

RIECK



Eingriffsrecht Nordrhein-Westfalen

Grundlagenwissen für
Polizeistudium und -praxis

 BOORBERG

Eingriffsrecht Nordrhein-Westfalen

Grundlagenwissen für Polizeistudium und -praxis

Dr. Patrick Rieck

Professor für Eingriffsrecht und Strafrecht an der Hochschule
für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW

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 978-3-415-07950-2

© 2026 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

Titelfoto: © PropCop Effects – stock.adobe.com | Satz: abavo GmbH, Nebelhornstraße 8, 86807 Buchloe | Druck und Bindung: Laupp & Göbel GmbH, Robert-Bosch-Straße 42, 72810 Gomaringen

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

B. Eingriffsrechtliches Grundlagenwissen

Das nun folgende Kapitel beschäftigt sich vertiefend mit dem Grundlagen- bzw. Allgemeinwissen zum Eingriffsrecht. Die Reihenfolge der Themen orientiert sich, soweit möglich, am o.g. eingriffsrechtlichen Prüfschema.

1. Kleine „Rechtskunde“: Geschriebenes „Recht“ und „Gesetz“ als Ausgangspunkt polizeilicher Tätigkeit

1.1 Begrifflichkeiten

Was alles unter den Begriff des Rechts fällt, insbesondere ob bloßes Gewohnheitsrecht hierzu gehört, bedarf keiner weiteren Ausführung. Das gesamte polizeirelevante Recht ergibt sich ausschließlich aus geschriebenen Gesetzen. Als **Gesetz** bezeichnet man ein gesamtes Gesetzeswerk – z.B. die aktuell aus 500 Einzelparagrafen bestehende StPO. Zum Teil wird aber auch nur eine einzelne Norm, also der Gesetzesparagraf, als Gesetz bezeichnet. Als **Rechtsquelle** bezeichnet man wiederum Gesetze, aus denen sich z.B. das Eingriffsrecht ergibt. Das kann wiederum eine einzelne Norm, ein Gesetz oder auch eine Mehrheit von Gesetzen sein. **Rechtsordnung** wiederum meint die Gesamtheit der geltenden Rechtsvorschriften.

1.2 Wichtige Rechtsquellen des Eingriffsrechts

Eingriffsrecht beinhaltet Eingriffsbefugnisse der Polizei aus unterschiedlichen Rechtsgebieten. Für die Aufgabe der präventiven Gefahrenabwehr finden sich diese vor allem im Polizeirecht. Für die Aufgabe der repressiven Strafverfolgung ergeben sie sich aus dem Strafverfahrensrecht. Beide Rechtsgebiete bilden, wie oben ausgeführt, den Schwerpunkt in der eingriffsrechtlichen Ausbildung. Zu den Gesetzen, die Sie im genannten Studienfach immer wieder heranziehen, gehören u.a.:

Grundgesetz (GG): Es handelt sich um die am 23.05.1949 in Kraft getretene Verfassung der Bundesrepublik Deutschland und enthält in Art. 1–19, 104 GG die bürgerlichen Grundrechte, die die staatliche Macht und damit auch polizeiliche Eingriffsbefugnisse beschränken. Aus dem GG ergibt sich u.a. die Verpflichtung aller staatlichen Gewalt zum rechtmäßigen Handeln (Art. 20 Abs. 3 GG).

Polizeigesetz (PolG) NRW: Darin geregelt wird das sog. Polizeirecht, das v. a. Regelungen zur Gefahrenabwehr durch die Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen enthält. Im PolG NRW finden sich zahlreiche „standardisierte“ Eingriffsbefugnisse (§§ 9–46 PolG NRW) für konkrete Einsatzlagen.

Strafprozessordnung (StPO): Sie regelt bundeseinheitlich das Strafverfahrensrecht. Hierzu zählt u. a. das Ermittlungsverfahren, in dem Polizei und Staatsanwaltschaft einem Straftatvorwurf nachgehen und Ermittlungen tätigen. Auch die StPO beinhaltet für die Aufgabe der Straftatverfolgung zahlreiche polizeiliche Eingriffsbefugnisse.

Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)⁶: Sie gewährleistet grundlegende Menschenrechte, wozu auch „Basis-Verfahrensrechte“, wie z. B. Art. 3 EMRK (Folterverbot) und Art. 6 EMRK („fair trial“), gehören. Sie ergänzt die Verfahrensregelungen der StPO und begrenzt polizeiliche Eingriffsbefugnisse.

Versammlungsgesetz (VersG) NRW: Es regelt mit Blick auf das Grundrecht der Versammlungsfreiheit das Versammlungsrecht und enthält Eingriffsbefugnisse für versammlungstypische Gefahren. Als besonderes Gefahrenabwehrrecht hat es grundsätzlich Vorrang vor dem PolG NRW.

Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG): Das OWiG beinhaltet alles, was man im Zusammenhang mit einer begangenen Ordnungswidrigkeit (OWi) wissen muss. Neben dem „Wie“ der Aufklärung und Ahndung einer OWi enthält es auch eigene OWi-Tatbestände, z. B. für die Angabe falscher Personalien (§ 111 OWiG), bei unzulässigem Lärm (§ 117 OWiG) oder bei Belästigung der Allgemeinheit (§ 118 OWiG).

Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ): Das SDÜ ist eine von vielen Rechtsquellen, die für die internationale polizeiliche Zusammenarbeit bedeutsam sind. Es enthält u. a. präventivpolizeiliche Basisbefugnisse für die grenzüberschreitende polizeiliche Tätigkeit.

1.3 Einordnung des Rechts

Zum juristischen Grundverständnis gehört, wie das geschriebene Recht eingeteilt wird. Gerade für das Eingriffsrecht, das aus unterschiedlichen Rechtsgebieten herrührende Befugnisnormen und polizeiliche Aufgaben beinhaltet, ist diese Kategorisierung wesentlich.

1.3.1 Unterscheidung Zivilrecht und öffentliches Recht

Das Recht wird in einer ersten „Grobeinteilung“ zunächst danach differenziert, ob es dem **Zivilrecht** oder dem **öffentlichen Recht** zuzuordnen ist.

6 Kurzüberblick bei *Beulke/Swoboda*, Strafprozessrecht, Rn. 14–18.

Beim Zivilrecht, das man auch Privatrecht nennt, handelt es sich vereinfacht um das Recht zwischen privaten Personen und/oder Gesellschaften (z. B. GmbH). Das Privatrecht ist von der **Privatautonomie** des Einzelnen geprägt. Seine Regelungen dienen dem Interessenausgleich zwischen gleichberechtigten, also auf „Augenhöhe“ miteinander verkehrenden Privatrechtssubjekten⁷. Zum Zivilrecht zählen vor allem Rechtsverhältnisse, die sich aus dem Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) oder dem Handelsgesetzbuch (HGB) ergeben.

Beispiele für Zivilrechtsverhältnisse aus dem BGB:

Kauf (§§ 433 ff. BGB), Darlehen (§§ 488 ff. BGB), Schenkung (§§ 516 ff. BGB), Miet- und Pachtvertrag (§§ 535 ff., 581 ff. BGB), Leihe (§§ 598 ff. BGB), Werkvertrag (§§ 631 ff. BGB), Bürgschaft (§§ 765 ff. BGB), Verlöbnis (§§ 1297 ff. BGB), Ehe (§§ 1303 ff. BGB) und Elterliche Sorge (§§ 1626 ff. BGB).

Für das Zusammenleben der Menschen ist das Zivilrecht unstreitig das **praktisch wichtigste Teilrechtsgebiet**. Mittelbare Bedeutung hat es auch für die polizeiliche Tätigkeit. Denn **der Schutz privater Rechte** obliegt unter eingeschränkten Voraussetzungen (vgl. § 1 Abs. 2 PolG NRW) auch der Polizei. Trotz dieser Aufgabenstellung ist das Zivilrecht nicht Gegenstand des PVD-Studiums an der HSPV NRW⁸.

