



Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/6234

Landeshaus, Düsternbrooker Weg 70, 24105 Kiel

An den
Parlamentarischen Geschäftsführer
der FDP-Fraktion
Herrn Dr. Heiner Garg, MdL

im Hause

Ihr Zeichen:

Ihre Nachricht vom: 10.12.2015

Mein Zeichen: L 201 - 212/18

Meine Nachricht vom:

Bearbeiter: Frank Platthoff

Telefon (0431) 988-1103

Telefax (0431) 988-1250

frank.platthoff@landtag.ltsh.de

6. Juni 2016

Bürgerbeauftragten-Gesetz - BüG

Sehr geehrter Herr Dr. Garg,

Sie haben um die Beantwortung mehrerer Fragen zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Bürgerbeauftragte oder den Bürgerbeauftragten für soziale Angelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein (Drs. 18/3655) gebeten. Die konkreten Fragestellungen haben wir mit dem zuständigen Fraktionsmitarbeiter abgestimmt. Gerne kommen wir Ihrer Bitte nach und nehmen wie folgt Stellung:

Frage 1

Steht dem Landesgesetzgeber für die Regelung in § 12 Absatz 2 BüG-E die erforderliche Gesetzgebungskompetenz zu?

I. Vorbemerkung

§ 12 Absatz 2 Sätze 1 und 2 BüG-E in der Fassung der Drs. 18/3655 lauten:

„(2) Ist gegen eine Polizeibeschildigte oder einen Polizeibeschildigten wegen ihres oder seines dienstlichen Verhaltens ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren eingeleitet oder öffentliche Klage im strafgerichtlichen Verfahren erhoben, ein gerichtliches Bußgeldverfahren anhängig, ein behördliches Disziplinarverfahren eingeleitet oder ein gerichtliches Disziplinarverfahren anhängig, kann die oder der Beauftragte für die Landespolizei in

geeigneten Fällen auf eine einvernehmliche Erledigung der Angelegenheit hinwirken. Anderenfalls stellt die oder der Beauftragte für die Landespolizei wegen desselben Sachverhalts bei ihr oder ihm laufende Beschwerden und Eingaben vorläufig ein. (...).“

Es stellt sich die Frage, ob eine solche Regelung von der Rechtsetzungskompetenz des Landes umfasst ist oder ob es sich ggf. um eine Vorschrift auf dem Gebiet des gerichtlichen Verfahrensrechts handeln könnte.

II. Gesetzgebungskompetenz

Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG ist das gerichtliche Verfahrensrecht ein Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG).

1. Zuordnung der Norm zum gerichtlichen Verfahrensrecht?

Die konkurrierende Gesetzgebung auf dem Gebiet des „gerichtlichen Verfahrens“ umfasst den gesamten Ablauf des Verfahrens vor Gericht. Es reicht von der Einleitung des Verfahrens bis zur Anordnung der Vollstreckung der gerichtlichen Entscheidung.¹ Zum gerichtlichen Verfahren zählt auch sein unmittelbares Vorfeld.² Demgemäß schließt das Strafprozessrecht die Aufklärung, Ermittlung und Verfolgung von Straftaten und die Vorsorge für die Verfolgung künftiger Straftaten ein.³

a. Nähe zum strafprozessualen Täter-Opfer-Ausgleich (TOA)

Die Regelung in § 12 Abs. 2 BüG-E, wonach die oder der Polizeibeauftragte u. a. auch dann auf eine „einvernehmliche Erledigung der Angelegenheit hinwirken“ kann, wenn gegen Polizistinnen und Polizisten ein strafrechtliches Ermittlungs- oder Klageverfahren wegen des dienstlichen Verhaltens läuft, weist zumindest äußerlich⁴ eine gewisse Nähe zum bundesrechtlich angelegten Täter-Opfer-Ausgleich für das Strafverfahren auf. Unter dem (strafprozessualen) Täter-Opfer-Ausgleich ist das (ernsthafte) Bemühen des Täters zu verstehen, einen Ausgleich mit dem Verletzten zu erreichen (vgl. § 46a Nr. 1 Strafgesetzbuch – StGB; § 153a Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 Strafpro-

¹ Seiler in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, Stand: 1. September 2015, Art. 74 Rn. 10.

² BVerfGE 30, 1 (29).

³ BVerfGE 103, 21 (30 f.).

⁴ Dies gilt jedenfalls, soweit sich der § 12 Abs. 2 Satz 1 BüG-E auf das strafrechtliche Ermittlungsverfahren und die öffentliche Klage im strafgerichtlichen Verfahren bezieht.

zessordnung - StPO). In seiner Wirkung kann ein Täter-Opfer-Ausgleich zu einer Verfahrenseinstellung, einer Strafmilderung oder zu einem Absehen von Strafe führen (§ 153a Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 StPO; § 153b StPO; § 46a Nr. 1 StGB; vgl. auch § 45 Abs. 2 JGG bei jugendlichen und heranwachsenden Beschuldigten). Beim sogenannten „institutionalisieren Täter-Opfer-Ausgleich“ tragen öffentliche⁵ und nicht-öffentliche⁶ Stellen durch ihre Moderation dazu bei, einen Ausgleich zwischen Täter und Opfer zu suchen. Nach der Gesetzesbegründung zu § 12 Abs. 2 BüG-E soll es der oder dem Beauftragten für die Landespolizei mit den Mitteln der partnerschaftlichen Kommunikation und Mediation möglich sein, in geeigneten Fällen begleitend eine befriedende Konfliktbereinigung zu suchen.⁷ Der strafprozessuale Täter-Opfer-Ausgleich und die Konfliktbereinigung durch die Polizeibeauftragte oder den Polizeibeauftragten verfolgen insoweit ähnliche Ziele.⁸

b. Regelungsgehalt des § 12 Abs. 2 BüG-E

Ausgangspunkt für das Tätigwerden des Polizeibeauftragten in den hier in Rede stehenden Fällen ist eine Beschwerde, die jede natürliche oder juristische Person an die Beauftragte oder den Beauftragten für die Landespolizei richten kann. Die Beschwerde kann sich gegen das *persönliche Fehlverhalten*⁹ von einzelnen Polizeivollzugsbeamtinnen- und beamten *oder die Rechtswidrigkeit einer polizeilichen Maßnahme* wenden (§ 13 BüG-E).¹⁰ Die Tätigkeit der oder des Beauftragten zielt auf „eine einvernehmliche Erledigung der Angelegenheit“ ab. § 17 Abs. 1 BüG-E konkretisiert die Handlungsoptionen der oder des Beauftragten dahingehend, dass sie oder er hierzu eine mit Gründen zu versehende Empfehlung aussprechen oder der zuständigen Stelle Gelegenheit zur Abhilfe geben kann.¹¹ Hieraus wird deutlich, dass die oder der Beauftragte für die Landespolizei selbst keine strafprozessualen (regelnden) Maßnahmen treffen kann.

⁵ Bspw. Gerichtshilfe, Jugendgerichtshilfe.

⁶ Verschiedene freie Träger in der Straffälligen- und Jugendhilfe.

⁷ Drs. 18/3655, S. 13.

⁸ Vgl. zu den möglichen Zielen von Polizei-Beschwerdestellen: *Aden*, Polizeibeauftragte und Beschwerdestellen in Deutschland, Vorgänge 2013, S. 10 (13).

⁹ Vgl. hierzu die Kritik von *Aden* in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf Drs. 18/3655 (Umdruck 18/5691, S. 4 f.).

¹⁰ Nach § 16 Abs. 5 BüG-E wird die oder der Beauftragte für die Landespolizei nach pflichtgemäßem Ermessen aufgrund eigener Entscheidung tätig, wenn ihr oder ihm Umstände bekannt werden, die den Aufgabenbereich berühren. Dieses „Selbstbefassungsrecht“ wirft Abgrenzungsfragen zum antragsgebundenen Tätigwerden der oder des Beauftragten jedenfalls insofern auf, als die Zulässigkeit der Beschwerde (§ 13 BüG-E) an eine *zwölfmonatige Frist* nach Beendigung der polizeilichen Maßnahme gebunden ist (§ 15 Abs. 3 BüG-E in der Fassung des Änderungsantrages Umdruck 18/6157).

¹¹ Darüber hinaus kann die oder der Beauftragte unter bestimmten Voraussetzungen die fachlich zuständige Ministerin oder den fachlich zuständigen Minister über die eigene Einschätzung informieren und Gelegenheit zur Stellungnahme geben (§ 17 Abs. 2 BüG-E) oder den Vorgang der für die Einleitung eines Straf- oder Disziplinarverfahrens zuständigen Stelle zuleiten (§ 17 Abs. 3 BüG-E).

