren) Maßnahmen aufheben oder ändern, § 3 II 3 SOG.

76 Vgl. dazu auch Rn. 28 sowie insbes. § 3 Abs. 2 S. 1 lit. a. SOG u. § 2 S. 2 u. 3 BezVG.

77 Zur örtlichen Zuständigkeit gilt das in Rn. 28 u. 30 Ausgeführte entsprechend.

Befugnisse einräumt.<sup>78</sup> Im Unterschied zur Aufgabe der Abwehr von Gefahren ist die Vollzugspolizei bei der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten und bei der Vorbereitung auf künftige Gefahrenabwehr **nicht nur für unaufschiebbare Maßnahmen** zuständig.<sup>79</sup>

- 32 Die Vollzugspolizei ist zudem für weitere, **durch besondere Gesetze zugewiesene** Aufgaben zuständig, wobei die Zuständigkeit sich häufig auf bestimmte Teilaufgaben und Maßnahmen beschränkt und neben die Zuständigkeit anderer Behörden tritt. So ist für Maßnahmen zur Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten nach §§ 161 Abs. 1 S. 2, 163 Abs. 1 S. 1 StPO, 53 Abs. 1 S. 1 OWiG ausdrücklich die Polizei zuständig. Entsprechendes ergibt für Maßnahmen nach §§ 36 Abs. 5, 44 Abs. 2 StVO zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung des Straßenverkehrs. Auch im Aufgabenbereich des Schutzes von Versammlungen weist das VersG einzelne Aufgaben und Maßnahmen ausdrücklich der Polizei (vgl. etwa § 13 VersG), die meisten anderen (vgl. etwa § 15 VersG) hingegen der zuständigen Behörde zu.<sup>80</sup> Soweit der Vollzugspolizei solche besonderen Aufgaben sachlich zugewiesen sind, erstreckt sich die örtliche Zuständigkeit regelmäßig auf das gesamte Hamburger Staatsgebiet.<sup>81</sup>

### c) Subsidiäre Zuständigkeit für den Schutz privater Rechte

- 33 Hinter der subsidiären Zuständigkeit des § 3 Abs. 3 SOG steht der Grundsatz, dass die Entscheidung und Durchsetzung privatrechtlicher Angelegenheiten **Aufgabe der ordentlichen Gerichte** und ihrer Vollstreckungsorgane sind (vgl. § 13 GVG) und dass die Polizei- und Ordnungsbehörden<sup>82</sup> hier nicht einzugreifen haben.<sup>83</sup> Dazu muss zu befürchten sein, dass ohne behördliches Einschreiten glaubhaft gemachte private Rechte – auch unter Einschluss zivilgerichtlichem (Eil-)Rechtsschutz – nicht zu wahren sind, etwa weil die Zustellung eines Rechtsbehelfs an der fehlenden Identität des Konfliktpartners scheitern würde.<sup>84</sup> Ist das gefährdete Recht nicht nur bürgerlich-, sondern zugleich öffentlich-rechtlich begründet oder durch strafrechtlichen Schutz flankiert (zB §§ 123, 170, 223 ff. StGB), lässt § 3 Abs. 3 SOG die Zuständigkeit der

---

78 Dazu Rn. 81 ff.; zur informationellen Tätigkeit der Verwaltungsbehörden s. Rn. 82.

79 Für eine subsidiäre Zuständigkeit auch für diesen Aufgabenbereich mag gesprochen haben, solange § 1 Abs. 1 S. 1 PolDVG die sachliche Zuständigkeit der Polizei für das PolDVG ausdr. an die Aufgabenzuweisung des SOG und damit auch an die Subsidiaritätsregelung des § 3 Abs. 2 SOG gekoppelt hatte (s. § 1 PolDVG in der Fassung vom 16.6.2005). Dazu weiterführend *Richter/Feix* (Fn. 1). In seiner geltenden Fassung koppelt aber § 1 Abs. 1 S. 1 PolDVG die sachliche Zuständigkeit der Vollzugspolizei für das PolDVG nicht mehr an die Aufgabenzuweisung im SOG.

80 S. hierzu Rn. 27 mit Fn. 70.

81 S. die entsprechenden Ausführungen in Rn. 28 u. 31. Gem. dem Prinzip der Verbandszuständigkeit endet die örtliche Zuständigkeit der Hamburger Polizei- und Ordnungsverwaltung grds. an der Landesgrenze der Freien und Hansestadt Hamburg. Mit den §§ 30 bis 30b SOG finden sich besondere Vorschriften für die Zusammenarbeit mit auswärtigen Polizei- und Ordnungsverwaltungen, die dazu insbes. Regelungen zur örtlichen Zuständigkeit treffen. Weiterführend zu grenzüberschreitenden Zuständigkeiten *Richter/Feix* (Fn. 1).

82 Nach Sinn und Zweck und entgegen dem Wortlaut dürfte § 3 Abs. 3 SOG entsprechend auch für die Vollzugspolizei gelten, da diese nicht mehr Veranlassung und Rechtfertigung hat, den Gerichten vorzugreifen, als die Verwaltungsbehörden, vgl. *Kingreen/Poscher* (Fn. 28) § 3 Rn. 41.

