

Ausschussvorlage HAA 20/9
Ausschussvorlage INA 20/25

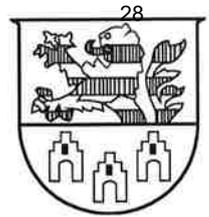
Eingegangene Stellungnahmen zu dem

Gesetzentwurf
Fraktion der SPD
Gesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Hessen und den Landesbeauftragten für die hessische Polizei
– Drucks. [20/2083](#) –

und dem

Dringlichen Gesetzentwurf
Fraktion der CDU,
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Gesetz über die unabhängige Bürger- und Polizeibeauftragte oder den unabhängigen Bürger- und Polizeibeauftragten des Landes Hessen
– Drucks. [20/3524](#) –

- | | | |
|-----|---|-------|
| 5. | Hessischer Städte- und Gemeindebund e. V. | S. 28 |
| 6. | Qualifikationsprofessor für Staats- und Verwaltungsrecht,
EBS Universität, Prof. Dr. Matthias Friehe | S. 31 |
| 7. | Hessischer Landkreistag | S. 40 |
| 8. | Prof. Dr. Markus Thiel, Deutsche Hochschule der Polizei | S. 43 |
| 9. | Bürgerbeauftragter des Freistaats Thüringen, Dr. Kurz Herzberg,
Teil 2 zu Drucks. 20/3524 | S. 53 |
| 10. | Bürgerbeauftragte des Landes Baden-Württemberg, Beate Böhlen,
Teil 1 zu Drucks. 20/2083 | S. 60 |
| 11. | Bürgerbeauftragte des Landes Baden-Württemberg, Beate Böhlen,
Teil 2 zu Drucks. 20/3524 | S. 67 |



Vorsitzender
des Hauptausschusses
Hessischer Landtag
Herrn Kaufmann MdL
Schlossplatz 1 – 3
65183 Wiesbaden

Vorab per E-Mail: s.franz@ltg.hessen.de
a.czech@ltg.hessen.de

Abteilung 2

Referent(in) Frau Maier
Unser Zeichen Mai/jg

Telefon 06108/6001-0
Telefax 06108/600157
E-Mail: hsgb@hsgb.de

Durchwahl 6001- 41

Ihr Zeichen

Ihre Nachricht vom

Datum 08.09.2020

Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Hessen und den Landesbeauftragten für die hessische Polizei (Drs. 20/2083) sowie dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz über die unabhängige Bürger- und Polizeibeauftragte oder den unabhängigen Bürger- und Polizeibeauftragten des Landes Hessen (Drs. 20/3524)

Sehr geehrter Herr Kaufmann,
sehr geehrte Damen und Herren,

für die Übersendung der vorliegenden Gesetzentwürfe bedanken wir uns.

I. Gesetzentwurf der Fraktion SPD (Drucks. 20/2083)

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf über den Bürgerbeauftragten des Landes Hessen und den Landesbeauftragten für die hessische Polizei sollen zwei neue Stellen im Landeshaushalt geschaffen werden.

Hintergrund für den vorliegenden Gesetzentwurf wird seitens der Fraktion der SPD angeführt, dass die Lebensverhältnisse immer komplexer, die behördlichen Zuständigkeiten immer diffiziler werden und somit eine Möglichkeit geschaffen werden soll, um die behördlichen Strukturen besser zu verstehen und nachvollziehen zu können sowie den Weg zur Transparenz von Entscheidungsprozessen zu ebnen. Der Bürgerbeauftragte

2



hat nach § 4 des vorliegenden Gesetzentwurfs das Recht die Körperschaften, soweit sie der Aufsicht des Landes unterstehen, um mündliche oder schriftliche Auskünfte, Einsicht in Akten und Unterlagen sowie Zutritt zu den von ihnen verwalteten öffentlichen Einrichtungen zu ersuchen. Die gleichen Befugnisse bestehen gegenüber Privaten, soweit sie öffentliche Aufgaben unter maßgeblichem Einfluss des Landes wahrnehmen. Dem Ersuchen der oder des Bürgerbeauftragten ist unverzüglich nachzukommen.

Soweit der vorliegende Gesetzentwurf es dem Bürgerbeauftragten ermöglichen soll, mündliche oder schriftliche Auskünfte sowie Akteneinsicht und den Zutritt zu den von Kommunen verwalteten öffentlichen Einrichtungen zu ermöglichen, wird dies aus Sicht des Hessischen Städte- und Gemeindebundes abgelehnt. Die Rechte des Bürgerbeauftragten gehen an dieser Stelle weiter als Rechte, die beispielsweise in der Hessischen Gemeindeordnung als Überwachungsrechte verankert sind. Es steht zu befürchten, dass die Stelle des Bürgerbeauftragten in Zukunft ausgenutzt wird, um an mündliche oder schriftliche Auskünfte zu gelangen bzw. Einsicht in Akten zu bekommen, die sonst gar nicht oder nur unter bestimmten Voraussetzungen den Bürgern oder den Mandatsträgern zugänglich wären. Diese im Gesetzentwurf verankerten weitgehenden Rechte der oder des Bürgerbeauftragten greifen in die kommunale Selbstverwaltung ein und statuieren Rechte, die es so bisweilen nicht gibt. Dies gilt insbesondere für die Tatsache, dass diese Rechte der oder dem Bürgerbeauftragten vorbehaltlos zustehen. Im Übrigen werden die bereits in der Hessischen Verfassung verankerten Rechte der Bürger, sich im Wege einer Petition an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden, als ausreichend angesehen.

Soweit seitens der Fraktion der SPD angeführt wird, dass in der heutigen Zeit die Lebensverhältnisse immer komplexer, die behördlichen Zuständigkeiten immer diffiziler werden, so sei hier anzumerken, dass der Gesetzgeber an der Ursache dessen arbeiten sollte, anstatt noch mehr Stellen zu schaffen, die tiefgreifend in die kommunale Selbstverwaltung eingreifen.

Nach § 22 des Gesetzentwurfs wird für die oder den Landesbeauftragte für die Hessische Polizei ebenso auf die Rechte der oder des Bürgerbeauftragten verwiesen. Die vorstehenden Ausführungen gelten daher entsprechend für die oder den Landesbeauftragten für die Hessische Polizei. Vor dem Hintergrund dieser Bestimmung wäre auch denkbar, dass eine Zusammenfassung beider Positionen erfolgt, was zu einer Reduzierung der finanziellen Auswirkungen führen würde.



II. Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drs. 20/3524)

Nach § 3 Abs. 1 Nr. 6 des Gesetzentwurfs der Fraktion der CDU und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sieht die oder der Bürgerbeauftragte von einer sachlichen Prüfung der Eingabe ab, wenn es sich um eine Entscheidung handelt, die in kommunaler Selbstverwaltung getroffen worden ist. Dennoch ist darauf hinzuweisen, dass an dieser Stelle tiefgreifend in die kommunalen Belange eingegriffen wird. Hintergrund hierfür ist, dass die Kommunen neben Aufgaben im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung auch Weisungs- und Auftragsangelegenheiten gem. § 4 HGO wahrnehmen. Nach dem Wortlaut des Gesetzentwurfs würde der oder dem Bürgerbeauftragten in solchen Angelegenheiten durchaus ein Prüfungsrecht zustehen.

Aus Sicht des Hessischen Städte- und Gemeindebundes sollte die oder der Bürgerbeauftragte stets von einer sachlichen Prüfung absehen, wenn kommunale Belange betroffen sind. Wie bereits vorstehend zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD aufgeführt, steht zu befürchten, dass sich Bürger bzw. Gemeindevertreter über den Umweg des Bürgerbeauftragten Informationen beschaffen bzw. an Informationen kommen, die sie so nicht erhalten würden. Zudem gehen die Rechte der bzw. des Bürgerbeauftragten auch an dieser Stelle weiter, als Rechte, die beispielsweise in der Hessischen Gemeindeordnung als Überwachungsrechte verankert sind. Im Übrigen wird vollumfänglich auf die Ausführungen zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD verwiesen.