Ausweislich der Gesetzesüberschrift regelt § 12 BÜG-E den Anwendungsbereich und die *Konkurrenzen*. So weist § 12 Abs. 3 BÜG-E ausdrücklich darauf hin, dass das „Petitionsrecht sowie das besondere Beschwerde- und Eingaberecht nach diesem Teil des Gesetzes (...) nebeneinander“ bestehen. § 12 Abs. 2 BÜG-E betrifft das Verhältnis der „Beauftragtenbeschwerde“ zum strafrechtlichen Ermittlungsverfahren, zum strafgerichtlichen Verfahren, zum gerichtlichen Bußgeld- sowie zum behördlichen und gerichtlichen Disziplinarverfahren. Konzeptionell ist das Beschwerdeverfahren zu der oder dem Polizeibeauftragten als ein eigenständiges (ggf. parallel laufendes) Verfahren angelegt. Dieser Umstand spricht gegen eine Betroffenheit des strafprozessualen Kompetenztitels aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG. Bestätigt wird dies durch die Gesetzesbegründung. Hiernach stellt § 12 Abs. 2 BÜG-E klar, dass es im Rahmen der Gewaltenteilung einer Beauftragtenstelle des Landtages prinzipiell verwehrt sei, in die Tätigkeit, Verfahren und Entscheidungen der rechtsprechenden Gewalt einzugreifen. Dies gelte grundsätzlich auch für strafrechtliche Ermittlungsverfahren sowie für Bußgeld- und Disziplinarverfahren. Daher würden solchen Verfahren – so die Begründung – in der Regel die Tätigkeit der oder des Beauftragten für die Landespolizei unterbrechen.¹²

Trotz des insoweit missverständlichen Wortlauts des Gesetzentwurfes („Ist ... ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren eingeleitet oder öffentliche Klage im strafgerichtlichen Verfahren erhoben, ... kann die oder der Beauftragte für die Landespolizei ... auf eine einvernehmliche Erledigung der Angelegenheit hinwirken“) ist § 12 Abs. 2 BÜG-E nach hiesiger Einschätzung nicht als Ermächtigungsgrundlage für ein (strafprozessuales) Tätigwerden der oder des Polizeibeauftragten anzusehen. Für den Fall, dass von anderer Stelle ein staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren, ein strafgerichtliches Verfahren oder ein gerichtliches Bußgeld- oder Disziplinarverfahren eingeleitet wird, wiederholt § 12 Abs. 2 BÜG-E lediglich partiell die Anordnung des § 17 Abs. 1 BÜG-E, wie das (parlamentsbezogene) Verfahren durch die Beauftragte oder den Beauftragten abzuschließen ist, und regelt insoweit (nur) *das Konkurrenzverhältnis* der verschiedenen Verfahren zueinander.

c. Zwischenergebnis

Der Landesgesetzgeber besitzt grundsätzlich die Kompetenz zur Gesetzgebung über die Parlamentsbeauftragten des Landtages. Nach Einschätzung des Wissenschaftlichen Dienstes handelt es sich bei § 12 Abs. 2 BÜG-E (lediglich) um eine Regelung der Konkurrenzen zwischen dem Verfahrensgang bei der oder dem Polizeibeauftragten und anderen parallel laufenden Verfahren (insbesondere Strafverfahren und straf-

¹² Drs. 18/3655, S. 13.

rechtlichen Ermittlungsverfahren).¹³ Eine solche Regelung ist von der Gesetzgebungskompetenz des Landes umfasst. Sie stellt sich nach hiesiger Einschätzung nicht als eine Regelung des gerichtlichen Verfahrens dar. Auch § 3 Abs. 2 Nr. 1 BüG in der derzeit geltenden Fassung enthält eine – wenn auch inhaltlich abweichende – Regelung der Konkurrenzen für die (übrigen) Aufgaben der oder des Bürgerbeauftragten im Verhältnis zu schwebenden gerichtlichen Verfahren.¹⁴

Frage 2

Ist die Reichweite der Befugnisse der oder des Polizeibeauftragten gegenüber der Exekutive und Judikative materiell verfassungsgemäß?

I. Befugnisrahmen

Parlamentsbeauftragte schöpfen ihre Legitimation aus den Befugnissen des Parlaments. Insoweit kann die Reichweite ihrer Befugnisse nicht über die Kompetenzen des Landtages hinausgehen.¹⁵ Deshalb ist zunächst zu untersuchen, welche Befugnisse dem Parlament und seinen Untergliederungen im Einzelnen zukommen.

1. Befugnisse des Parlaments zur Kontrolle der vollziehenden Gewalt

Eine wesentliche Aufgabe des Parlaments ist es, die vollziehende Gewalt zu kontrollieren (Art. 16 Abs. 1 Satz 3 LV). Der Begriff der parlamentarischen Kontrolle umfasst neben der nachträglichen kritischen Überprüfung zurückliegender Vorgänge – insbesondere durch die Offenlegung von Missständen – auch Elemente einer informativen Beobachtung und der inhaltlichen politischen Einflussnahme im Sinne einer dirigierenden Beeinflussung des Regierungshandelns.¹⁶ Die Ausübung parlamentarischer Kontrolle ist jedoch nicht gleichzusetzen mit der Mitwirkung des Parlaments an der

¹³ Ebenso für die Rechtslage in Rheinland-Pfalz: *Perne*, Der rheinland-pfälzische Beauftragte für die Landespolizei, LKRZ 2015, S. 45 (47): „Die dem Polizeibeauftragten zugewiesenen Aufgaben können angesichts der Reichweite ihrer Formulierung in Konflikt zu anderen staatlichen Verfahren treten. Dies gilt insbesondere dort, wo die Polizei in Erfüllung ihres Auftrages (...) in Rechte der Betroffenen eingreift. Ob die Polizeibeamten in dieser Situation rechtmäßig gehandelt oder sonst Dienstpflichten verletzt haben, kann auch im Rahmen anderer einschlägiger Verfahren, insbesondere der Dienst- und Fachaufsichtsbeschwerde, der Strafanzeige oder durch die Gerichte einer Klärung zugeführt werden. Dieser Befund vermag die Berechtigung des Polizeibeauftragten als weitere Beschwerdeinstitution aber nicht in Frage zu stellen. Im Unterschied zu anderen Verfahren bezweckt seine Tätigkeit ausschließlich die einvernehmliche Streitschlichtung mit den ‚Mitteln der partnerschaftlichen Kommunikation und Mediation‘. (...) Die ihm gewährten verfahrensabschließenden Möglichkeiten erschöpfen sich zudem darin, Empfehlungen abzugeben oder der zuständigen Stelle Gelegenheit zur Abhilfe zu geben (...). Die Rechtswidrigkeit der polizeilichen Maßnahme oder die Pflichtwidrigkeit des Verhaltens des Polizeibeamten wird gerade nicht festgestellt, so dass eine ‚echte‘ Konkurrenz zu anderen Verfahren auch nicht zu befürchten ist.“

¹⁴ Hiernach wird die oder der Bürgerbeauftragte nicht tätig, wenn die Behandlung der Petition einen Eingriff in ein schwebendes gerichtliches Verfahren oder die Nachprüfung einer richterlichen Entscheidung bedeuten würde.

¹⁵ *Perne*, Der rheinland-pfälzische Beauftragte für die Landespolizei, LKRZ 2015, S. 45 (46): „Andererseits kann sie aber auch eine Kompetenzschranke bedeuten. Denn die Zuständigkeit des Polizeibeauftragten ist nach der gewählten Konstruktion nur im Rahmen des parlamentarischen Kontrollrechts des Landtags eröffnet. Seine Tätigkeit unterliegt folglich denselben Grenzen, die für den Landtag etwa nach Maßgabe des Gewaltenteilungsprinzips gelten (...).“; vgl. auch *Luch* in: *Morlok/Schliesky/Wiefelspütz*, Parlamentsrecht, 1. Aufl. 2016, § 33 Rn 48 ff.

¹⁶ *Waack* in: *Caspar/Ewer/Nolte/Waack*, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 10 Rn. 44.