83 Zu privaten Rechten s. noch Rn. 48 u. 58.

84 Im Einzelnen *Gusy* (Fn. 11) Rn. 93 ff.

Verwaltungsbehörden nach § 3 Abs. 1 SOG unter diesen Gesichtspunkten von vornherein unberührt.<sup>85</sup>

## 2. Verfahren und Form

Neben der Zuständigkeit stellt die Rechtsordnung Anforderungen an das Verfahren und die Form des Handelns der Polizei- und Ordnungsbehörden. Führen diese ein **Verwaltungsverfahren** durch (vgl. §§ 1 Abs. 1, 9 HmbVwVfG), gelten die Anforderungen des HmbVwVfG zum Verwaltungsverfahren (§§ 9 ff.) und insbes. zum **Verwaltungsakt** (§§ 35 ff.), soweit das Polizei- und Ordnungsrecht keine inhaltsgleichen oder entgegenstehenden Bestimmungen enthält (vgl. § 1 Abs. 1 2. Hs. HmbVwVfG).<sup>86</sup>

Welche Rechtsregeln im Einzelfall maßgeblich sind, hängt also davon ab, ob das jeweilige polizeiliche Vorgehen und Handeln als Verwaltungsverfahren bzw. als Verwaltungsakt zu qualifizieren sind.<sup>87</sup> Die hierin zum Ausdruck kommende, zentrale Bedeutung des **Handlungsformenprinzips** für das Verwaltungsrecht und seine historisch erklärbare Fokussierung auf den Verwaltungsakt (§ 35 S. 1 HmbVwVfG)<sup>88</sup> trifft gerade im Polizei- und Ordnungsrecht auf eine grundlegende Herausforderung, das weithin unspezifisch von **Maßnahmen** spricht.<sup>89</sup> Beim gefahrenabwehrenden Handeln insbes. der Vollzugspolizei fallen die in § 9 HmbVwVfG genannten Stadien in zeitlicher Hinsicht häufig so zusammen, dass sie auf den Betroffenen wie ein einziger Akt wirken, der sich zudem nicht selten in einem schlichten Tun (etwa Festhalten, Identität feststellen, Durchsuchen, Schießen) erschöpft. Diese Umstände machen es schwierig, hierin eine Regelung iSd § 35 S. 1 HmbVwVfG und damit einen Verwaltungsakt zu sehen.<sup>90</sup> In der Folge wird unsicher, welche Vorschriften auf solche **Realakte** anzuwenden ist,<sup>91</sup> weil die Verwaltungsrechtsordnung in ihrer Systematik und viele Vorschriften nach ihrem Wortlaut – nicht nur was Form und Verfahren, sondern etwa auch die Vollstreckung oder den Rechtsschutz betrifft<sup>92</sup> – das Vorliegen eines Verwaltungsakts voraussetzen. So wird etwa in Hinblick auf Verfahren und Form eine analoge Anwendung des HmbVwVfG in Betracht gezogen.<sup>93</sup>

Vor dem Hintergrund des prozeduralen Grundrechtsschutzes<sup>94</sup> enthält das Polizei- und Ordnungsrecht viele Vorschriften mit spezifischen **Vorgaben zu Organisation und Verfahren**. Sie betreffen etwa die Beteiligung anderer Behörden und Organe wie Rich-

85 Vgl. hierzu und zur Bedeutung der Grundrechte in deren Funktion als staatliche Pflichten und objektiver Wertordnung *Kingreen/Poscher* (Fn. 28) § 3 Rn. 4 f. sowie VGH Mannheim ESVGH 63, 189. Entsprechendes wird für private, aber öffentlich fungierende und zugängliche Räume (zB Einkaufspassagen) angenommen, vgl. *Gusy* „Polizei und private Sicherheitsdienste im öffentlichen Raum“, *VerwA* 2001, 344 (366).

86 S. dazu auch Rn. 24.

87 Zu den Besonderheiten, wenn Behörden und Private – etwa in Form der Bestellung von Hilfspolizisten nach § 29 SOG oder der privaten Eugensicherung – zusammenwirken s. *Richter/Feix* (Fn. 1).

