

FREDRICH · KRAFT



Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung – HSOG –

Kommentar

14. Auflage

FREDRICH/KRAFT

**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

Lea Kraft
Staatsanwältin
Staatsanwaltschaft Wiesbaden

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

Kurt Meixner
Leitender Ministerialrat a. D.

14., vollständig überarbeitete Auflage, 2025

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.

ISBN 978-3-415-07734-8

14. Auflage, 2025

© 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. Die Nutzung sämtlicher Inhalte für das Text- und Data-Mining ist ausschließlich dem Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG vorbehalten. Der Verlag untersagt eine Vervielfältigung gemäß § 44b Abs. 2 UrhG ausdrücklich.

Anfragen gemäß EU-Verordnung über die allgemeine Produktsicherheit (EU) 2023/988 (General Product Safety Regulation – GPSR) richten Sie bitte an: Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, Produktsicherheit, Scharrstraße 2, 70563 Stuttgart; E-Mail: produktsicherheit@boorberg.de

Titelabbildung: © Vitaly Krivosheev – stock.adobe.com (Hintergrund) und © Land Hessen – de.wikipedia.org (Polizeistern) | 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

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:

6

- „(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 der Nationalsozialisten 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

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