Abschließend sei die Bemerkung erlaubt, dass der Sinn und Zweck der Schaffung einer Stelle für eine Bürgerbeauftragte bzw. einen Bürgerbeauftragten des Landes Hessen und eine Landesbeauftragte bzw. einen Landesbeauftragten für die Hessische Polizei zunächst nicht ersichtlich ist. Gerade im Hinblick auf die Corona-Pandemie und die angespannte Situation der öffentlichen Haushalte, die sich auch in Zukunft nur schwer erholen werden, erscheint es ein falsches Signal derartige Stellen mit dem vorliegend definierten Aufgabenbereich zu schaffen.

Mit freundlichen Grüßen

Geschäftsführer

Gustav-Stresemann-Ring 3
65189 Wiesbaden
www.ebs.edu

EBS Law School

Qualifikationsprofessur für Staats- und Verwaltungsrecht

Prof. Dr. Matthias Friehe
Gustav-Stresemann-Ring 3
65189 Wiesbaden
Deutschland

Phone +49 611 7102 2207
matthias.friehe@ebs.edu

Office Management:
Julia Schönemann
Phone +49 611 7102 2229
julia.schoenemann@ebs.edu

EBS Universität // Gustav-Stresemann-Ring 3 // 65189 Wiesbaden

An den Hauptausschuss und den Innenausschuss
des Hessischen Landtages

per Email

10. September 2020

Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen

- **Fraktion der SPD, Gesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Hessen und den Landesbeauftragten für die hessische Polizei, Drucks. 20/2083**
- **Fraktion der CDU, Fraktion BÜNDNIS/DIE GRÜNEN, Gesetz über die unabhängige Bürger- und Polizeibeauftragte oder den unabhängigen Bürger- und Polizeibeauftragten des Landes Hessen, Drucks. 20/3524**

Ihr Schreiben vom 3. Juli 2020; Ihr Zeichen: A 2.10

Sehr geehrte Herren Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren,

bezugnehmend auf Ihr Schreiben vom 3. Juli 2020 bedanke ich mich für die Gelegenheit zur Äußerung zu den oben genannten Gesetzentwürfen und nehme dazu wie folgt Stellung:

A. Vorbemerkung

Die Funktion eines Bürgerbeauftragten entspricht dem schwedischen Vorbild eines Ombudsmanns, der dort eine bis ins frühe 19. Jahrhundert zurückreichende Verfassungstradition hat (eingehend *Matthes*, Der Bürgerbeauftragte, Berlin 1981, S. 32 ff.). Ombudsleute sind typischerweise unabhängige, dem Parlament verantwortliche Amtsträger, die das Parlament bei der Kontrolle der Regierung unterstützen, indem sie Beschwerden entgegennehmen und Untersuchungen durchführen (*Guckelberger*, DÖV 2013, S. 613 [616]). Sie haben damit eine doppelte Zielrichtung: Sie sollen objektiv das Verwaltungshandeln kontrollieren und zugleich einen Beitrag zum Individualrechtsschutz leisten. Anders als gerichtliche Rechtsschutzmöglichkeiten sind Beschwerden beim Bürgerbeauftragten an praktisch keine Voraussetzungen geknüpft. Dafür wird der Ombudsmann immer nur beratend und empfehlend tätig, bleibt also ohne Kas-

sationsbefugnis (*Bauer*, DÖV 2014, 453 [463]). Bürgerbeauftragte sind damit auch ein Mediationsinstrument im Bereich des Verwaltungsrechtsschutzes.

Auf europäischer Ebene gibt es seit 1995 den Europäischen Bürgerbeauftragten (vgl. Art. 228 AEUV). Zwar gibt es in Rheinland-Pfalz schon seit 1974 eine entsprechende Funktion. Lange Zeit fand die Idee der Ombudsleute in Deutschland aber insgesamt wenig Anklang. Inzwischen sind eine Reihe von Bundesländern nachgezogen, nämlich Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Thüringen (zur Entwicklung *Debus*, ThürVBI 2009, S. 77 [78 ff.]). In Bayern gibt es einen Bürgerbeauftragten der Staatsregierung, der zwar ähnliche Aufgaben wie herkömmliche Bürgerbeauftragte wahrnimmt, aber nicht als unabhängiges Organ ausgestaltet ist und damit nicht dem klassischen Konzept eines Ombudsmanns entspricht.

Die jüngste Entwicklung besteht darin, die Bürgerbeauftragten in Personalunion zu Landespolizeibeauftragten zu erklären. Dabei kann eine gewisse Parallele zum Wehrbeauftragten des Deutschen Bundes gezogen werden (zur Ähnlichkeit mit der Institution des Bürgerbeauftragten *Matthes*, *Der Bürgerbeauftragte*, Berlin 1981, S. 58 ff.). Die Zielrichtung dürfte indes eine andere sein. So geht aus dem Gesetzentwurf der SPD-Fraktion klar hervor, dass die Einrichtung des Landespolizeibeauftragten im Zusammenhang mit der aktuellen Debatte über vermeintlichen strukturellen Rassismus in der Polizei und übermäßige Polizeigewalt steht. Demgemäß zielen die Gesetzentwürfe darauf ab, eine unabhängige Institution für Beschwerden *gegen* Polizeibeamte einzurichten, während der Wehrbeauftragte seine Rolle eher dahingehend wahrnimmt, als „Klagemauer der Soldaten“ *für* deren Interessen gegenüber Parlament und Öffentlichkeit einzutreten (*Matthes*, a. a. O., S. 61).

B. Gegenstand und wesentliche Regelungen des Gesetzentwurfs

Mit den vorliegenden Gesetzentwürfen sollen die Funktionen eines Bürgerbeauftragten sowie eines Landesbeauftragten für die hessische Polizei geschaffen werden, die in Personalunion von derselben Person wahrgenommen werden.

I. Regelungen zum Bürgerbeauftragten

Der Bürgerbeauftragte befasst sich mit Bürgeranliegen. Darunter verstehen die Gesetzentwürfe Wünsche, Anliegen und Vorschläge, die an den Bürgerbeauftragten herangetragen werden (gleichlautender § 1 Abs. 1 S. 2). An den Bürgerbeauftragten können sich nicht nur Bürger im rechtstechnischen Sinne, sondern jeder wenden (inhaltlich übereinstimmend § 2).

Beide Gesetzentwürfe gehen davon aus, dass derartige Bürgeranliegen von Petitionen i. S. v. Art. 16 HV zu unterscheiden sind. Für letztere bleiben allein die zuständige Stelle bzw. der Petitionsausschuss zuständig (inhaltlich übereinstimmend § 1 Abs. 3). Nähere Regelungen zur Abgrenzung enthalten die Gesetzentwürfe nicht, wobei der Koalitionsentwurf für den Zweifelsfall eine Vermutung zugunsten einer Petition enthält (§ 1 Abs. 3 S. 2 Koalitionsentwurf).

Der SPD-Entwurf sieht eine Kooperation zwischen Petitionsausschuss und Bürgerbeauftragten vor. Der Petitionsausschuss soll dem Bürgerbeauftragten dazu Prüfaufträge erteilen können (§ 1 Abs. 4 SPD-Entwurf). Beide Entwürfe schließen eine Befassung des Bürgerbeauftragten mit einem Anliegen, das bereits mit einer Petition verfolgt wird oder verfolgt worden ist, aus (§ 3 Abs. 1 Nr. 4 SPD-Entwurf; § 1 Abs. 4 Koalitionsentwurf).

Nach beiden Gesetzentwürfen bezieht sich die Tätigkeit des Bürgerbeauftragten auf Konflikte der Bürger im Verhältnis zu Landesbehörden. Ausgeschlossen sind Eingaben, die sich auf Ermittlungs- oder gerichtliche Verfahren beziehen (§ 3 Abs. 1 Nr. 1-3 SPD-Entwurf; § 3 Abs. 1 Nr. 2-4 Koalitionsentwurf). Der Koalitionsentwurf schließt überdies Vorgänge aus der Zustän-

digkeit des Bürgerbeauftragten aus, die Gegenstand eines Untersuchungsausschusses waren oder in denen eine Entscheidung in kommunaler Selbstverwaltung ergangen ist (§ 3 Abs. 1 Nr. 5-6 Koalitionsentwurf).