88 S. dazu allg. *Maurer/Waldhoff* (Fn. 2) § 9 Rn. 1 ff. und Schoch/*Schmidt-Aßmann* (Fn. 41) Einl. Rn. 8 ff.

89 Schoch/*Schoch* (Fn. 41) Rn. 872; Lisken/Denninger/*Graulich* (Fn. 16) Kap. E Rn. 7 ff.

90 Zum Begriff des Verwaltungsakts, insbes. des Merkmals der Regelung s. etwa *Maurer/Waldhoff* (Fn. 2) § 9 Rn. 6 ff.

91 Vgl. Schoch/*Schoch* (Fn. 41) Rn. 882.

92 S. etwa § 42 VwGO sowie zur Vollstreckung Rn. 130.

93 Kopp/Ramsauer, *VwVfG*, 20. Aufl. 2019, § 9 Rn. 4c.

94 Dazu Rn. 7 sowie *Pünder*, in Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.) *Lehr- und Handbuch Besonderes Verwaltungsrecht* Band 3, 4. Aufl. 2019 (i.E.), Rn. 16 u. 200 f. m.w.N.

ter oder Staatsanwaltschaft,<sup>95</sup> Hinweis-, Belehrungs- und Benachrichtigungspflichten und andere Formen der Beteiligung der Betroffenen oder auch Modalitäten des Verwaltungshandels, wie etwa Protokollierungs-, Vernichtungs- und Löschungspflichten.<sup>96</sup> Unter den Verfahrensanforderungen des allgemeinen Verwaltungsrechts<sup>97</sup> ist insbesondere die Pflicht zur Anhörung gem. § 28 Abs. 1 HmbVwVfG zu nennen, wobei bei polizei- und ordnungsbehördlichem Handeln nicht selten aufgrund der in § 28 Abs. 2 (insbes. Nr. 1, 4 u. 5) und Abs. 3 HmbVwVfG genannten Gründe von der Anhörung abgesehen bzw. sie unterbleiben kann. Auch die Begründungspflicht in § 39 Abs. 1 HmbVwVfG hat aufgrund der Ausnahmegründe in § 39 Abs. 2 HmbVwVfG (insbes. Nr. 2) eine vergleichsweise geringe Bedeutung im Polizei- und Ordnungskontext. Praktisch bedeutsamer ist die Bekanntgabe gem. § 41 Abs. 1 S. 1 HmbVwVfG, auch weil sie als eine (formelle) Voraussetzung für die Wirksamkeit des Verwaltungsakts (§ 43 HmbVwVfG) und damit insbes. für dessen Vollstreckung bedeutsam ist.<sup>98</sup>

- 37 Was die **Form** polizeilichen und ordnungsbehördlichen Handels betrifft, statuieren sowohl das Polizei- und Ordnungsrecht als auch das allgemeine Verwaltungsrecht nur selten (spezifische) Anforderungen (vgl. etwa § 11 Abs. 1 SOG). Allgemein kann gem. § 37 Abs. 2 S. 1 HmbVwVfG ein Verwaltungsakt schriftlich, mündlich oder in anderer Weise – zB Aufstellen eines Verkehrsschildes – erlassen werden. Einige spezielle Vorschriften (vgl. §§ 16a Abs. 5 SOG, 10 Abs. 2 S. 3, 10a Abs. 3 S. 2, 23 Abs. 2 S. 1 PolIDVG) und allg. § 37 Abs. 2 S. 2 HmbVwVfG sehen vor, dass mündliche Verfügungen oder Verfahrenshandlungen unter bestimmten Voraussetzungen schriftlich zu bestätigen sind.

### 3. Rechtsfolgen bei Verstößen gegen formelles Polizei- und Ordnungsrecht

- 38 Bei Verstößen gegen Vorgaben zur Zuständigkeit, zum Verfahren und zur Form gelten die Wirksamkeits- bzw. Fehlerfolgenvorschriften des Allgemeinen Verwaltungsrechts (vgl. insbes. § 43 ff. HmbVwVfG). Zu beachten ist allerdings, dass sich die Folge eines Verstoßes gegen eine spezielle formelle Vorschrift des Polizei- und Ordnungsrechts auch aus dieser Vorschrift selbst ergeben kann (vgl. § 1 Abs. 1 2. Hs. HmbVwVfG). Im Kontext des Gefahrenabwehrhandelns ist zudem wichtig, dass bestimmte Verfahrensfehler zwar bis zum Abschluss eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens geheilt werden können (s. § 45 Abs. 2 HmbVwVfG). Dies setzt aber voraussetzt, dass das Verfahrensergebnis nicht schon vollzogen ist und sich die Hauptsache noch nicht **erledigt** hat. Dies ist aber bei polizei- und ordnungsbehördlichem Handeln häufig der Fall.<sup>99</sup>

---

95 Zur Funktion des Richtervorbehalts etwa BVerfGE 103, 142 (151). Krit. *Lisken/Mokros*, Richter- und Behördenleitervorbehalte im neuen Polizeirecht NVwZ 1991, 609.

96 Die gesteigerten prozeduralen Anforderungen werden bei den jeweiligen Befugnissen dargestellt, s. insbes. Rn. 85, 93 u. 110.

97 Dazu ausf. *Maurer/Waldhoff* (Fn. 2) § 19 Rn. 1 ff.

98 S. dazu Rn. 128 ff.; s. auch § 41 Abs. 3 HmbVwVfG und die für die Bekanntgabe wichtigen Sondervorschriften der §§ 39 Abs. 1 u. 1a, 45 Abs. 4 StVO (dazu BVerfGE 192, 316 (318)).

99 S. *Kingreen/Poscher* (Fn. 28) § 6 Rn. 25.