Vom Zivilrecht unterschieden wird das **öffentliche Recht**. Beim öffentlichen Recht steht der Staat als Hoheitsträger im Mittelpunkt der Betrachtung. Das öffentliche Recht begründet und begrenzt die staatlichen Befugnisse („hoheitliche Staatsmacht“) gegenüber dem Bürger⁹. Darüber hinaus normiert es die Rechtsverhältnisse staatlicher Hoheitsträger untereinander, z. B. welche Behörde für welche öffentliche Aufgabe zuständig ist. Zur Abgrenzung des Zivilrechts vom öffentlichen Recht werden verschiedene Theorien vertreten. Eine dieser Abgrenzungstheorien heißt **Subordinationstheorie**. Sie stellt auf das Verhältnis zwischen dem Staat und seinen Bürgern ab und besagt, dass das öffentliche Recht durch ein Verhältnis der Über- und Unterordnung gekennzeichnet ist und der Staat bzw. dessen Amtsträger (Hoheitsträger) **Regelungen** für den Bürger („Untertan“) **einseitig** und zugleich **mit verbindlicher Wirkung** setzt.

Ein „klassisches“ Beispiel dafür ist das **Polizeirecht** des PolG NRW (= Gefahrenabwehrrecht). Aus diesem ergibt sich, unter welchen Voraussetzungen ein Polizeivoll-

⁷ Maurer/Waldhoff, Allg. VerwR, § 3 Rn. 8.

⁸ Lesen Sie deshalb einführend: Einmahl/Wick-Rentrop, PSP 3/2023, 3 ff. und 4/2023, 18 ff.

⁹ Maurer/Waldhoff, Allg. VerwR, § 3 Rn. 8.

zugsbeamter (PVB) eine die *Gefahrenabwehr* betreffende polizeiliche Maßnahme gegenüber einem Bürger (Privater) vornehmen und diesem insoweit als Amtsträger „hoheitlich“ gegenüberreten darf. Hierbei entscheidet der jeweilige PVB im Regelfall *einseitig* im Über-/Unterordnungsverhältnis. Mit der polizeilichen Maßnahme ist zu meist die Setzung einer verbindlichen Rechtsfolge für den Bürger verbunden, die in einem Tun, Dulden oder Unterlassen bestehen und die im Fall der Nichtbefolgung sogar mit Zwang durchgesetzt werden kann. Der Bürger kann hier also nicht frei entscheiden, was er tun oder lassen will. Das Polizeirecht ist demnach *klassisches öffentliches Recht*. Auch das **Strafrecht** gehört zum öffentlichen Recht. Hat der Bürger eine Straftat begangen, tritt der Staat in besonders hervorgehobener Weise auf. So wird gegen einen Tatverdächtigen ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren von Amts wegen eingeleitet, in dessen Rahmen polizeiliche Maßnahmen, z. B. eine Durchsuchung der Wohnung des Beschuldigten, durchgeführt werden können. Kommt es im Strafverfahren später zur Verurteilung des Beschuldigten, kann gegen ihn eine gesetzlich vorgesehene *Strafe* (Geldstrafe oder Freiheitsstrafe) verhängt und vollstreckt werden. Ähnliches gilt auch im **OWi-Verfahren**, in dem die begangene Ordnungswidrigkeit mit einer *Geldbuße* geahndet und der Bürger so zu einer Geldzahlung verpflichtet werden kann.

Aus den vorgenannten Ausführungen lässt sich für das Eingriffsrecht ableiten, dass die daraus folgenden Eingriffsbefugnisse dem öffentlichen Recht zugehörig sind. Denn polizeiliches Handeln ist regelmäßig einseitig rechtsgesetzende Tätigkeit mit verbindlicher Rechtswirkung für den Bürger.

Da das Privatrecht das Zusammenleben der Privaten untereinander regelt, enthält das Zivilrecht grundsätzlich keine Eingriffsermächtigung für staatliches – polizeiliches – Einschreiten. Im Ausnahmefall, insbesondere bei drohender Rechtsverletzung, kann die Polizei allerdings unter bestimmten Voraussetzungen vorläufig regelnd zum Schutz privater Rechte tätig werden (vgl. § 1 Abs. 2 PolG NRW).