Staatsleitung, die eine eigenständige Kompetenz darstellt. Im Kern geht es bei der parlamentarischen Kontrolle darum, die politische Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament geltend zu machen und zu erzwingen.¹⁷

Der Kontrolle durch das Parlament ist in erster Linie *die Regierung* unterworfen. Aber auch die Ausübung öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeit durch die Landesbehörden (vgl. § 3 LVwG) unterliegt der Kontrolle durch das Parlament.¹⁸ Die Behörden (=Organe) handeln durch die bei ihnen beschäftigten natürlichen Personen (=Organwalter). Die zwischen dem Dienstherrn und den beschäftigten natürlichen Personen bestehenden Dienstverhältnisse können beamtenrechtlich oder als tarifliche Beschäftigungsverhältnisse ausgestaltet sein. Insofern unterliegen auch die Landesbeamten und die Tarifbeschäftigten im Dienst der Landespolizei hinsichtlich ihrer dienstlichen Verrichtungen grundsätzlich der Kontrolle durch das Landesparlament. Gegenstand der Kontrolle durch das Parlament kann deshalb auch ein individuelles dienstliches Fehlverhalten der Organwalter sein.¹⁹

Um die vollziehende Gewalt kontrollieren zu können, stehen dem Parlament verschiedene verfassungsrechtlich verbürgte Befugnisse zu.²⁰ So kann²¹ der Landtag ebenso wie jeder seiner Ausschüsse die Anwesenheit jedes Mitgliedes der Landesregierung verlangen (Art. 27 Abs. 1 LV). Ferner ist die Landesregierung verpflichtet, den Landtag über die Vorbereitung von Gesetzen und Staatsverträgen sowie über Grundsatzfragen der Landesplanung, der Standortplanung und der Durchführung von Großvorhaben frühzeitig und vollständig zu unterrichten. Das Gleiche gilt für die Vorbereitung von Verwaltungsabkommen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften, für die Mitwirkung im Bundesrat und für die Zusammenarbeit mit dem Bund, den Ländern, anderen Staaten, zwischenstaatlichen Einrichtungen, insbesondere der Europäischen Union, sowie deren Organen, soweit es um Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung geht (Art. 28 Abs. 1 LV). Fragen einzelner Abgeordneter oder parlamentarische Anfragen haben die Landesregierung oder ihre Mitglieder im Landtag und in seinen Ausschüssen nach bestem Wissen unverzüglich und vollständig zu beantworten (Art. 29 Abs. 1 LV). Die Landesregierung hat darüber hinaus jeder oder jedem Abgeordneten Auskünfte zu erteilen. Sie hat dem Landtag und den von ihm einge-

¹⁷ Waack in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 10 Rn. 44 m.w.N.

¹⁸ Waack in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 10 Rn. 52; für den Bund: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 4 Rn. 71.

¹⁹ So hat das Bundesverfassungsgericht geurteilt, dass parlamentarische Anfragen zu rechtswidrigem, disziplinarrechtlich relevantem Verhalten einzelner (Bundes-) Polizisten (von der Bundesregierung) zu beantworten sind, BVerfG, Urteil vom 2. Juni 2015, Az. 2 BvE 7/11, Rn. 116 (juris).

²⁰ Vgl. für den Bund: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 4 Rn. 70.

²¹ Auf Antrag eines Viertels der jeweils vorgesehenen Mitglieder hat der Landtag die Pflicht, die Anwesenheit zu verlangen.

setzten Ausschüssen auf Verlangen eines Viertels der jeweils vorgesehenen Mitglieder Akten vorzulegen. Die Auskunfterteilung und die Aktenvorlage müssen unverzüglich und vollständig erfolgen (Art. 29 Abs. 2 LV). Allen Befugnissen ist gemein, dass sie gegenüber *der Landesregierung oder ihren Mitgliedern* bestehen. Einen unmittelbaren Durchgriff auf die Landesbehörden oder einzelne Organwalter sehen die genannten verfassungsrechtlich verbürgten Kontrollbefugnisse des Parlaments an den aufgezeigten Stellen nicht vor.

2. Besondere Befugnisse des Petitionsausschusses

Weitergehende Befugnisse besitzt hingegen der Petitionsausschuss des Landtages. Um die Erledigung seiner Aufgaben (vgl. Art. 17 GG, Art. 25 Abs. 1 LV) sicherzustellen, sind neben der Landesregierung auch die Behörden des Landes und die Träger der öffentlichen Verwaltung, soweit sie oder ihre Behörden der Aufsicht des Landes unterstehen, verpflichtet, dem Petitionsausschuss auf sein Verlangen Akten vorzulegen, ihm jederzeit Zutritt zu den von ihnen verwalteten öffentlichen Einrichtungen zu gestatten, alle erforderlichen Auskünfte zu erteilen und Amtshilfe zu leisten (Art. 25 Abs. 2 LV). Die Informationsrechte des Petitionsausschusses reichen insoweit über diejenigen der allgemeinen Parlamentsausschüsse (und des Plenums) hinaus, da der Petitionsausschuss *nicht nur gegenüber der Landesregierung, sondern auch unmittelbar gegenüber Behörden* bzw. Trägern der öffentlichen Verwaltung zur Erhebung von Informationen berechtigt ist. Darüber hinaus ist das Recht zur Geltendmachung der Informationsbefugnisse nicht nur dem Petitionsausschuss selbst vorbehalten, sondern steht gemäß Art. 25 Abs. 2 Satz 2 LV auch den vom Ausschuss beauftragten einzelnen Ausschussmitgliedern zu.²²

3. Besondere Befugnisse parlamentarischer Untersuchungsausschüsse

Eine besondere Befugnis zur Beweiserhebung steht den parlamentarischen Untersuchungsausschüssen zu, um Tatbestände im öffentlichen Interesse aufzuklären (Art. 24 Abs. 1 LV). Die Landesregierung kann bereits auf Verlangen einer Minderheit im Untersuchungsausschuss dazu verpflichtet werden, Akten vorzulegen und ihren Bediensteten Aussagegenehmigungen zu erteilen. Gerichte und Verwaltungsbehörden haben Rechts- und Amtshilfe zu leisten (Art. 24 Abs. 4). Das Nähere regelt das Untersuchungsausschußgesetz²³. Dass der oder dem Polizeibeauftragten Kompetenzen der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse übertragen werden sollten, ist vorliegend allerdings nicht ersichtlich.

²² Caspar in: ders./Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 19 Rn. 54

²³ Gesetz zur Regelung des Rechts der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse vom 17. April 1993, GVOBl. S. 145, zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. November 2014, GVOBl. S. 329.

II. Vorgesehene Befugnisse der oder des Polizeibeauftragten

Nachdem die verfassungsrechtlichen Befugnisse des Parlaments und seiner Untergliederungen im Überblick dargestellt wurden, stellt sich die Frage, welche Befugnisse der vorliegende Gesetzentwurf für die Polizeibeauftragte oder den Polizeibeauftragten vorsieht.

1. Informationsbefugnisse

Eine sachliche Prüfung (vgl. § 16 Abs. 1 Satz 1 BüG-E) durch die Beauftragte oder den Beauftragten für die Landespolizei setzt voraus, dass sie oder er den der Beschwerde zugrunde liegenden Sachverhalt ermitteln kann. Hierzu stehen der oder dem Polizeibeauftragten bestimmte Instrumente zur Erforschung der tatsächlichen Umstände zur Verfügung.

So kann die oder der Beauftragte von dem fachlich zuständigen Ministerium sowie von allen dem Geschäftsbereich unterstellten Polizeibehörden mündlich oder schriftlich Auskunft verlangen. Die Auskunft ist unverzüglich zu erteilen. Den von einer Beschwerde oder Eingabe betroffenen Beamtinnen und Beamten sowie der Leitung der betroffenen Polizeibehörde oder -einrichtung ist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben (§ 16 Abs. 2 BüG-E). In diesem Zusammenhang schafft § 16 Abs. 3 BüG-E verschiedene Auskunftsverweigerungsrechte.²⁴

§ 16 Abs. 4 BüG-E ordnet darüber hinaus die entsprechende Geltung der Befugnisse aus § 4 Abs. 1 BüG an. Nach dieser Vorschrift hat die oder der Bürgerbeauftragte das Recht²⁵, von Behörden und Dienststellen des Landes Auskünfte einzuholen, Akten einzusehen oder anzufordern und Stellungnahmen zu erbitten, soweit dies zur Erfüllung ihrer oder seiner Aufgaben erforderlich ist. Ihr oder ihm ist Zugang zu allen Behörden, Dienststellen und Einrichtungen des Landes zu gewähren. Die Zuständigkeiten der Behörden bleiben im Übrigen unberührt (§ 4 Abs. 1 BüG). Die Anordnung einer entsprechenden Geltung der Befugnisse aus § 4 Abs. 1 BüG bewirkt, dass sich die Informationsbeschaffung der oder des Polizeibeauftragten nicht auf das Polizeiministerium und die Polizeibehörden des Landes beschränkt. Vielmehr kann grundsätzlich von jeder *Landesbehörde* Auskunft eingefordert werden, soweit dies zur Erfüllung der Aufgaben der oder des Polizeibeauftragten erforderlich ist. Insofern gehen

²⁴ Es ist darauf hinzuweisen, dass die Auskunftsverweigerungsrechte in § 16 Abs. 3 BüG-E zumindest teilweise nicht stringent an die Regelung des § 16 Abs. 2 BüG-E anknüpfen. Wenn beispielsweise den von einer Beschwerde betroffenen Beamten „nur“ Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist, erscheint ein Auskunftsverweigerungsrecht dieser Beamten nicht veranlasst, da ihnen bereits keine Verpflichtung zur Auskunfterteilung obliegt.