Bürgeranliegen sollen möglichst einvernehmlich geregelt werden. Der Bürgerbeauftragte kann dazu eine mit Gründen versehene Stellungnahme abgeben (inhaltlich gleichlautend § 5 Abs. 1). Der Beschwerdeführer wird darüber unterrichtet, welche Erledigung sein Anliegen gefunden hat (nahezu gleichlautend § 5 Abs. 4). Nach dem Koalitionsentwurf macht der Bürgerbeauftragte dem zuständigen Ministerium eine entsprechende förmliche Mitteilung, wenn er der Auffassung ist, dass der Beschwerdeführer in seinen Rechten verletzt wurde oder innerdienstliches Fehlverhalten vorliegt (§ 5 Abs. 5 Koalitionsentwurf). Ohne, dass dies ausdrücklich geregelt wäre, ergibt sich jedenfalls aus dem Gesamtzusammenhang, dass der Bürgerbeauftragte nur beratend und nicht entscheidend tätig werden kann.

Für die Wahrnehmung seiner Aufgaben wird der Bürgerbeauftragte in den Gesetzentwürfen mit einer Reihe von Rechten gegenüber der Verwaltung ausgestattet. Insbesondere kann der Bürgerbeauftragte die Landesregierung sowie die nachgeordneten Behörde um Auskünfte ersuchen und Akteneinsicht nehmen (insofern inhaltlich gleichlautend § 4 Abs. 1 Nr. 1-2). Der SPD-Entwurf sieht darüber hinaus ein Zutrittsrecht des Bürgerbeauftragten zu öffentlichen Einrichtungen vor (§ 4 Abs. 1 Nr. 3 SPD-Entwurf).

II. Regelungen zum Landespolizeibeauftragten

In seiner Funktion als Landesbeauftragter für die hessische Polizei soll der Bürgerbeauftragte eine unabhängige Kontrollinstanz gegenüber der Polizei bilden, wobei ihn der SPD-Entwurf dafür ausdrücklich als Hilfsorgan des Landtags qualifiziert (§ 15 Abs. 1).

Die Tätigkeit in seiner Funktion als Landespolizeibeauftragter ist stärker formalisiert als die des Bürgerbeauftragten. Entsprechende Beschwerden müssen schriftlich und nach dem Koalitionsentwurf auch innerhalb einer Dreimonatsfrist (§ 19 Abs. 2 Koalitionsentwurf) erhoben werden.

Der Polizeibeauftragte wird dabei sowohl auf Beschwerden von Privatpersonen (§ 16) als auch auf Eingaben von Polizeibediensteten (§ 17) tätig.

Die Befugnisse des Landespolizeibeauftragten sind speziell geregelt (etwas kompliziert strukturiert in § 15 Abs. 3 i. V. m. § 20 Abs. 1 bzw. § 15 Abs. 4 i. V. m. § 20 Abs. 2 SPD-Entwurf; gebündelter in § 20 Koalitionsentwurf). In der Sache unterscheiden sich die Befugnisse kaum von den Befugnissen als Bürgerbeauftragter. Im Wesentlichen geht es um ein Auskunftsrecht des Beauftragten gegenüber der Polizei.

C. Verfassungskonformität des Gesetzentwurfs

Gegen die vorgelegten Gesetzentwürfe bestehen im Hinblick auf die Beachtung des Gewaltenteilungsprinzip erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken. Die Einrichtung eines Bürgerbeauftragten verletzt zwar nicht die absoluten Grenzen, die das Gewaltenteilungsprinzip dafür setzt, das Verhältnis von Exekutive und Legislative auszubalancieren. Für die Einrichtung eines unabhängigen Organs, das mit Kontrollfunktionen und -befugnissen gegenüber der Regierung ausgestattet ist, bedarf es allerdings einer Grundlage in der Verfassung, also einer Verfassungsänderung.

Das Gewaltenteilungsprinzip ist ein tragendes Organisationsprinzip des Grundgesetzes sowie der Hessischen Landesverfassung (BVerfGE 67, 100 [130]). Keine durchgreifenden Bedenken

bestehen gegen die Einrichtung eines unabhängigen Kontrollorgans gewissermaßen im Zwischenbereich zwischen Exekutive und Legislative. Zwar kennen das Grundgesetz und die Hessische Landesverfassung grundsätzlich nur die drei Gewalten Legislative, Exekutive und Judikative. Entscheidend für das Gewaltenteilungsprinzip ist aber keine strikte Gewaltenteilung zwischen diesen drei Gewalten, sondern die Machtverteilung und gegenseitige Kontrolle (Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 15. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 32).

Das Gewaltenteilungsprinzip wird durch die konkrete Ausgestaltung der einzelnen Organe und ihrer Befugnisse konkretisiert. Diese in der Verfassung vorgenommene Verteilung der Gewichte zwischen den Gewalten muss grundsätzlich erhalten bleiben (BVerfGE 9, 268 [279]; 22, 106 [111]; 95, 1 [15]). Der Kernbereich der verschiedenen Gewalten ist dabei wegen Art. 79 Abs. 3 GG unveränderbar (BVerfGE 95, 1 [15]).

Danach ist es zunächst erforderlich, die Kontrollbefugnisse des Bürgerbeauftragten zu begrenzen. Zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung rechnet das Bundesverfassungsgericht etwa laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen. Die Befugnis des Bürgerbeauftragten, Akteneinsicht zu nehmen, kann sich deswegen von vornherein nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge beziehen (so für das Akteneinsichtsrecht parlamentarischer Untersuchungsausschüsse BVerfGE 67, 100 [139]). Eine entsprechende verfassungskonforme Handhabung von § 4 der vorliegenden Gesetzentwürfe ist möglich. Vorzugswürdig ist die Formulierung des Koalitionsentwurfs, der insofern einen klarstellenden Verweis auf die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grenzen enthält.

Der Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung markiert aber nur die äußerste Grenze des Gewaltenteilungsprinzips, die selbst vom verfassungsändernden Gesetzgeber beachtet werden muss (Art. 79 Abs. 3 GG) und als Unterfall des Rechtsstaatsprinzips über die Konformitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 GG auch den Landesverfassungsgeber bindet (hierzu BVerfGE 2, 307 [319]).

Daneben widerspricht es jedenfalls der Konkretisierung des Gewaltenteilungsgrundsatzes in der konkreten, von der Verfassung vorgesehenen Gestaltung der Rechtsverhältnisse zwischen den einzelnen Organen, wenn dieses Gefüge durch bloßes einfaches Gesetz verändert wird. Werden in der Sache Organe oder Hilfsorgane eingerichtet, die Eingriffsmöglichkeiten in den der Exekutive zukommenden Bereich unmittelbarer Handlungsinitiative und Gesetzesanwendung erhalten, bedarf dies eines verfassungsändernden Gesetzes (vgl. BVerfGE 67, 100 [130] mit einem entsprechenden Hinweis auf den Wehrbeauftragten).

Dies gilt umso mehr, als die Einrichtung eines Bürgerbeauftragten ganz erheblich in den Verantwortungsbereich der Exekutive eingreift und eingreifen soll. Denn Zweck des Bürgerbeauftragten ist es gerade, eine unabhängige Kontrollinstanz zu schaffen, die mit ähnlichen Befugnissen ausgestattet ist wie die parlamentarische Kontrolle (Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht) und mit ihrer Stellung öffentlichkeitswirksam auf die Beseitigung wirklicher oder vermeintlicher Missstände hinwirken soll (besonders deutlich die Formulierung in § 1 Abs. 1 S. 1 SPD-Entwurf; in der Sache aber nicht anders der Koalitionsentwurf). Dabei steht der Bürgerbeauftragte – ähnlich wie die Rechnungshöfe und auf Bundesebene der Wehrbeauftragte – tendenziell im „Lager“ der Legislative, wie bereits seine dienstrechtliche Anbindung an den Landtag (inhaltlich gleichlautend § 12) sowie seine – in den Gesetzentwürfen allerdings erheblich unterschiedlich ausgestaltete – Mitwirkung im Plenum (§ 7) deutlich machen.