1.3.2 Unterscheidung des nationalen Rechts: Landesrecht und Bundesrecht

Das Recht wird weiterhin danach kategorisiert, ob dessen *Urheber* der „Bund“ oder das „Land“ ist. Handelt es sich bei dem Recht um ein geschriebenes **Gesetz**, das vom Gesetzgeber (*Legislative*) eines Bundeslandes erlassen wurde, spricht man von **Landesrecht**. Handelt es sich demgegenüber um ein Gesetz, das der Bund erlassen hat, spricht man von **Bundesrecht**. Das deutsche Landes- und Bundesrecht in seiner Gesamtheit wird in Abgrenzung zum „überstaatlichen“ Recht der Europäischen Union bzw. zum Völkerrecht – also dem zwischen souveränen Nationalstaaten geschlossenen Recht – auch als **nationales Recht** (bzw. in seiner Gesamtheit als **nationale Rechtsordnung**) bezeichnet.

1.3.2.1 Landesrecht NRW

Das nordrhein-westfälische Landesrecht wird vom **Landtag in Düsseldorf** verabschiedet¹⁰. Die Landesgesetze gelten nur für das Gebiet des jeweiligen Bundeslandes. Der Geltungsbereich des nordrhein-westfälischen Landesrechts beschränkt sich also auf das Gebiet von NRW.

Um ein solches Landesgesetz handelt es sich etwa beim **PolG NRW**. Die Gesetzgebungskompetenz für das Polizeirecht liegt bei den Bundesländern. In den 16 deutschen Bundesländern gibt es also an sich unterschiedliche Polizeigesetze. Inhaltlich sind diese allerdings weitgehend identisch. Denn die heutigen Fassungen der Polizeigesetze der Länder gehen zurück auf einen „Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder“, den die Innenminister des Bundes und der Länder am 25.11.1977 miteinander vereinbart hatten¹¹.

1.3.2.2 Bundesrecht

Der **Bundestag in Berlin** ist demgegenüber zuständiges Gesetzgebungsorgan des Bundes. Er beschließt die Bundesgesetze. Bundesgesetze gelten regelmäßig im Gebiet der gesamten Bundesrepublik Deutschland. Sie finden deshalb auch in Nordrhein-Westfalen Anwendung.

Beispiele:

Bundesrecht, das im gesamten Bundesgebiet gilt und von den Polizeibeamten in den Bundesländern einheitlich angewandt wird, sind etwa das Strafgesetzbuch (StGB), die Strafprozessordnung (StPO), das Betäubungsmittelgesetz (BtMG), das Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG), das Straßenverkehrsgesetz (StVG) oder auch das Waffengesetz (WaffG).

1.3.2.3 Gesetzgebungskompetenz

Welcher Gesetzgeber (Bund oder Land) die **Gesetzgebungskompetenz** für das nationale Recht besitzt, ergibt sich aus dem Grundgesetz (Art. 70 ff. GG). Danach liegt die **Gesetzgebungskompetenz grundsätzlich bei den Ländern**¹². Das GG weist dem Bund die Gesetzgebungskompetenz nur für solche Sachbereiche zu, die einer bundesweit einheitlichen Regelung bedürfen. Die Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen ist nötig, um im föderalen – also nach Bund und Ländern aufgeteilten – deutschen Staatssystem „Überschneidungen“ von Bundes- und Landesrecht zu verhindern.

¹⁰ Vgl. Art 30 Abs. 1 LVerf NRW.

¹¹ Vgl. nur Tegtmeyer/Vahle, PolG NRW, Einf. 1.3.

¹² Vgl. Art. 70 Abs. 1 GG und a. Art. 30 GG.

1.3.3 Supranationales Recht: EU-Recht und Völkerrecht

Rechtsakte der Europäischen Union (EU) nennt man – kurz und bündig – **EU-Recht**, **Unionsrecht** oder auch **Europarecht**¹³. Da es sich bei der EU um einen Verbund von aktuell 27 Mitgliedstaaten handelt, spricht man beim Europarecht häufig auch vom zwischenstaatlichen, internationalen, überstaatlichen oder auch supranationalen Recht (Recht zwischen den Staaten, das dem nationalen Recht vorgeht). Neben dem EU-Recht existiert weiteres überstaatliches Recht, das man als **Völkerrecht** bezeichnet. Es handelt sich im Wesentlichen dabei um Verträge und Abkommen zwischen souveränen Staaten.