²⁵ Wenn nicht Rechte Dritter oder besondere Rechtsvorschriften, insbesondere solche des Datenschutzes und § 88 LVwG, entgegenstehen. Es ist nicht erkennbar, warum eine entsprechende Einschränkung in § 16 Abs. 2 BüG-E fehlt.

die Informationsbefugnisse der oder des Polizeibeauftragten aus § 16 Abs. 2 BÜG-E sowie die entsprechend geltenden Informationsbefugnisse aus § 4 Abs. 1 BÜG über die allgemeinen Befugnisse des Parlaments hinaus.

2. Befugnisse zum Abschluss des Verfahrens

Zum Abschluss des Verfahrens hat die oder der Beauftragte für die Landespolizei auf eine einvernehmliche Erledigung der Angelegenheit hinzuwirken. Hierzu kann sie oder er eine mit Gründen versehene Empfehlung aussprechen oder der zuständigen Stelle Gelegenheit zur Abhilfe geben (§ 17 Abs. 1 BÜG-E). Die oder der Polizeibeauftragte informiert die zuständige Ministerin oder den zuständigen Minister in bedeutenden Fällen und gibt Gelegenheit zur Stellungnahme, wenn sie oder er der Ansicht ist, dass die polizeiliche Maßnahme rechtswidrig und die Beschwerde führende Person dadurch in ihren Rechten verletzt ist, oder wenn sie oder er der Ansicht ist, dass ein innerdienstliches Fehlverhalten vorliegt (§ 17 Abs. 2 BÜG-E). In begründet erscheinenden Fällen kann die oder der Polizeibeauftragte den Vorgang der für die Einleitung eines Straf- oder Disziplinarverfahrens zuständigen Stelle unter Mitteilung der gewonnenen Erkenntnisse zuleiten (§ 17 Abs. 3 Satz 1 BÜG-E).

III. Rechtliche Würdigung

Schließlich ist zu untersuchen, ob die zugunsten der oder des Polizeibeauftragten im Gesetzentwurf vorgesehenen Befugnisse von den verfassungsrechtlich verbürgten Kompetenzen des Parlaments oder seiner Untergliederungen gedeckt sind.

1. Reichweite der Informationsbefugnisse

Die vorgesehenen Informationsbefugnisse der oder des Polizeibeauftragten gehen über die allgemeinen parlamentarischen Informationsbefugnisse hinaus, da sie sich nicht nur an die Landesregierung und ihre Mitglieder, sondern darüber hinaus auch an die Behörden des Landes richten. Sie entsprechen insofern den Befugnissen, die dem Petitionsausschuss des Landtages zukommen. Die Befugnisse des Petitionsausschusses sind in der Landesverfassung (Art. 25 Abs. 2 LV) angelegt und nach dem Verfassungswortlaut nur diesem vorbehalten. Insofern stellt sich die Frage, ob der einfache Gesetzgeber die dem Petitionsausschuss zustehenden Befugnisse auf eine oder einen Parlamentsbeauftragten übertragen kann.

Für die Bürgerbeauftragte oder den Bürgerbeauftragten hat der Gesetzgeber insofern vorgesehen, dass nach § 2 Abs. 1 BÜG alle Hilfesuchenden das Recht haben, sich unmittelbar an die Bürgerbeauftragte oder den Bürgerbeauftragten zu wenden. Die Zusammenarbeit zwischen dem Petitionsausschuss und der oder dem Bürgerbeauf-

tragten regelt nach § 2 Abs. 4 BÜG im Übrigen die Geschäftsordnung des Landtages (vgl. § 41 GO-LT). Aus § 41 Abs. 1 GO-LT ergibt sich, dass Petitionen in sozialen Angelegenheiten mit Einverständnis der Einsenderin oder des Einsenders vom Präsidenten des Landtages (zuständigkeitshalber) an die Bürgerbeauftragte oder den Bürgerbeauftragten übermittelt werden. Der Petitionsausschuss und die oder der Bürgerbeauftragte legen in Verfahrensgrundsätzen für die Zusammenarbeit fest, welche Petitionen mit Zustimmung der Einsenderin oder des Einsenders von der oder dem Bürgerbeauftragten an den Petitionsausschuss und umgekehrt abgegeben werden.

Die vorgesehene gesetzliche Konzeption der oder des Polizeibeauftragten weicht hingegen von der dargestellten Konzeption der oder des Bürgerbeauftragten ab. Wie bereits festgestellt wurde, weist § 12 Abs. 3 BÜG-E ausdrücklich darauf hin, dass das „Petitionsrecht sowie das besondere Beschwerde- und Eingaberecht nach diesem Teil des Gesetzes (...) nebeneinander“ bestehen. Der Umstand, dass das besondere Beschwerde- und Eingaberecht bei der oder dem Polizeibeauftragten neben dem Petitionsrecht besteht, lässt nach Einschätzung des Wissenschaftlichen Dienstes (nur) den Schluss zu, dass die oder der Polizeibeauftragte ihre oder seine Befugnisse gerade nicht aus den verfassungsrechtlich verbürgten Befugnissen des Petitionsausschusses ableitet. Vielmehr nimmt der Gesetzgeber eine bewusste Unterscheidung vor. In diesem Fall ist aber nicht begründbar, warum sich die Befugnisse der oder des Polizeibeauftragten nicht – wie in Rheinland-Pfalz – auf Auskunftsverlangen gegenüber dem fachlich zuständigen Minister beschränken.²⁶ Denn auf die Landesbehörden durchgreifende Auskunftsansprüche stehen von Verfassungs wegen ausschließlich dem Petitionsausschuss zu.

²⁶ Vgl. zu diesem Problemkreis *Perne*, Der rheinland-pfälzische Beauftragte für die Landespolizei, LKRZ 2015, S. 45 (47): „Ein wesentlicher Teil der im Rahmen der Anhörung geäußerten Kritik bezog sich auf die für unzureichend befundene Befugnisausstattung des Polizeibeauftragten, die hinter der des Bürgerbeauftragten ungerichtlich zurückbleibe. (...) In der Tat erschöpfen sich die Befugnisse des Polizeibeauftragten im Wesentlichen darin, von dem fachlich zuständigen Minister Auskunft verlangen zu können (...). Dem Bürgerbeauftragten stehen im Rahmen des Petitionsverfahrens demgegenüber sehr viel umfassendere (Selbst-)Informationsbefugnisse, namentlich ein Inspektions-, Auskunfts- und sogar ein Aktenvorlagerecht (...) zur Verfügung. Das Gefälle in den jeweils gewährten Informationsrechten ist verfassungsrechtlicher Ursprungs. Dem Petitionsausschuss – und insoweit auch dem Bürgerbeauftragten als dem ‚ständigen Beauftragten des Petitionsausschusses‘ – stehen die besonderen Informationsbefugnisse kraft verfassungsrechtlicher Anordnung (...) zu“. Der schleswig-holsteinische Sonderausschuss zur Beratung des Schlußberichts der Enquete-Kommission „Verfassungs- und Parlamentsreform“ hatte im Jahr 1989 empfohlen, „... den Bürgerbeauftragten nicht in der Landesverfassung zu verankern“ (Drs. 12/620, S. 59). Der Sonderausschuss hatte damals darauf hingewiesen, dass die Kompetenzen des Bürgerbeauftragten, der nicht Beauftragter des Landtages sein, sondern weiterhin bei der Landesregierung ressortieren sollte, durch einfaches Gesetz geregelt werden könnten. Mit Wirkung vom 1. Januar 1995 ist die/der Bürgerbeauftragte in die Zuständigkeit des Landtages überführt worden. Die (etwaige) Erforderlichkeit einer verfassungsrechtlichen Verankerung ist – soweit ersichtlich – im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens nicht erneut vertieft worden.

2. Reichweite der Befugnisse zum Abschluss des Verfahrens

Grenzen für die Reichweite der Handlungsbefugnisse zum Abschluss des Verfahrens können sich aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz ergeben.