Die bundes- und landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen über den Rechnungshof (Art. 114 Abs. 1 GG; Art. 114 HV) sowie die bundesverfassungsrechtliche Regelung über den

Wehrbeauftragten (Art. 45b GG) unterstreichen, dass die Einrichtung unabhängiger Organe mit Kontrollbefugnissen gegenüber der Exekutive einer verfassungsrechtlichen Grundlage bedarf. Verfassungsrechtliche Stütze für die Landesdatenschutzbeauftragten ist das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (BVerfGE 65, 1 [46]). Die meisten Bundesländer haben überdies für ihre Landesdatenschutzbeauftragten noch eine eigene organisationsverfassungsrechtliche Grundlage geschaffen (*Bayern*: Art. 33a; *Berlin*: Art. 47; *Brandenburg*: Art. 74 mit allgemeiner Ermächtigung für weitere Beauftragte; *Hamburg*: Art. 60a; *Mecklenburg-Vorpommern*: Art. 37; *Niedersachsen*: Art. 62; *Nordrhein-Westfalen*: Art. 77a; *Sachsen*: Art. 57; *Sachsen-Anhalt*: Art. 63; *Thüringen*: Art. 69).

Hingegen wird die Funktion eines Bürgerbeauftragten in der Hessischen Verfassung nicht einmal angedeutet. Vielmehr unterstreicht das Petitionsrecht aus Art. 16 HV, dass Bürgeranliegen von den zuständigen Stellen oder vom Landtag bearbeitet werden sollen (dazu sogleich näher unter D.III.). Dass die Einrichtung eines Bürgerbeauftragten unweigerlich zu einem Kompetenzkonflikt mit dem Petitionsausschuss führt, unterstreicht, dass eine Regelung in der Verfassung erforderlich ist

Verfassungsrechtliche Regelungen zu Bürgerbeauftragten gibt es bisher allerdings nur auf europäischer Ebene (primärrechtliche Regelung in Art. 228 AEUV) und für Mecklenburg-Vorpommern (Art. 36 LV-MV). Soweit in anderen Bundesländern Bürgerbeauftragte ohne verfassungsrechtliche Grundlage tätig werden, ist die verfassungsrechtliche Zulässigkeit dieser Praxis aus eben diesem Grunde streitig (wenigstens zur Klarstellung für eine verfassungsrechtliche Verankerung *Guckelberger*, DÖV 2013, S. 613 [622] m. w. Nw.).

D. Rechtspolitische Bewertung

Für die Einführung eines Bürger- und Polizeibeauftragten gibt es kein zwingendes rechtspolitisches Bedürfnis.

I. Deutscher „Rechtswegestaat“ bietet umfassenden Individualrechtsschutz

Deutschland ist berühmt-berüchtigt für seinen „Rechtswegestaat“. Gegen behördliches Handeln besteht umfassender Rechtsschutz vor den Verwaltungsgerichten. Die Hürden insbesondere für verwaltungsrechtlichen Rechtsschutz sind nicht übermäßig hoch. Vor den Verwaltungsgerichten herrscht kein Vertretungszwang (vgl. § 67 Abs. 1 VwGO). Der Amtsermittlungsgrundsatz (§ 86 Abs. 1 VwGO) erleichtert auch rechtsunkundigen Personen die eigene Prozessführung.

Hessen nutzt bereits Instrumente, um Verwaltungsrechtsschutz niedrigschwellig zu gestalten und eine gütliche Einigung zwischen Bürgern und Behörden zu erleichtern. So hat Hessen anders als andere Bundesländer das Widerspruchsverfahren (§ 68 ff. VwGO) nur in Teilbereichen abgeschafft (§ 16a HessAGVwGO). Als besonderes Merkmal bürgernaher Entscheidung über Widersprüche sind die Anhörungsausschüsse nach § 7 HessAGVwGO hervorzuheben. Wie eine Art Schlichtungsstelle bieten diese schon im Vorfeld des gerichtlichen Verfahrens die Möglichkeit, dass Beschwerdeführer und Verwaltung noch einmal ins Gespräch kommen. Im gerichtlichen Verfahren sind an den hessischen Verwaltungsgerichten speziell ausgebildete Güterrichter nach § 173 S. 1 VwGO i. V. m. § 278 Abs. 5 VwGO tätig, die Verfahren im Wege der Mediation erledigen.

Einen plastischen Eindruck vom Rechtsschutz gegen Behördenhandeln liefert die Rechtspflege-Statistik des Statistischen Bundesamtes, das jüngst entsprechende Zahlen für 2019 veröffentlicht hat (abrufbar unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege>

[/Publikationen/Downloads-Gerichte/verwaltungsgerichte-2100240197004.pdf](#) <4.9.2020>). Dabei betrachte ich die in der Statistik gesondert ausgewiesenen Erledigungsdaten für alle Fälle außer den Asylverfahren. Denn letztere werden vom BAMF, einer Bundesbehörde geführt, so dass diese Verfahren ohnehin nicht zum Tätigkeitsbereich eines Hessischen Bürgerbeauftragten fallen würden. Demnach (Daten vgl. S. 23 der Statistik a. a. O.) sind in Hessen im vergangenen Jahr 4.038 Hauptsacheverfahren durch Urteil, Gerichtsbescheid oder Beschluss erledigt worden. Der Großteil dieser Erledigungen geht auf eine Zurücknahme der Klage zurück (1.537). Diese Zurücknahmen dürften größtenteils auf der im Prozess gewonnen Erkenntnis des Klägers beruhen, dass seine Klage aussichtslos ist. In 1.113 Fällen kam es zu einem Obsiegen der Behörde und in weiteren 96 Fällen zu einem Teilobsiegen. Lediglich in 167 Fällen ist die Behörde im Prozess vollunterlegen, was einem Anteil von gerade einmal 4 % der streitig entschiedenen Verfahren entspricht; zählt man die Fälle des Teilobsiegens hinzu, beträgt die Erfolgsquote 6,5 %.

Diese Zahlen zeigen eine erhebliche Diskrepanz zwischen Klagefreudigkeit und der Anzahl wirklicher Rechtsverletzungen. Die geringe Erfolgsquote – umgekehrt betrachtet die hohe Klagefreudigkeit – spricht dagegen, dass der Zugang zu gerichtlichem Rechtsschutz übermäßig erschwert wäre. Im Übrigen sprechen die Zahlen für ein hohes Niveau der Rechtsanwendung durch die Verwaltung.

II. Klischee der vermeintlich bürgerfernen Verwaltung

Zu den zentralen Argumenten der Befürworter von Ombudsstellen gehört das Argument, die Bürger seien im Rechtsverkehr mit der Verwaltung überfordert und benötigten eine bürgernahe Anlaufstelle für ihre Anliegen. Zugespitzt formuliert der Thüringer Bürgerbeauftragte *Kurt Herzberg* in eigener Sache, die Verwaltung wirke auf die Bürger „verwirrend und verunsichernd“ (*Herzberg/Debus*, ThürVBI 2015, S. 77 [79]). Ähnlich heißt es auch in den vorliegenden Gesetzesbegründungen, die immer komplexere Lebenswirklichkeit mache die Einrichtung einer unabhängigen, unbürokratischen und niedrighschwelligeren Konfliktlösungsinstanz erforderlich.

Gemein ist dieser Verwaltungskritik, dass sie vage bleibt. Letztlich bedient die Argumentation verbreitete Klischees über die Verwaltung. Das Sujet ist vollkommen zeitlos: Schon 1976 benötigten Asterix und Obelix turbulente zehn Filmminuten, um in den Besitz von Passierschein A38 zu gelangen. In den 1980er-Jahren wurde die Forderung nach einem Bürgerbeauftragten dann mit einer „Expansion der Verwaltungstätigkeit“ und dem vermeintlichen „Unbehagen des Bürgers als Folge exekutiver Übermacht“ (*Matthes*, Der Bürgerbeauftragte, Berlin 1981, S. 4, 12) begründet. Ob diese Klischees aber der Wirklichkeit heutiger Verwaltungstätigkeit entsprechen, muss bezweifelt werden. Im Zuge der Digitalisierung ist die Verwaltung mit Möglichkeiten wie der elektronischen Antragstellung sogar näher an die Bürger herangerückt.