Die Begriffe „supra“- oder „über“-staatliches Recht kennzeichnen den Anwendungsvorrang des EU-Rechts. Unmittelbar aus EU-Recht folgen keine eingriffsrechtlichen Befugnisnormen für nordrhein-westfälische Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte. Aus Art. 87 ff. AEUV ergibt sich allerdings die Möglichkeit zur polizeilichen Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten. Diese haben hiervon u. a. durch die Einrichtung von **Euroapol** als polizeilicher Koordinierungsbehörde Gebrauch macht. Polizeiliche Eingriffsbefugnisse können sich aber aus völkerrechtlichen Verträgen ergeben, wozu etwa die für NRW relevanten Polizeiverträge mit *Belgien* und den *Niederlanden* gehören¹⁴.

1.3.4 Unterscheidung Verfassungsrecht und „einfaches“ Recht

Das nationale Recht wird weiterhin nach seinem „Rang“ bzw. seiner „Hierarchie“ klassifiziert. In Deutschland nimmt den **„obersten Rang“** das **Grundgesetz** (GG) ein. Das GG ist die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland. Bereits der Name „*Grund*-Gesetz“ verdeutlicht, womit man es zu tun hat: Es handelt sich um „grundlegendes“ fundamentales Recht („lex fundamentalis“; „Basisrecht“) für alle auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland lebenden oder sich auch nur vorübergehend hier aufhaltenden Menschen. Gegenüber dem GG (bzw. der jeweiligen Landesverfassung) werden alle anderen Gesetze als **einfache Gesetze** bezeichnet. Damit ist schlichtweg gemeint, dass Bundes- oder Landesgesetze keinen Verfassungsrang haben; sie also *unterhalb* der Verfassung stehen und deshalb nur „einfachgesetzlich“ sind.

Das Grundgesetz hat für jegliches staatliche Handeln und damit auch für das Eingriffsrecht und das grundrechtseingreifende Handeln der Polizei NRW, eine erhebliche Bedeutung. Denn aus ihm ergeben sich verfassungsrechtliche Vorgaben, die strikt zu beachten sind.

¹³ Vgl. vertiefend zum Europarecht nur *Haug*, ÖR Rn. 35 ff.

¹⁴ Eingehend dazu Kapitel F.2.3.1.2 und F.2.3.1.3.

1.3.5 Unterscheidung formelle und materielle Gesetze

Nicht alle Rechtsnormen, die Vorgaben für polizeiliches Handeln beinhalten, ergeben sich aus Gesetzen, die von der Legislative – also dem Bundestag bzw. jeweiligen Landtag als Gesetzgeber – erlassen worden sind. Die „Schaffung von Recht“ kann in bestimmten Ausnahmefällen auch durch die Exekutive (vollziehende Gewalt) erfolgen. Das Recht wird deshalb weitergehend auch noch danach differenziert, ob „Gesetzgeber“ des jeweiligen Gesetzes die Legislative oder die Exekutive ist. Weiterhin werden die Gesetze danach differenziert, für welchen Adressaten das jeweilige Gesetz Bindungswirkung entfaltet. Damit wird die Unterscheidung zwischen formellen und materiellen Gesetzen angesprochen.

1.3.5.1 Formelle Gesetze

Formelle Gesetze sind solche, die die „gesetzgeberische Form“ wahren; die also vom dafür zuständigen nationalen Gesetzgeber (Bundestag oder Landtag) in einem förmlichen Gesetzgebungsverfahren beschlossen werden. Aufgrund ihres Ursprungs werden sie auch **Parlamentsgesetze** („vom Parlament erlassen“) genannt. Demgegenüber bezeichnet man ein Gesetz als *materielles* Gesetz, wenn es allgemeinverbindlich und somit für jedermann gültig ist. Da nahezu sämtliche Parlamentsgesetze in einem formellen Gesetzgebungsverfahren beschlossen werden und sie zudem auch für jedermann gültig sind, handelt es sich bei ihnen im Regelfall immer um **formell-materielle Gesetze**¹⁵.