Das Prinzip der Gewaltenteilung wird durch Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG statuiert. Das Bundesverfassungsgericht hat „im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Unterfangung der Staatsfunktionen durch die Gewaltenteilung“ die Vorstellung von Kernbereichen der Gewalten entwickelt. Danach ist keine der drei Staatsgewalten berechtigt, in den Kernbereich der beiden anderen einzugreifen, und darf deshalb dazu auch vom Gesetzgeber nicht ermächtigt werden.²⁷ Insbesondere werden die Kompetenzen der oder des Polizeibeauftragten durch die Unabhängigkeit der Rechtspflege (Art. 97 GG: Richterliche Unabhängigkeit) als Teilkonkretisierung des Gewaltenteilungsprinzips²⁸ begrenzt.²⁹

a. Unabhängigkeit der Justiz (Art. 97 GG)

So hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass es dem Wehrbeauftragten (Art. 45b GG)³⁰ unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt zukomme, auf die Verfahrensgestaltung von gerichtlichen Verfahren Einfluss zu nehmen. Auch und insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Ausübung des Petitionsrechts wird zugunsten der Hilfsorgane des Parlaments (hier: der Parlamentsbeauftragten) nicht die Befugnis eröffnet, außerhalb der jeweils einschlägigen Verfahrensbestimmungen Einfluss auf ein rechtshängiges gerichtliches Verfahren zu nehmen.³¹

In dem der Entscheidung zugrundeliegenden Sachverhalt hatte sich der Wehrbeauftragte dadurch zum Sachwalter eines Verfahrensbeteiligten gemacht, dass er sich unter Ausnutzung der ihm zukommenden Amtsautorität selbst wie ein Verfahrensbeteiligter betätigt hat, indem er versuchte, auf die gerichtliche Verfahrensgestaltung zum Vorteil eines Beteiligten Einfluss zu nehmen. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Unzulässigkeit eines solchen Verhaltens festgestellt. Wenn es amtlichen Stellen erlaubt wäre, sich in anhängige Verfahren außerhalb der jeweiligen Verfahrensvor-

²⁷ Grzeszick in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Stand: September 2015, Art. 20, V. Rn. 86 unter Hinweis auf BVerfGE 3, 225 (247); 7, 183 (188); 9, 268 (279 f.); 22, 106 (111); 34, 52 (59); 95, 1 (15 f.); 106, 51 (60).

²⁸ Hömig in: ders., GG, 11. Aufl. 2016, Art. 97 Rn. 1 unter Hinweis auf die Rechtsprechung von BVerfG und BVerwG.

²⁹ Darüber hinaus wird in der Literatur darauf hingewiesen, dass Parlamentsbeauftragte verfassungsrechtlich nicht als selbständige Kontrollgewalt organisiert werden können, da die Judikative gemäß Art. 92 GG allein den Richtern vorbehalten ist, Luch in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 1. Aufl. 2016, § 33 Rn 49 f. Hierfür ist angesichts der vorgesehenen Handlungsbefugnisse der oder des Polizeibeauftragten in Schleswig-Holstein allerdings nichts ersichtlich.

³⁰ Vgl. zu Aufgaben und Kompetenzbereich des Wehrbeauftragten Heun in: Dreier, GG, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 45b Rn. 8 ff.

³¹ BVerwG, Beschluss vom 8. Februar 1973, Az. I WB 228/72, NJW 1973, S. 1059 (1059 f.).

schriften unter Überschreitung ihrer gesetzlichen Befugnisse zum Vorteil eines Verfahrensbeteiligten mit Bitten und Beschwerden an die Gerichte zu wenden, so würde das bedeuten, dass die Gerichte sich mit derartigen Bitten und Beschwerden sachlich auseinandersetzen müssten. Das wäre mit der in Art. 97 GG garantierten richterlichen Unabhängigkeit unvereinbar.³²

Insofern ist zunächst festzustellen, dass der zu prüfende Gesetzentwurf Drs. 18/3655 ein derart weitreichendes und zielgerichtetes Einwirken der oder des Polizeibeauftragten auf anhängige gerichtliche Verfahren nicht vorsieht, sondern lediglich die Betreuung des Verfahrens bei der oder dem Beauftragten parallel zu einem straf-, bußgeld- oder disziplinarrechtlichen Verfahren erlaubt.

Ein Übergriff der Legislative in die richterliche Unabhängigkeit kann aber auch bereits dann vorliegen, wenn der Gesetzgeber durch sein Verhalten den materiellen Bereich der Rechtsprechungstätigkeit verletzt oder in den Funktionsbereich der Rechtsprechung eingreift.³³ Letzterer umfasst die Streitentscheidung auf den der Rechtsprechung zugewiesenen Rechtsgebieten, die Bindung der Justiz an Recht und Gesetz, die Erfüllung der Justizgewährungspflicht und eines fairen Verfahrens, die organisatorische Selbstständigkeit der Gerichte sowie die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Richter, die Kontrollfunktion und die Letztentscheidungsbefugnis der Rechtsprechung.³⁴

Daher ist beispielsweise ein Beschluss des Petitionsausschusses, der darauf abzielt, im laufenden Verfahren in die sachliche und persönliche Unabhängigkeit der Gerichte oder in die verfassungsrechtlichen Gewährleistungen des Gerichtsverfahrens einzugreifen, unzulässig.³⁵ Den Gesetzgebungsorganen ist es untersagt, unmittelbaren Einfluss auf die Entscheidung konkreter Fälle in laufenden Gerichtsverfahren zu nehmen, sei es durch Maßnahmen informeller Art, schlichte Parlamentsbeschlüsse oder Einzelfallgesetze.³⁶ Unzulässig sind auch solche Maßnahmen informeller Art, die die Richter in einem Verfahren im Sinne eines bestimmten Entscheidungsinhalts unter Druck zu setzen suchen.³⁷

³² *BVerwG*, Beschluss vom 8. Februar 1973, Az. I WB 228/72, *NJW* 1973, S. 1059 (1060).

³³ *Holtkotten* in: *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Art. 97, Anm. II. 1; *Mishra*, Zulässigkeit und Grenzen der Urteilsschelte, 1997, S. 227 ff.

³⁴ *Mishra*, Zulässigkeit und Grenzen der Urteilsschelte, 1997, S. 227 ff.

³⁵ Vgl. *Schneider/Zeh*, *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, 1989, § 45, Rn. 17.

³⁶ *Morgenthaler* in: *Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz*, Stand: März 2016, Art. 97 Rn. 8; *Detterbeck* in: *Sachs, GG*, 7. Aufl. 2014, Art. 97 Rn. 12 m.w.N.

³⁷ *Schulze-Fielitz* in: *Dreier, GG*, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 97 Rn. 25 m.w.N.

Es stellt sich die Frage, ob die im Gesetzentwurf angelegten Befugnisse der oder des Polizeibeauftragten die skizzierte Grenze zum Schutz der Unabhängigkeit der Justiz überschreiten. Festzuhalten ist insoweit zunächst, dass das Verfahren bei der oder dem Polizeibeauftragten jedenfalls nicht auf eine unmittelbare Einflussnahme auf ein anhängiges gerichtliches Verfahren abzielt, sondern vielmehr eigene Ziele verfolgt (vgl. § 1 BüG-E).

Allein die Durchführung paralleler Ermittlungen eines Parlamentsbeauftragten ist prinzipiell nicht dazu geeignet, in unzulässiger Weise auf die Unabhängigkeit der Justiz einzuwirken. Es ist auch unter dem Gesichtspunkt richterlicher Unabhängigkeit zulässig, wenn sich ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss parallel neben einem (straf-) gerichtlichen Verfahren mit einem Streitgegenstand befasst (sog. Doppeluntersuchung). Wegen der anderen Funktion der parlamentarischen Untersuchung greife diese nicht in die den Richtern vorbehaltene Rechtsprechungsaufgabe ein und beeinträchtige auch nicht schon als solche die richterliche Unabhängigkeit.³⁸

Nach der Begründung des vorliegenden Gesetzentwurfes stelle § 12 Abs. 2 BüG-E hingegen klar, dass es im Rahmen der Gewaltenteilung einer Beauftragtenstelle des Landtages prinzipiell verwehrt sei, in die Tätigkeit, Verfahren und Entscheidungen der rechtsprechenden Gewalt einzugreifen. Dies gelte grundsätzlich auch für strafrechtliche Ermittlungsverfahren, Bußgeldverfahren und Disziplinarverfahren. Daher unterbrechen solche Verfahren in der Regel die Tätigkeit der oder des Beauftragten der Landespolizei. Gleichwohl solle es der oder dem Beauftragten für die Landespolizei in geeigneten Ausnahmefällen mit den Mitteln der partnerschaftlichen Kommunikation und Mediation möglich sein, daneben auch in solchen Fällen begleitend eine befriedende Konfliktbereinigung zu suchen.³⁹ Was einen „geeigneten Fall“⁴⁰ ausmacht, erläutert die Gesetzesbegründung nicht.