Tatsächlich bedienen Bürgerbeauftragte – ähnlich wie andere informelle Beschwerdemöglichkeiten – neben berechtigten Anliegen auch ein Klientel, das bestimmte staatliche Entscheidungen selbst dann nicht akzeptieren will, wenn sie mehrfach rechtlich geprüft und bestätigt wurden. Manche Bürger nutzen jede (weitere) Gelegenheit, um ihr Anliegen immer noch weiter zu verfolgen. Aber auch im Rechtswegestaat muss der Rechtsweg irgendwann zum Ziel führen. Beschwerdekreise ad infinitum führen zu Vollzugsdefiziten und damit zu einem Weniger an Rechtsstaat. Wie die Einrichtung eines Bürgerbeauftragten die Rechtsdurchsetzung stören kann, zeigte sich beispielsweise in Rheinland-Pfalz. Dort gibt es einen (älteren) publizierten Erfahrungsbericht eines Richters, dass die Aktivitäten des Bürgerbeauftragten die Abschiebung vollziehbar ausreisepflichtiger abgelehnter Asylbewerber weiter verzögerten (*Krist*, DÖV 1994, S. 728 ff.).

III. Bürgeranliegen sind mit Petitionen i. S. v. Art. 17 GG bzw. Art. 16 HV identisch

Soweit das Bürgeranliegen die Möglichkeit bieten soll, weniger auf Rechtsverletzungen im Einzelfall als vielmehr allgemein auf politische Missstände und Verbesserungsmöglichkeiten aufmerksam zu machen, steht mit dem Petitionsrecht (Art. 16 HV bzw. Art. 17 GG) ein abschließendes und ausreichendes Instrument zur Verfügung.

Bitten bzw. Anträge und Beschwerden (Art. 17 GG, Art. 16 HV) sind ein Begehren auf künftiges Tun oder Unterlassen, enthalten also ein Abhilfeverlangen, ohne förmlicher Rechtsbehelf zu sein (BeckOK-GG/*Brocker*, Art. 17 [Stand: 15.5.2020] Rn. 6, 8). Das Petitionsrecht garantiert, dass sich die zuständige Stelle bzw. die Volksvertretung mit der Eingabe befassen und diese sachlich prüfen muss (*Pagenkopf*, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 17 Rn. 8). Die Petition kann sich sowohl an die Volksvertretung, also Bundestag bzw. Landtag, als auch an die zuständigen Stellen, d. h. alle öffentlichen Stellen und Behörden gleich welcher Art, richten (*Pagenkopf*, a. a. O., Rn. 10).

Der Begriff der Petition ist damit identisch mit dem Begriff des Bürgeranliegens. Denn Bürgeranliegen werden von den Gesetzentwürfen ebenfalls als Wünsche, Anliegen und Vorschläge definiert, die an den Bürgerbeauftragten herangetragen werden (gleichlautend § 1 Abs. 1 S. 1). Genau wie bei der Petition handelt es sich um ein Begehren, das auf Abhilfe gerichtet, aber kein förmlicher Rechtsbehelf ist.

Widersprüchlich ist es deswegen, wenn nach beiden Gesetzentwürfen Petitionen an die zuständige Stelle bzw. den Landtag weitergeleitet werden sollen (inhaltlich gleichlautend § 1 Abs. 3). Da sämtliche Bürgeranliegen zugleich Petitionen darstellen, dürfte es konsequenterweise kein Bürgeranliegen mehr geben, das noch vom Bürgerbeauftragten zu bearbeiten wäre. Der Bürgerbeauftragte wäre lediglich eine Poststelle für Petitionen.

Die Abgrenzung von Bürgeranliegen und Petitionen hat auch in anderen Bundesländern nicht funktioniert, wie insbesondere Erfahrungen in Thüringen gezeigt haben (*Linck*, ZParl 2011, S. 891 [893]; allgemein zum Konkurrenzverhältnis *Guckelberger*, DÖV 2013, S. 613 [619 f.]). Ähnliches gilt für den Europäischen Bürgerbeauftragten (vgl. *Hamers*, Der Petitionsausschuß des Europäischen Parlaments und der Europäische Bürgerbeauftragte, Pfaffenweiler 1999, S. 243 ff.; *Meese*, Das Petitionsrecht beim Europäischen Parlament und das Beschwerderecht beim Bürgerbeauftragten der Europäischen Union, Frankfurt a. M. 2000, S. 305 ff.; *Guckelberger*, DÖV 2003, S. 829 [838]).

Die einzig praktikable Abgrenzung läge darin, als Bürgeranliegen alle Petitionen zu behandeln, die nicht an die zuständige Stelle bzw. die Volksvertretung gerichtet sind. Dies würde indes auf eine Entwertung des Petitionsausschusses hinauslaufen. Genau dazu ist es letztlich in Thüringen gekommen, was manche Stimmen in der Literatur ausdrücklich begrüßen, weil der Petitionsausschuss ohnehin nur von „Hinterbänklern und Nachrückern besetzt“ sei (so *Linck*, ZParl 2011, S. 891 [899]) und der Bürgerbeauftragte demgegenüber ein größeres Vertrauen in der Bevölkerung genieße und effizienter arbeite.

Dieser Geringschätzung von Parlament und Abgeordneten kann indes nicht gefolgt werden. Wer vermeintliche Demokratiedefizite und eine angebliche Bürgerferne der Politik bekämpfen will (so für den Bürgerbeauftragten *Guckelberger*, DÖV 2003, S. 829), sollte keine Institutionen neben dem Parlament schaffen, sondern die innerparlamentarischen Prozesse stärken.

Dabei kann die Arbeit des Petitionsausschusses im Hessischen Landtag als erfolgreich bezeichnet werden. Der Petitionsausschuss des Hessischen Landtags stellt seine Arbeit transparent in regelmäßigen Berichten und weiteren Publikationen auf der Homepage des Hessischen Landtags dar. Wie einer aktuellen Ausschusstatistik entnommen werden kann, liegt die Zahl der jährlichen Petitionen im mehrjährigen Mittel stabil bei ungefähr tausend (abrufbar unter <https://hessischer-landtag.de/sites/default/files/scald/files/PTA-Erster-Bericht-20WP-2020.pdf> <4.9.2020>, S. 9). Die online verfügbaren Berichte zeigen, dass der Petitionsausschuss auch zu einer Vielzahl kontroverser Themen tätig wird. Manche Petitionen sind von mehreren tausend Bürgern unterzeichnet.

Im Sinne einer lebendigen Demokratie ist es eine starke Stellung des Petitionsausschusses nach wie vor wünschenswert. Petitionsausschüsse sind ein bewährtes Mittel, um den ständigen Dialog zwischen Parlament und Bürgerschaft aufrecht zu erhalten. Davon gehen letztlich auch die beiden Gesetzesentwürfe aus, da der Bürgerbeauftragte gerade keine Petitionen i. S. v. Art. 17 GG, Art. 16 HV bearbeiten soll. Dann aber bedürfte es einer schlüssigen Abgrenzung von Petitionen und Bürgeranliegen, die nicht ersichtlich ist.

IV. Kein Bedürfnis für Landespolizeibeauftragten

Für die Einrichtung eines Landespolizeibeauftragten gibt es ebenfalls kein durchgreifendes rechtspolitisches Bedürfnis. Insofern gelten die Ausführungen zum Bürgerbeauftragten im Wesentlichen entsprechend. Zunächst ist festzuhalten, dass gegen rechtswidriges polizeiliches Handeln der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist und effektiven Rechtsschutz gewährleistet. Das gilt auch, soweit sich polizeiliche Maßnahmen typischerweise in kurzer Zeit erledigen. In diesem Fall kann die gerichtliche Feststellung begehrt werden, dass die erledigte polizeiliche Maßnahme rechtswidrig war (Fortsetzungsfeststellungsklage analog § 113 Abs. 1 S. 4 bzw. § 43 VwGO).

Die SPD-Fraktion spielt in ihrer Gesetzesbegründung auf den aktuellen Verdacht an, (einzelne) hessische Polizeibeamte könnten mittels Abfragen in Polizeicomputern Täter oder Beteiligte einer Serie von Droh-Emails gegen Politiker und weitere Personen des öffentlichen Lebens (Themenkomplex „NSU 2.0“) sein. Selbst wenn dieser schwerwiegende Verdacht zutreffen sollte, ist nicht ersichtlich, wie ein solches kriminelles Verhalten Einzelner durch die Einrichtung eines Landespolizeibeauftragten hätte verhindert werden sollen. Nach beiden Gesetzesentwürfen wäre der Landespolizeibeauftragte für Fragen im Zusammenhang mit diesem Themenkomplex gar nicht zuständig, da er Gegenstand eines laufenden Ermittlungsverfahrens ist (§ 22 i. V. m. § 3 Abs. 1 Nr. 3 SPD-Entwurf; § 15 Abs. 2 i. V. m. § 3 Abs. 1 Nr. 4 sowie § 16 Abs. 2 Koalitionsentwurf). Überdies erscheint es eher realitätsfremd, dass sich etwaige Täter oder Mitwisser ausgerechnet dem Bürger- und Landespolizeibeauftragten anvertraut hätten.