Im allgemeinen Sprachgebrauch werden diese Gesetze kurz nur als formelle Gesetze bezeichnet.

Hinweis:

Den Begriff des *formellen* Gesetzes finden Sie etwa in **Art. 104 GG**. Diese Norm trifft Regelungen zur Beschränkung und Entziehung der Fortbewegungsfreiheit eines Bürgers. Daraus ergibt sich, dass die „Freiheit der Person [...] nur aufgrund eines *förmlichen* Gesetzes und unter Beachtung der darin vorgeschriebenen Formen beschränkt werden“ darf (Abs. 1). Gemeint ist damit also ein Parlamentsgesetz. Dazu gehört neben dem **PolG NRW** auch die **StPO**. Beide Gesetze beinhalten Regelungen zum kurzfristigen Anhalten, zum längerfristigen Festhalten und zur Festnahme von Bürgern.

¹⁵ Nur Haushaltsgesetzen von Bund und Ländern fehlt es an Allgemeingültigkeit. Sie werden vom Parlament erlassen, wenden sich aber nur an die Exekutive und sind damit keine materiellen Gesetze.

1.3.5.2 „Rein“ materielle Gesetze

Daneben gibt es weitere Gesetze, die nicht vom Parlament beschlossen worden sind, die aber dennoch für jedermann gelten. Dabei handelt es sich um **Rechtsakte der Exekutive**. Diese werden in Abgrenzung zu formellen Gesetzen als *rein materielle* Gesetze bezeichnet. Sie ergehen als Ausnahme vom verfassungsrechtlichen Prinzip der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG)¹⁶, wonach Gesetze grundsätzlich nur durch die Legislative erlassen werden, während die anderen Gewalten, d.h. die vollziehende Gewalt (Exekutive) und die Rechtsprechung (Judikative), an den legislatorischen Rechtsetzungsakt (das formelle Gesetz) gebunden sind. Mit anderen Worten ausgedrückt: Grundsätzlich beschließt die Legislative das Gesetz (formelles Gesetz); die Exekutive vollzieht („exekutiert“) es und die Judikative wendet es an. Bei rein materiellen Gesetzen wird dieser Grundsatz also durchbrochen. Zu den rein materiellen Gesetzen zählen Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften und Satzungen (wobei letztere für das Eingriffsrecht keine Bedeutung haben). Im Einzelnen:

1.3.5.2.1 Rechtsverordnungen

Rechtsverordnungen (Verordnungen bzw. VO) sind von der Exekutive – zu meist Bundes- oder Landesregierung bzw. deren Ministerien – erlassene allgemeinverbindliche Regelungen, die festlegen, wie bestimmte (Parlaments-) Gesetze auszuführen sind (sog. Ausführungs- oder Durchführungsrecht). Einschränkende Voraussetzung für den Rechtsetzungsakt der Exekutive ist, dass ein formelles Gesetz (Parlamentsgesetz) zum Erlass einer Rechtsverordnung ermächtigt und das Ermächtigungsgesetz (Delegationsgesetz) den Inhalt, den Zweck und das konkrete Ausmaß der Ermächtigung genau bestimmt (vgl. Art. 80 GG, 70 LVerf NRW). Der Vorteil von Rechtsverordnungen besteht darin, dass das betreffende Recht schneller, sachnäher und vor allem detaillierter (im Regelfall vom für das jeweilige Sachgebiet zuständigen Fachministerium) erlassen werden kann. Denn ein Parlament kann nicht immer alle Einzelheiten eines Gesetzes genau bestimmen; das Gesetzgebungsverfahren würde anderenfalls zu viel Zeit in Anspruch nehmen. Darin liegt die Rechtfertigung für die o.g. Ausnahme vom Gewaltenteilungsprinzip.