Eine von § 12 Abs. 2 BüG-E abweichende Regelung enthalten die bestehenden landesgesetzlichen Regelungen zu den Polizeibeauftragten der anderen Landtage:

³⁸ Hillgruber in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Stand: September 2015, Art. 97 Rn. 92.

³⁹ Drs. 18/3655, S. 13.

⁴⁰ Unter Bestimmtheitsgesichtspunkten begegnet das Tatbestandsmerkmal „in geeigneten Fällen“ nach hiesiger Einschätzung keinen durchgreifenden Bedenken. Insofern dürften die von der Rechtsprechung und Literatur entwickelten Kriterien zu dem gleichlautenden unbestimmten Rechtsbegriff in § 155a Satz 2 StPO grundsätzlich herangezogen werden können.

Der Polizeibeauftragte des Landes Rheinland-Pfalz „soll“ nach § 18 Abs. 2 Satz 1 BürgBG RP⁴¹ nicht tätig werden, wenn gegen einen Polizeibeamten wegen seines dienstlichen Verhaltens ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren eingeleitet oder öffentliche Klage im strafgerichtlichen Verfahren erhoben, ein gerichtliches Bußgeldverfahren anhängig, ein behördliches Disziplinarverfahren eingeleitet oder ein gerichtliches Disziplinarverfahren anhängig ist. Zur Begründung wird allerdings nicht auf das Prinzip der Gewaltenteilung abgestellt. Vielmehr wird darauf hingewiesen, dass in den genannten Fällen das mit der Errichtung einer Polizeiombudsstelle verbundene Ziel, nämlich die Schlichtung mit den Mitteln der partnerschaftlichen Kommunikation und Mediation, nicht mehr erreicht werden könne. In diesen Fällen werde der Beauftragte für die Landespolizei daher nicht tätig. Bereits laufende Beschwerden und Eingaben wären ergebnislos einzustellen.⁴²

Die oder der Bürgerbeauftragte des Landes Baden-Württemberg in ihrer oder seiner Zuständigkeit für die Landespolizei darf nach § 16 Abs. 2 Satz 1 BürgBG BW⁴³ nicht tätig werden, wenn gegen eine Polizeibeamtin oder einen Polizeibeamten oder eine oder einen Tarifbeschäftigten der Polizei wegen eines dienstlichen Verhaltens ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren eingeleitet oder öffentliche Klage im strafgerichtlichen Verfahren erhoben, ein gerichtliches Bußgeldverfahren anhängig oder ein behördliches Disziplinarverfahren eingeleitet ist. Die Gesetzesbegründung enthält keine Hinweise zu den Motiven des Gesetzgebers.⁴⁴

Eine weitere Blickrichtung lässt sich dem Gesetzentwurf der Bundestagsfraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN über die unabhängige Polizeibeauftragte oder den unabhängigen Polizeibeauftragten des Bundes⁴⁵ entnehmen. Hier ist in § 13 Abs. 2 Satz 1 BPolBeauftrG-E vorgesehen, dass die oder der Bundespolizeibeauftragte ihre oder seine Untersuchungen parallel zum Straf- oder Disziplinarverfahren fortführt, wenn damit ein eigenes Erkenntnisinteresse verbunden ist. Allerdings veröffentlicht die oder der Bundespolizeibeauftragte die Ergebnisse und Schlussfolgerungen der Untersuchungen bis zum rechtskräftigen Abschluss des Straf- oder Disziplinarverfahrens nicht (§ 13 Abs. 3 Satz 1 BPolBeauftrG-E). Die Gesetzesbegründung weist darauf

⁴¹ Landesgesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz und den Beauftragten für die Landespolizei vom 3. Mai 1974, GVBl. RP 1974, S. 187, zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Juli 2014, GVBl. RP, S. 116.

⁴² LT-Drs. RP 16/2739, S. 8. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass der Ursprungsentwurf gegenüber dem geltenden Recht vorsah, dass der Beauftragte für die Landespolizei nicht tätig wird (statt nunmehr „nicht tätig werden soll“).

⁴³ Gesetz über die Bürgerbeauftragte oder den Bürgerbeauftragten des Landes Baden-Württemberg vom 23. Februar 2016, GBl. BW 2016, S. 151.

⁴⁴ LT-Drs. BW 15/7862, S. 15 f.

⁴⁵ Gesetzentwurf der BT-Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 18/7616.

hin, dass die Tätigkeit der oder des Bundespolizeibeauftragten die straf- oder disziplinarrechtlichen Ermittlungen nicht ersetzen solle, sondern andere Ziele verfolge. Zur Verbesserung der behördlichen Fehlerkultur betrachte sie oder er die Sachverhalte vielmehr aus einer anderen Perspektive. Die Arbeit der oder des Bundespolizeibeauftragten könne nur dann effektiv sein, wenn sie parallel zu eventuell laufenden Straf- oder Disziplinarverfahren fortgeführt werde. Anderenfalls bestünde die Gefahr, dass die Parallelverfahren so viel Zeit beanspruchten, dass eine Aufklärung des Sachverhalts anschließend nicht mehr möglich sei. Die Parallelzuständigkeit führe zu der Notwendigkeit, auf den Einzelfall bezogene Erhebungsergebnisse erst zu veröffentlichen, wenn das parallele Straf- oder Disziplinarverfahren abgeschlossen sei.⁴⁶

Auch das schleswig-holsteinische Landesdisziplinarrecht sieht (im Verhältnis zwischen Exekutive und Judikative) die Möglichkeit paralleler Ermittlungen der Staatsanwaltschaft und der Disziplinarbehörde vor. Nach § 23 Abs. 1 LDG *ist* das Disziplinarverfahren zwar *auszusetzen*, wenn wegen desselben Sachverhalts im Strafverfahren die öffentliche Klage erhoben worden ist. Hingegen *kann* das Disziplinarverfahren *ausgesetzt (oder eben von einer Aussetzung abgesehen) werden*, wenn die Staatsanwaltschaft mit der Erforschung des Sachverhalts begonnen hat. Als Begründung für diese Konzeption wird nicht auf den Schutz der richterlichen Unabhängigkeit abgestellt. Vielmehr dient die Aussetzung des Disziplinarverfahrens zum einen dem Zweck, widersprüchliche Entscheidungen im Strafverfahren einerseits und im Disziplinarverfahren andererseits zu vermeiden. Ferner sollen die betroffenen Beamtinnen und Beamten davor geschützt werden, sich gleichzeitig verschiedenen Verfahren ausgesetzt zu sehen. Für einen Vorrang des Strafverfahrens sollen schließlich auch die in diesem Verfahren bestehenden besseren Möglichkeiten der Sachaufklärung sprechen.⁴⁷

Bietet der lediglich parallele Ablauf von Verfahren mit unterschiedlichen Zielrichtungen per se noch keinen ausreichenden Anlass, einen Übergriff in die Unabhängigkeit der Justiz zu bejahen, könnte sich mit Blick auf den weitreichenden Wortlaut des § 17 Abs. 1 Satz 2 BüG-E etwas anderes ergeben. Aus der Vorschrift wird nicht zweifelsfrei deutlich, an wen die oder der Polizeibeauftragte ihre oder seine mit Gründen versehene Empfehlung zu richten hat und ob beziehungsweise inwieweit sie oder er mit den eigenen Untersuchungen ein gerichtliches Verfahren vorwegnehmen darf. Mit der Unabhängigkeit der Justiz wäre es nach hier vertretender Auffassung nicht zu vereinbaren, wenn die oder der Polizeibeauftragte eine mit Gründen versehene Empfehlung

⁴⁶ BT-Drs. 18/7616, S. 23 f.

⁴⁷ Gesetzesbegründung zu § 23 LDG in Drs. 15/1767, S. 67 f.

an das Gericht eines laufenden straf-, bußgeld- oder disziplinarrechtlichen Verfahrens richten würde. Auch wenn Systematik und Begründung des § 17 BüG-E eher darauf schließen lassen, dass eine Empfehlung im Sinne des § 17 Abs. 1 BüG-E lediglich an die betroffene Polizeibehörde zu richten ist und trotz des Umstandes, dass § 12 Abs. 2 BüG-E sich als offen für eine (ggf. gebotene) einschränkende Auslegung erweist, sollte dies ggf. im Wortlaut der genannten Norm klargestellt werden.

b. Kein Übergriff in die Befugnisse der Exekutive

Wie soeben für das laufende Gerichtsverfahren dargelegt wurde, wäre eine mit Gründen versehene Empfehlung unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung auch dann als problematisch anzusehen, wenn diese an die Staatsanwaltschaft während eines laufenden staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens oder an die Disziplinarbehörde während eines laufendenden Disziplinarverfahrens gerichtet würde. Auch insofern empfiehlt sich aus hiesiger Sicht eine Klarstellung im Wortlaut des § 17 Abs. 1 BüG-E (vgl. oben).