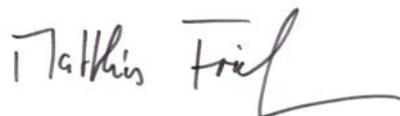
E. Zusammenfassung

Gegen den vorliegenden Gesetzesentwurf bestehen verfassungsrechtliche Bedenken. Die Einrichtung eines Hessischen Bürgerbeauftragten greift erheblich in das Kompetenzgefüge zwischen Exekutive und Legislative ein und steht überdies in einem Spannungsverhältnis zum Petitionsrecht. Erforderlich ist deswegen eine Regelung in der Verfassung, ein bloßes einfaches Gesetz genügt hingegen nicht.

Ein zwingendes rechtspolitisches Bedürfnis für die Einrichtung eines Hessischen Bürger- und Landespolizeibeauftragten besteht nicht. Die Verwaltung ist nicht so bürgerfern, wie es manche Klischees vermitteln. Deutschland verfügt über einen lückenlosen und effizienten Individualrechtsschutz. Zum Rechtsstaat gehört aber auch, dass irgendwann eine abschließende Ent-

scheidung getroffen und vollzogen wird. Die Einrichtung informeller Beschwerdemöglichkeiten geht immer mit dem Risiko einher, dass sie denjenigen als Plattform dienen, die auch mehrfach geprüfte Verwaltungsentscheidungen aus Prinzip nicht akzeptieren wollen, wie es teilweise etwa im Bereich des Ausländer- und Asylrechts zu beobachten ist. Kritisch zu bewerten ist schließlich die Entwertung des Petitionswesens, die in anderen Bundesländern mit der Einrichtung eines Bürgerbeauftragten einhergegangen ist. Die Zuständigkeiten des Bürgerbeauftragten lassen sich nicht scharf vom Anwendungsbereich des Petitionsrechts abgrenzen. Insofern könnte man sich darauf besinnen, dass Hessen bereits heute 137 Bürgerbeauftragte hat: die Abgeordneten des Hessischen Landtags.

Mit freundlichen Grüßen



(Prof. Dr. Matthias Friehe)



Hessischer
Landkreistag

Hessischer Landkreistag · Frankfurter Str. 2 · 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag
Der Vorsitzende des
Hauptausschusses
Herr Frank-Peter Kaufmann
Schloßplatz 1 - 3
65183 Wiesbaden

Frankfurter Str. 2
65189 Wiesbaden

Telefon (0611) 17 06 - 0
Durchwahl (0611) 17 06- 12

Telefax-Zentrale (0611) 17 06- 27
PC-Fax-Zentrale (0611) 900 297-70
PC-Fax-direkt (0611) 900 297-72

e-mail-Zentrale: info@hlt.de
e-mail-direkt: ruder@hlt.de
www.HLT.de

Datum: 10.09.2020

Az. : Ru/we/100.0; 042.6

Ausschließlich per Mail an: s.franz@ltg.hessen.de und a.czech@ltg.hessen.de

Öffentliche mündliche Anhörung des Hauptausschusses und des Innenausschusses des Hessischen Landtags zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, Gesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Hessen und den Landesbeauftragten für die hessische Polizei sowie dem Gesetzentwurf für ein Gesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Hessen und den Landesbeauftragten für die hessische Polizei

Ihre Schreiben vom 3. Juli und vom 4. September 2020, Aktenzeichen I A 2.10

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

gerne nimmt der Hessische Landkreistag im Folgenden die Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme zu den beiden o.g. Gesetzentwürfen wahr.

Vorab möchten wir betonen, dass sich unsere Stellungnahme allein auf den Aspekt des Bürgerbeauftragten, nicht jedoch den Landesbeauftragten für die hessische Polizei erstreckt. Der Landesbeauftragte für die Polizei tangiert nicht unmittelbar die Zuständigkeiten sowie die Belange der von uns vertretenen 21 hessischen Landkreise, so dass wir uns hierzu inhaltlich nicht äußern.

Wir haben die hessischen Landkreise um eine Bewertung des im Gesetzentwurf vorgesehenen Instruments des Bürgerbeauftragten des Landes Hessen gebeten und die Positionierung hierzu in der Präsidiumssitzung am 10. September 2020 durch einen einstimmigen Beschluss vorgenommen. Dieser lautet wie folgt:

„Der Hessische Landkreistag sieht keinen Bedarf für einen landesweit agierenden Bürgerbeauftragten, dessen Zuständigkeit sich auch auf die Landkreise erstreckt. Die 21 hessischen Landkreise haben bereits gut funktionierende Strukturen an Anlaufstellen für Bürgerinnen und Bürger sowie des Beschwerdemanagements. Insoweit ist hier die Schaffung von Doppelstrukturen zu vermeiden.“

Zur Begründung:

Die Intention der jeweils antragstellenden Fraktionen, Bürgerinnen und Bürger im Umgang mit der Verwaltung zu beraten und zu unterstützen, zwischen diesen zu vermitteln und bei Problemen mit behördlichen Verfahren Lösungen zu finden, kann der Hessische Landkreistag zwar grundsätzlich nachvollziehen. Wir geben jedoch zu bedenken, dass die Landkreise als bürgernahe kommunale Behörden sehr viel näher an den Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen sowie Vereinen und Verbänden aktiv sind als dies möglicherweise bei vielen Teilen anderer Verwaltungen insbesondere auf Landes- und Bundesebene der Fall sein mag. Die hessischen Landkreise haben den Anspruch, die Bürgerschaft bei ihren Entscheidungen und Verfahren einzubinden und „mitzunehmen“. Die Landkreisverwaltungen haben deshalb diverse Anlaufstellen und Mechanismen, um dies zu gewährleisten: Beispielhaft seien die Angebote des Bürgerservices, des Beschwerdemanagements sowie Ombudsleute im Bereich SGB II aufgeführt. Die Notwendigkeit einer externen Unterstützung bei der Bearbeitung von Bürgeranliegen wird somit nicht gesehen.

Die Landkreise sehen es darüber hinaus mit Sorge, dass durch die Einrichtung eines Bürgerbeauftragten zusätzlich zu den landkreiseigenen Ideen- und Beschwerdemanagementprozessen und -strukturen zu Doppelstrukturen kommt. Abgesehen davon, dass dies dem mit den Gesetzentwürfen auch verfolgten Gedanken der Transparenz kaum genügen dürfte, sind hierdurch Mehraufwände und dadurch bedingte zusätzliche Kosten zu befürchten. Zu diesen, auf Ebene der kommunalen Gebietskörperschaften entstehenden Kosten enthalten die Gesetzentwürfe bedauerlicherweise keine Ausführungen.

Aus § 1 des Entwurfes der Regierungsfractionen wird zwar deutlich, dass der Bürgerbeauftragte lediglich die Behörden des Landes und folglich nicht die kommunalen Gebietskörperschaften betrifft. Dies unterscheidet den Gesetzentwurf wesentlich von dem Antrag der SPD-Fraktion, die auch die kommunalen Gebietskörperschaften in den Anwendungsbereich des Gesetzes und damit das Tätigkeitsfeld des bzw. der Bürgerbeauftragten einbezieht. Nach dem Gesetzentwurf der Regierungsfractionen ist der neue Bürgerbeauftragte somit nicht für kommunale Behörden zuständig (§ 1 Abs. 1 sowie die entsprechende Begründung auf Seite 9 der Landtagsdrucksache).