Beispiele für Rechtsverordnungen:

Bund: StVO, FeV (Fahrerlaubnisse), FzV (Fahrzeugzulassung). **Land:** GewvollzVO NRW (Polizeigewahrsam, VO-Ermächtigung: § 37 Abs. 4 S. 2 PolG NRW), FHVO-Pol NRW (Heilfürsorge, VO-Ermächtigung: § 112 Abs. 2 S. 3 LBG NRW), AZVOPol NRW (Arbeitszeit; VO-Ermächtigung: § 110 Abs. 3 LBG NRW), LVOPol NRW (Poli-

¹⁶ Vgl. dazu Haug, ÖR, Rn. 341.

zei-Laufbahn; VO-Ermächtigung; § 110 Abs. 2 LBG NRW). LVV FHöD (Lehrverpflichtung; VO-Ermächtigung; § 33 Abs. 5 S. 1 HG NRW).

1.3.5.2.2 Verwaltungsvorschriften

Zum geschriebenen Recht zählen weiterhin auch **Verwaltungsvorschriften** (VV). Dabei handelt es sich um **innerdienstliche Vorschriften**, die durch eine vorgesetzte Behörde (z.B. das Innenministerium NRW) bzw. Behördenleitung (z.B. Polizeipräsident) erlassen werden. Verwaltungsvorschriften haben den Zweck, die einheitliche Ausführung der formellen Gesetze und Rechtsverordnungen sicherzustellen. Sie haben grundsätzlich nur „innerdienstliche“ Bindungswirkung, d.h., sie sind vom jeweiligen Amtsträger zu beachten; der Bürger kann sich auf sie nicht berufen. Sie werden deshalb auch als **Innenrecht** (Recht, das nur innerhalb der Verwaltung gilt) bezeichnet¹⁷.

Beispiele für Verwaltungsvorschriften:

Land: VVPoLG NRW (Verwaltungsvorschriften zum PoLG NRW). **Bund**¹⁸: RiStBV (Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren) oder VwV-StVO (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsordnung). Letztgenannte enthält zahlreiche – interessante – Ergänzungen zur StVO, z.B. zu § 36 StVO: Zeichen und Weisungen von Polizeibeamten müssen „klar und bestimmt, aber auch leicht und flüssig gegeben werden“.

1.3.5.2.3 Satzungen

Satzungen beinhalten von einer Kommune (z.B. Gemeinde) oder anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts (z.B. Hochschule) geschaffenes allgemeinverbindliches Recht, das zur Regelung eigener Angelegenheiten erlassen wird. Für das Eingriffsrecht haben Satzungen keine Bedeutung, für Ihr PVD-Studium schon.

Beispiele:

HSPV-Grundordnung, Bibliotheksordnung, Hausordnung oder Brandschutzordnung.

1.4 Normenhierarchie; Geltungs- und Anwendungsvorrang

Sie kennen nun unterschiedliche Kategorien von geschriebenem Recht. Zum juristischen Grundverständnis gehört in diesem Zusammenhang weiterhin die Hierarchie der Normen. Damit verbunden ist die Frage nach dem **Geltungsvorrang** des jeweiligen Rechts.

¹⁷ Vgl. eingehend dazu *Maurer/Waldhoff*, Allg. VerwR, § 24 Rn. 1 ff.

¹⁸ Abrufbar unter: <https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/index.html>.

1.4.1 EU-Recht, Bundesrecht und Landesrecht

Der Geltungsvorrang bestimmt sich danach, welcher Ebene das jeweilige Recht zuzuordnen ist. Dabei sind folgende **drei Ebenen** zu unterscheiden: 1. EU-Recht. 2. Bundesrecht. 3. Landesrecht. Die Rangfolge ergibt sich aus nachfolgender Übersicht:

EU-Recht



1. Primärrecht
2. Sekundärrecht
3. Tertiärrecht

Bundesrecht



1. Grundgesetz
- 2a. Allgemeine Regeln des Völkerrechts
- 2b. Formelle Bundesgesetze
3. Rechtsverordnungen des Bundes

Landesrecht NRW



1. Landesverfassung
2. Formelle Landesgesetze
3. Rechtsverordnungen des Landes

Der Geltungsvorrang des EU-Rechts gegenüber dem nationalen Recht ist allgemeingültig anerkannt. Der **Vorrang des Bundesrechts** gegenüber dem Landesrecht folgt aus dem Grundgesetz, das in **Art. 31 GG** kurz und bündig formuliert: „Bundesrecht bricht Landesrecht.“