IV. Zwischenergebnis

Die Reichweite der Befugnisse der oder des Polizeibeauftragten des Landtages ist mit Blick darauf, dass er seine Befugnisse der gesetzgeberischen Konzeption nach nicht vom Petitionsausschuss ableitet, aus verfassungsrechtlicher Sicht problematisch.

Die Parallelität von Verfahren mit unterschiedlichen Zielrichtungen begründet per se noch keine Verletzung des Grundsatzes der Gewaltenteilung beziehungsweise der Unabhängigkeit der Justiz. Gleichwohl wird eine Klarstellung des Gesetzeswortlauts in § 17 Abs. 1 BüG-E angeregt, da nicht mit letzter Sicherheit deutlich wird, an wen die oder der Polizeibeauftragte ihre oder seine mit Gründen versehenen Empfehlungen richten und ob beziehungsweise inwieweit sie oder er mit den eigenen Untersuchungen ein gerichtliches Verfahren vorwegnehmen darf. Jedenfalls in einem laufenden gerichtlichen Verfahren wären Empfehlungen an das das Verfahren führende Gericht unzulässig. Als problematisch würden sich auch Empfehlungen an die Staatsanwaltschaften in laufenden Ermittlungsverfahren sowie an die Disziplinarbehörde in laufenden Disziplinarverfahren darstellen.

Frage 3

Ist es rechtlich zulässig, dass sich über § 12 Absatz 1 Satz 2 BüG-E bestimmte Befugnisse der oder des Polizeibeauftragten auch auf Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte anderer Länder oder des Bundes erstrecken?

I. Vorbemerkung

Die Bestimmungen der §§ 12 ff. BüG-E finden grundsätzlich auf Polizeikräfte des Landes Schleswig-Holstein Anwendung (§ 12 Abs. 1 Satz 1 BüG-E). Für Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte anderer Länder oder des Bundes gelten die Bestimmungen gemäß 12 Abs. 1 Satz 2 BüG-E nur in den Fällen des § 170 Abs. 1 Nr. 1 des Landesverwaltungsgesetzes (LVwG). Nach dieser Vorschrift können Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte, die nicht in einem Dienstverhältnis zum Land Schleswig-Holstein stehen (Bundespolizei und Polizisten der anderen Länder), in Schleswig-Holstein auf Anforderung oder mit Zustimmung der zuständigen schleswig-holsteinischen Behörde Amtshandlungen auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr vornehmen.

II. Zurechnung der Maßnahmen auswärtiger Polizeikräfte

Werden auswärtige Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte in diesem Sinne innerhalb des Landes tätig, haben sie die gleichen Befugnisse wie Polizeikräfte des Landes Schleswig-Holstein (§ 170 Abs. 2 Satz 1 LVwG). Ihre Maßnahmen gelten als Maßnahmen derjenigen schleswig-holsteinischen Polizeibehörde, „in deren örtlichem und sachlichem Zuständigkeitsbereich sie tätig geworden sind“ (§ 170 Abs. 2 Satz 2 LVwG).⁴⁸ Nach der Gesetzesbegründung rechtfertigt dieser Umstand, die Vorschriften über die oder den Beauftragten für die Landespolizei in den genannten Fällen auch auf Polizeibesetzte eines anderen Landes oder des Bundes anzuwenden.⁴⁹

Schwierigkeiten können sich daraus ergeben, dass sich die Beschwerde an die Polizeibeauftragte oder den Polizeibeauftragten nicht nur gegen die etwaige Rechtswidrigkeit polizeilicher Maßnahmen, sondern auch gegen ein etwaiges persönliches Fehlverhalten einzelner Polizeivollzugsbeamtinnen oder -beamten richten kann (§ 13 BüG-E).

Während die Beschwerde gegen polizeiliche Maßnahmen auch bei Handlungen auswärtiger Polizeikräfte (Kräfte des Bundes oder der anderen Länder) nach § 170 LVwG

⁴⁸ Besondere Rechtsvorschriften über die Zuständigkeit von Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten des Bundes bleiben unberührt (§ 170 Abs. 3 LVwG).

⁴⁹ Drs. 18/3655, S. 12 f.

unproblematisch möglich ist, da deren Maßnahmen als Maßnahmen der zuständigen schleswig-holsteinischen Polizeibehörde gelten (vgl. oben), ergeben sich kompetenzrechtliche Probleme, wenn ein individuelles Fehlverhalten von Polizeikräften des Bundes oder der anderen Länder beanstandet und zum Gegenstand eines Verfahrens bei der oder dem schleswig-holsteinischen Polizeibeauftragten wird.

III. Keine dienstrechtliche Einbindung in Schleswig-Holstein

Die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers ist gebunden an den räumlichen Kompetenzbereich (Verfassungsraum). Eine „örtliche“ Anknüpfung könnte sich hier allenfalls aufgrund des Einsatzes auswärtiger Polizeikräfte innerhalb des Landes Schleswig-Holstein ergeben. Wie bereits festgestellt wurde, wird die Kompetenz der oder des Polizeibeauftragten allerdings durch die Reichweite des parlamentarischen Kontrollrechts begrenzt.

Die Kontrollbefugnis des Parlaments umfasst neben der Regierung auch die Verwaltung. Gegenstand der Kontrolle sind in erster Linie Vorgänge, also an Geschehensabläufe anknüpfende Betrachtungen. Die Maßnahmen von auswärtigen Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten gelten nach § 170 Abs. 2 LVwG als Maßnahmen der örtlich und sachlich zuständigen Polizeibehörde des Landes Schleswig-Holstein – also einem Teil der hiesigen Verwaltung. Deshalb unterfallen die Handlungen der auswärtigen Beamtinnen und Beamten der Kontrollbefugnis des Landtages. Die handelnden auswärtigen Polizeikräfte sind dienstrechtlich jedoch nicht Angehörige der schleswig-holsteinischen Verwaltung. Dies wird gesetzlich auch nicht fingiert. Damit sind sie – trotz derselben Befugnisse wie inländische Kräfte und trotz der Zurechnung ihrer Maßnahmen – staatsorganisationsrechtlich nicht Teil der schleswig-holsteinischen Behördenstruktur. Da sich die Kontrollkompetenz des Schleswig-Holsteinischen Landtages auf die eigene Landesverwaltung beschränkt, unterfallen die Beamtinnen und Beamten des Bundes und der anderen Länder in ihrer Eigenschaft als Organwalter aus den genannten Gründen nicht der Kontrollbefugnis des Schleswig-Holsteinischen Landtages.

IV. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Diese Einschätzung wird durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gestützt. In einer Entscheidung vom 2. Juni 2015 hatte das Bundesverfassungsgericht über den Umfang der Frage- und Informationsrechte des Deutschen Bundestages in Bezug auf Unterstützungseinsätze der Bundespolizei in einem Bundesland zu befinden.⁵⁰ Hierbei hat das Gericht festgestellt, dass sich das Fragerecht des Deut-

⁵⁰ BVerfG, Urteil vom 2. Juni 2015, Az. 2 BvE 7/11 (juris).

schen Bundestages, seiner Abgeordneten und Fraktionen gegenüber der Bundesregierung nur auf Umstände bezieht, die nach der im Grundgesetz angelegten und im Gesetz über die Bundespolizei näher geregelten Verteilung der Zuständigkeiten in den Verantwortungsbereich des Bundes fällt. Deshalb hat die Bundesregierung auf parlamentarische Fragen zu der Entscheidung über das Ersuchen eines Landes um Unterstützung durch die Bundespolizei ebenso zu antworten wie auf Fragen, die sich auf Begleitumstände eines Unterstützungseinsatzes beziehen, für die eine Behörde des Bundes aufgrund ihrer Eigenschaft als Dienstherr der eingesetzten Beamten die Verantwortung trägt. Die Bundesregierung ist hingegen grundsätzlich nicht verpflichtet, sich zu dem Konzept des in die Verantwortung der Landespolizei fallenden Gesamteinsatzes sowie zu dessen Vorbereitung, Planung und Durchführung zu äußern. Die Aufgabe, Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung durch polizeiliche Maßnahmen abzuwehren, liegt in der Zuständigkeit und Verantwortung der Länder. Das jeweilige Land trägt für das auf Weisung seiner Beamten erfolgende Handeln der Beamten der Bundespolizei die Verantwortung. Dem staatlichen Handeln wird in diesen Fällen demokratische Legitimation durch die Verantwortlichkeit der Landesregierung gegenüber der Volksvertretung des Landes verliehen. Der Bund trägt allerdings – ungeachtet der Weisungsbefugnis des Landes – die dienstrechtliche Verantwortung für etwaiges rechtswidriges Verhalten seiner eingesetzten Beamten, denn diese sind gemäß Art. 20 Abs. 3 GG an Recht und Gesetz gebunden. Parlamentarische Anfragen zu rechtswidrigem, disziplinarrechtlich relevantem Verhalten einzelner Bundespolizisten im Rahmen von Unterstützungseinsätzen sind daher (von der Bundesregierung) zu beantworten.⁵¹