Widersprüchlich erscheinen vor diesem Hintergrund die in § 3 Abs. 1 des Gesetzentwurfes der Regierungsfractionen definierten Grenzen des Prüfungsrechts. Zwar ist nach Einschätzung der Geschäftsstelle der Ausschluss einer sachlichen Prüfung einer Eingabe durch den Bürgerbeauftragten, wenn es sich um eine Entscheidung handelt, die in kommunaler Selbstverwaltung getroffen worden ist (Ziffer 6) sinnvoll und zu begrüßen. Die Formulierung scheint jedoch in einem leichten Widerspruch zu der in § 1 definierten und oben ausgeführten Beschränkung der Zuständigkeit des Bürgerbeauftragten allein auf Behörden des Landes zu stehen. Hier regen wir dringend eine Klarstellung an. Anderenfalls bestünde das Risiko der (Fehl-)Interpretation dahingehend, dass trotz der begrenzten Zuständigkeit nach § 1 eine sachliche Prü-

fungsmöglichkeit des Bürgerbeauftragten für die kommunalen Weisungs- und Auftragsangelegenheiten der kommunalen Gebietskörperschaften bestünde. Dies scheint jedoch von den Antragstellern begrüßungswerterweise nicht beabsichtigt zu sein.

Die in §§ 4 bis 6 der Entwürfe vorgesehenen Rechte des Bürgerbeauftragten sehen wir insoweit kritisch, als sie sich auch auf die Körperschaften des öffentlichen Rechts, soweit sie der Aufsicht des Landes unterstehen und damit auch die kommunalen Gebietskörperschaften erstrecken.

Für eine Berücksichtigung dieser Anregungen und Hinweise im weiteren Verfahren wären wir Ihnen sehr verbunden.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Jan Hilligardt
Geschäftsführender Direktor

Univ.-Prof. Dr. Dr. Markus Thiel

Deutsche Hochschule der Polizei

Fachgebiet III.4 – Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Polizeirecht

An den
Vorsitzenden des Hauptausschusses des
Hessischen Landtages
Schlossplatz 1 – 3

65183 Wiesbaden

Stellungnahme zur gemeinsamen Anhörung des Hauptausschusses und des Innenausschusses des Hessischen Landtages am 24. September 2020

Gesetzentwurf Fraktion der SPD „Gesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Hessen und den Landesbeauftragten für die hessische Polizei“, Drucksache 20/2083

Dringlicher Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Gesetz über die unabhängige Bürger- und Polizeibeauftragte oder den unabhängigen Bürger- und Polizeibeauftragten des Landes Hessen“, Drucksache 20/3524

Sehr geehrte Damen und Herren,

aufgrund des Einladungsschreibens des Vorsitzenden des Hauptausschusses vom 3. Juli 2020 und der Bitte um Zusendung einer schriftlichen Stellungnahme nehme ich wie folgt Stellung:

I. Anhörungsgegenstand

Anhörungsgegenstand sind der Gesetzentwurf der Fraktion der SPD „Gesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Hessen und den Landesbeauftragten für die hessische Polizei“ vom 21. Januar 2020 (Drucksache 20/2083) sowie der dringliche Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: „Gesetz über die unabhängige Bürger- und Polizeibeauftragte oder den unabhängigen Bürger- und Polizeibeauftragten des Landes Hessen“ vom 1. September 2020 (Drucksache 20/3524).

II. Rechtliche Bewertung

1. Grundlegendes

a) Die beiden Drucksachen enthalten Gesetzentwürfe unterschiedlicher Fraktionen zur Einrichtung einer neuen Stelle, hinsichtlich deren Bezeichnung, Zuständigkeiten und Befugnisse teilweise erheblich divergierende Vorschläge gemacht werden. Im Kern geht es um eine bzw. einen beim Landtag angesiedelte/n und von diesem bestellte/n unabhängige/n Bürgerbeauftragte/n des Landtags, die/der u. a. für die hessische Polizei zuständig sein soll. Im Entwurf der

Fraktion der SPD soll es sich bei der/dem Bürgerbeauftragten des Landes Hessen und der/dem Landesbeauftragten für die hessische Polizei um dieselbe Person/Stelle handeln (§ 1 Abs. 5), wobei letztere Funktion gewissermaßen „angehangen“ wird. Auch der Gesetzentwurf der CDU-Fraktion und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sieht eine „Doppelfunktion“, aber eine einheitliche, „gleichrangiger“ wirkende Zuständigkeit als Bürger- und Polizeibeauftragte/r vor.

b) Der Unterzeichner steht der Einrichtung von unabhängigen Beauftragten für die Landespolizeien generell sehr skeptisch gegenüber. Es handelt sich um eine letztlich weder gebotene noch erforderliche Maßnahme, hinsichtlich derer vor allem dem Kosten-Nutzen-Verhältnis besondere Beachtung zu schenken ist. Bei der Entscheidung über die Errichtung neuer Ämter, Behörden und Stellen sind die allgemeinen Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu berücksichtigen. „Wirtschaftlich“ ist dabei ein Verhalten mit rationaler Relation von Aufwand und Nutzen; der Begriff deckt sich damit jedenfalls teilweise mit demjenigen der (Kosten-)Effizienz. „Sparsam“ ist eine Betätigung, wenn die Ausgaben möglichst niedrig gehalten werden, ohne dass dabei die Aufgabenerfüllung beeinträchtigt würde.

Für die Tätigkeit der oder des Polizeibeauftragten ist eine Ausstattung mit erheblichen Personal- und Sachmitteln vorgesehen. Die Angaben des Gesetzentwurfs der SPD-Fraktion zu den finanziellen Auswirkungen verschleiern dies, indem lediglich auf die Bezüge der bzw. des Beauftragten, nicht aber auf die nach § 12 Abs. 2 des Entwurfs vorgesehene notwendige Personal- und Sachausstattung hingewiesen wird. Auch der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sieht bei den finanziellen Auswirkungen jährliche Ausgaben von 350.000 Euro vor, ohne dass diese näher spezifiziert und ausdifferenziert würden. Die beträchtlichen Ausgaben bedürfen angesichts der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit jedenfalls einer Rechtfertigung durch in der Abwägung überwiegende Sachgründe; die beabsichtigte Errichtung einer entsprechenden neuen Stelle muss sich vor diesem Hintergrund als durch (verfassungs-)rechtliche Vorgaben geboten oder jedenfalls als erforderlich erweisen. Dies erscheint zumindest zweifelhaft.

c) Die Rechtsordnung sieht in vielfältigen Bereichen die Funktion einer bzw. eines „Beauftragten“ vor.¹ Beauftragte können organisatorisch einem Parlament zugeordnet sein – so ordnet etwa Art. 45b S. 1 GG die Berufung eines Wehrbeauftragten des Bundestages „zum Schutz der Grundrechte und als Hilfsorgan des Bundestages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle“ an.² Beauftragte können vorübergehend bestellt oder als Dauereinrichtung etabliert werden: Im Verteidigungsfall ermöglicht es Art. 115f Abs. 1 Nr. 2 GG der Bundesregierung, einem Mitglied der Landesregierung als „Bundesbeauftragtem“ (vorübergehend) Weisungsbefugnisse gegenüber der Bundesverwaltung, den Landesregierungen und den Landesbehörden zu

¹ Instruktiv *Tettinger*, Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 111; s. auch *Mehde*, ZG 2001, 145 ff.

² S. dazu *Krämer*, UBWV 2010, 305 ff.; *Paproth/Dimroth*, NZWehrr 2012, 16 ff.; *Schmidt*, BWV 2007, 97 ff.; s. auch schon *Berkhan*, NZWehrr 1976, 177 ff.