Nach Einschätzung des Wissenschaftlichen Dienstes sind diese Erwägungen auch auf die hier zu beurteilende Konstellation übertragbar. Demnach unterliegen in Schleswig-Holstein eingesetzte Bundespolizisten und Polizisten der anderen Länder für ihr etwaiges rechtswidriges Verhalten nicht der Kontrolle durch den Schleswig-Holsteinischen Landtag, da dem Land keine dienstrechtlichen Befugnisse gegenüber diesen Beamten zustehen. Folglich kann nach dem oben Gesagten auch der oder dem schleswig-holsteinischen Polizeibeauftragten keine Kompetenz zur Untersuchung der dienstlichen Handlungen dieser Bediensteten eingeräumt werden. Das Land Baden-Württemberg hat in § 16 Abs. 1 des Gesetzes über die Bürgerbeauftragte oder den Bürgerbeauftragten des Landes Baden-Württemberg Entsprechendes klargestellt.⁵²

⁵¹ BVerfG, Urteil vom 2. Juni 2015, Az. 2 BvE 7/11, Leitsätze 1 bis 4 sowie Rn. 112 ff. (juris).

⁵² § 16 Abs. 1 BürgBG BW lautet:

V. Zwischenergebnis

Die Polizistinnen und Polizisten des Bundes und der anderen Länder stehen in keiner dienstrechtlichen Beziehung zum Land Schleswig-Holstein und sind insofern hinsichtlich individueller Verfehlungen nicht dem Kontrollrecht des Schleswig-Holsteinischen Landtages unterworfen.

Frage 4

Setzt § 12 Absatz 2 BüG-E Mitteilungspflichten der das Verfahren führenden Behörde voraus?

Wie oben festgestellt wurde, enthält § 12 Abs. 2 BüG-E nach hiesigem Verständnis keine Ermächtigungsgrundlage für das Tätigwerden der oder des Polizeibeauftragten. Wie die oder der Beauftragte das Verfahren abzuschließen hat, regelt § 17 BüG-E. Hiernach hat sie oder er auf eine einvernehmliche Erledigung der Angelegenheit hinzuwirken. Hierzu kann sie oder er eine mit Gründen versehene Empfehlung aussprechen oder der zuständigen Stelle Gelegenheit zur Abhilfe geben. Weitere Handlungsoptionen ergeben sich aus § 17 Abs. 2 und 3 BüG-E.

Die Prüf- und Informationsbefugnisse der oder des Beauftragten für die Landespolizei benennt § 16 BüG-E. Hiernach kann die oder der Beauftragte zur sachlichen Prüfung der Beschwerde (§ 13 BüG-E) oder Eingabe (§ 14 BüG-E) von dem fachlich zuständigen Ministerium sowie allen dem Geschäftsbereich unterstellten Polizeibehörden mündlich oder schriftlich Auskunft verlangen (§ 16 Abs. 2 BüG-E). Es bestehen nach § 16 Abs. 3 und Abs. 6 BüG-E bestimmte Auskunftsverweigerungsrechte.⁵³

Darüber hinaus gelten die Befugnisse aus § 4 Abs. 1 BüG entsprechend (§ 16 Abs. 4 Satz 1 BüG-E). Nach dieser Vorschrift hat die oder der Bürgerbeauftragte das Recht⁵⁴, von Behörden und Dienststellen des Landes Auskünfte einzuholen, Akten einzusehen oder anzufordern und Stellungnahmen zu erbitten, soweit dies zur Erfüllung ihrer oder seiner Aufgaben erforderlich ist. Ihr oder ihm ist Zugang zu allen Behörden, Dienststellen und Einrichtungen des Landes zu gewähren. Die Zuständigkeiten der Behörden bleiben im Übrigen unberührt (§ 4 Abs. 1 BüG). Die Anordnung einer entsprechenden Geltung der Befugnisse aus § 4 Abs. 1 BüG bewirkt, dass sich

„(1) Nachfolgende Bestimmungen finden Anwendung auf Polizeibeamtinnen und -beamte sowie auf Tarifbeschäftigte der Polizei des Landes Baden-Württemberg. Für Beamtinnen, Beamte und Tarifbeschäftigte der Polizei anderer Länder oder des Bundes gelten die Bestimmungen nicht.“

⁵³ Vgl. zum Widerspruch zwischen Absatz 2 und Absatz 3 Fußnote 24.

⁵⁴ Wenn nicht Rechte Dritter oder besondere Rechtsvorschriften, insbesondere solche des Datenschutzes und § 88 LVwG, entgegenstehen.

die Informationsbeschaffung der oder des Polizeibeauftragten nicht auf das Polizeiministerium und die Polizeibehörden des Landes beschränkt. Vielmehr kann grundsätzlich von jeder Landebehörde Auskunft eingefordert werden, soweit dies zur Erfüllung der Aufgaben der oder des Polizeibeauftragten erforderlich ist.⁵⁵

Neben den Befugnissen aus § 4 Abs. 4 BÜG kann die oder der Beauftragte für die Landespolizei Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer, Eingabeführerinnen und Eingabeführer, Zeuginnen und Zeugen sowie Sachverständige anhören (§ 16 Abs. 4 Satz 3 BÜG-E).

Weitergehende Informationspflichten oder -befugnisse sind nach dem Gesetzentwurf nicht vorgesehen. Dies erscheint auch folgerichtig, da – wie bereits dargelegt wurde – das Beschwerdeverfahren bei der oder dem Polizeibeauftragten eine eigene Zielrichtung verfolgt. Es handelt sich insofern um ein selbständiges Verfahren. Die oder der Polizeibeauftragte ist auf die ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten des Erkenntnisgewinns beschränkt. Mitteilungspflichten der das Parallelverfahren führenden Behörde werden insofern nicht vorausgesetzt.

Ergebnis

Dem Landesgesetzgeber steht die Gesetzgebungskompetenz für die beabsichtigten Regelungen zu. Die Reichweite der Befugnisse der oder des Polizeibeauftragten des Landtages ist mit Blick darauf, dass er seine Befugnisse der gesetzgeberischen Konzeption nach nicht vom Petitionsausschuss ableitet, aus verfassungsrechtlicher Sicht problematisch. Die Parallelität von Verfahren mit unterschiedlichen Zielrichtungen begründet per se noch keine Verletzung des Grundsatzes der Gewaltenteilung beziehungsweise der Unabhängigkeit der Justiz. Gleichwohl wird eine Klarstellung des Gesetzeswortlauts in § 17 Abs. 1 BÜG-E angeregt, da nicht mit letzter Sicherheit deutlich wird, an wen die oder der Polizeibeauftragte ihre oder seine mit Gründen versehenen Empfehlungen richten darf. Jedenfalls in einem laufenden gerichtlichen Verfahren wären solche Empfehlungen an das das Verfahren führende Gericht unzulässig. Als problematisch stellen sich auch Empfehlungen an die Staatsanwaltschaften in laufenden Ermittlungsverfahren sowie an die Disziplinarbehörde in laufenden Disziplinarverfahren dar. Darüber hinaus ist keine Verletzung der Unabhängigkeit der Justiz feststellbar.

⁵⁵ Die Gesetzesbegründung weist insoweit darauf hin, dass hiervon auch das Recht auf Einsicht in staatsanwaltliche Ermittlungsakten umfasst sei, Drs. 18/3655, S. 15 f.

Als problematisch erweist sich nach hiesiger Einschätzung auch die Erstreckung des Beschwerderechts auf ein persönliches Fehlverhalten von Polizistinnen und Polizisten des Bundes oder der anderen Länder. Diese auswärtigen Polizistinnen und Polizisten stehen in keiner dienstrechtlichen Beziehung zum Land Schleswig-Holstein und sind insofern hinsichtlich individueller Verfehlungen nicht dem Kontrollrecht des Schleswig-Holsteinischen Landtages unterworfen.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Frank Platthoff