übertragen.³ Auf Bundesebene finden sich „Beauftragte der Bundesregierung“, z. B. für Migration, Flüchtlinge und Integration (§§ 92 ff. AufenthG), für Belange von Menschen mit Behinderungen, für Digitalisierung, für Informationstechnik, für die Nachrichtendienste des Bundes, für Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle, für Wirtschaftlichkeit der Verwaltung und für Tourismus. Sie nehmen im Wesentlichen unterstützende und beratende Aufgaben wahr und sind nicht in die Verwaltungshierarchie eingegliedert. Bei anderen Beauftragten handelt es sich um eigenständige Behörden; dies gilt etwa für den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit,⁴ der ohne Aussprache auf Vorschlag der Bundesregierung vom Deutschen Bundestag gewählt wird. In den Ländern finden sich ebenfalls Beauftragte der Landesregierungen und Landesdatenschutzbeauftragte, und auch die Kommunen können Beauftragte zum Zwecke der Vertretung von Interessen bestimmter Bevölkerungsgruppen bestellen (vgl. § 27a S. 1 GO NRW).

d) Organisationsformen, Aufgaben, Zuständigkeiten und Befugnisse der Beauftragten sind heterogen ausgestaltet. Gemeinsam ist ihnen allen, dass sie für ein regelmäßig klar abgegrenztes Themenfeld weitestgehend unabhängig mit einer besonderen Expertise Beratungs-, Unterstützungs- und gegebenenfalls Kontrollfunktionen insbesondere bezüglich des Parlaments, der Regierung bzw. der Verwaltung ausüben. Diese Kontrollfunktionen werden häufig als Kompensation für das komplexer und autonomer gewordene Verwaltungshandeln, die Beauftragten als „*Accountability*-Institutionen“⁵ verstanden, also als Organe zur Förderung von Verantwortung und zur Realisierung von Rechenschaftspflichten. Beauftragte können zudem als Ansprechpartner und Berater für bestimmte Bevölkerungsgruppen und Einzelpersonen – etwa in Fach- und Rechtsfragen – wirken, als „Obleute“ in schiedsrichterlicher Funktion eingesetzt werden sowie Aufklärungs-, Berichts- und „Lobby“-Tätigkeiten wahrnehmen. Damit erweist sich der Beauftragte als flexibel nutzbares Organ, das mittels Unabhängigkeit und Fachkenntnis die Rationalität von Entscheidungsprozessen und -ergebnissen erhöhen, andere Stellen überwachen, Akzeptanz schaffen und (Partikular-)Interessen in der „Mehrheitsgesellschaft“ effektiv vertreten soll. Die Erfahrungen mit den Beauftragten sind dabei im Ganzen sehr positiv.

e) Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass das „Beauftragtenwesen“ eine Tendenz zur Expansion zeigt. Namentlich für solche Politikfelder und Verwaltungsbereiche, in denen – tatsächliche oder vermeintliche, punktuell verstärkt auftretende oder dauerhafte – Defizite wahrgenommen werden, wird schnell der Ruf nach einem unabhängigen Beauftragten laut. Angesichts der jüngeren Diskussionen um unzulässige Polizeigewalt und möglicherweise bestehende rechtsextremistische Netzwerke innerhalb der Polizei ist dies namentlich im Zusammenhang mit der polizeilichen Tätigkeit wahrzunehmen. Dies erscheint grundsätzlich nachvollziehbar, allerdings sind bei der Bewertung von Forderungen nach unabhängigen Stellen

³ Dazu *Versteyl*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2012, Art. 115f Rn. 11.

⁴ Dazu etwa v. *Lewinski*, ZG 2015, 228 ff.; *Glauben*, DVBl. 2017, 485 ff.

⁵ Dazu etwa *Aden*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Schaffung eines Bundespolizeibeauftragten, BT-Drs. 18/7616, v. 26.5.2017, BT-Ausschussdr. 18(4)898 E, S. 2 ff.

verschiedene Aspekte zu berücksichtigen: Erstens müssen sich Aufgaben und Befugnisse des Beauftragten in die bereits bestehenden (und keineswegs dysfunktionalen oder unzureichenden) parlamentarischen, politischen und rechtlichen Kontrollmechanismen „einpassen“ (lassen), zweitens ist darauf zu achten, die Kompetenzen so zuzuschneiden, dass die Tätigkeit der übrigen gesetzlich vorgesehenen Organe, Gremien und Einrichtungen nicht eingeschränkt oder behindert wird (namentlich die straf- und disziplinarrechtliche Ahndung von Rechts- und Pflichtverstößen), und drittens ist die Neuerrichtung von Beauftragten mit erheblichen Kosten verbunden, so dass sich auch mit Blick auf die haushaltsrechtlichen Vorgaben die Frage nach der Erforderlichkeit stellt.

f) Die Einrichtung einer bzw. eines Polizeibeauftragten des Landes ist nicht verfassungsrechtlich geboten; anders als hinsichtlich des in Art. 45b GG explizit vorgesehenen „Wehrbeauftragten“ des Bundestages finden sich keine verbindlichen Vorgaben zur Schaffung eines solchen Amtes. Auch die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger bzw. das Recht auf effektiven Rechtsschutz in Art. 19 Abs. 4 GG gebieten seine Schaffung nicht. Die Rechtsordnung sieht vielfältige und differenzierte Beschwerde- und Rechtsschutzmöglichkeiten bei polizeilichem Fehlverhalten vor. Für die Bürgerinnen und Bürger besteht etwa die Möglichkeit, Beschwerde bei der zuständigen Polizeibehörde auf der Grundlage eines ausdifferenzierten Beschwerdemanagements, Strafanzeigen und Dienstaufsichtsbeschwerden sowie Rechtsmittel gegen behördliche Entscheidungen einzulegen. Daran schließt sich ein „gestuftes“ Rechtswegverfahren an, das nach hier vertretener Auffassung seine Schutzfunktionen in adäquater Weise erfüllt. Die seitens des Rechtsstaats vorgesehenen, vielfältigen Möglichkeiten einer Kontrolle, Aufarbeitung und Ahndung polizeilichen Fehlverhaltens erscheinen aus Sicht des Unterzeichners als absolut hinreichend, ein solches Fehlverhalten zu korrigieren, ihm vorzubeugen und auch „strukturellen“ Fehlentwicklungen Einhalt zu gebieten. Es zeugt von sehr geringem Vertrauen in die Instrumentarien des Rechtsstaates, wenn eine vermeintlich zu geringe Aufklärungs- und Sanktionsquote für rechtswidriges polizeiliches Verhalten moniert wird. Fundierte wissenschaftliche Belege für Vertuschungen, Schonungen und Ähnliches innerhalb der Staatsanwaltschaften und Gerichte sind die Kritiker bislang schuldig geblieben; häufig handelt es sich um politisch motivierte „Reflexe“ und bloße Vermutungen und Verdächtigungen. Damit soll nicht bestritten werden, dass es derartige Phänomene gibt; ihre Anzahl ist aber nach gegenwärtigen Erkenntnissen nicht in bedenklicher Weise hoch. Zu bedenken ist ferner, dass „Polizeigewalt“ als solche in den meisten Fällen eben rechtmäßig ist – die Anwendung unmittelbaren Zwangs mit körperlicher Gewalt, ihren Hilfsmitteln, ggf. auch mit der Schusswaffe ist gesetzlich vorgesehen; sie muss zahlreiche Voraussetzungen erfüllen und ist strikt an den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebunden. Dass die Anwendung von körperlicher Gewalt durch die Polizei in Medien und Öffentlichkeit gerade in jüngerer Zeit häufiger als bedenklich, unzulässig, rechts- oder menschenwürdevidrig wahrgenommen wird, liegt in einer mitunter unzutreffenden eigenen rechtlichen Bewertung begründet. Es besteht kein Zweifel, dass rechtswidriges Verhalten gerade der mit dem Gewaltmonopol ausgestatteten Eingriffsverwaltung unbedingt vermieden und eingedämmt und mit allen rechtsstaatlich zur Verfügung stehenden Mitteln geahndet

werden muss. Sofern auf der Grundlage valider wissenschaftlicher Forschungen „strukturelle“ Defizite ausgemacht und (vor allem) begrifflich präzisiert werden, sind auch diese mit geeigneten Mitteln zu beheben. Ob ohne solche Erkenntnisse aus der Forschung ein/e unabhängige/r Polizeibeauftragte/r mit weitreichenden Befugnissen ihre/seine Aufgaben in sachgerechter Weise erfüllen kann, ist äußerst zweifelhaft.

g) Aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger ist das bestehende Kontroll- und Sanktionsinstrumentarium damit nicht als grundsätzlich defizitär zu bewerten. Die Vorschläge zur Einrichtung einer/s Polizeibeauftragten erscheinen als von der Annahme getragen, die Organisation „Polizei“ sei strukturell anfällig für Fehlentwicklungen, die Tätigkeit der Polizeibehörden zu individuellem devianten Verhalten geneigt – und zwar in einer Weise, die es gebietet, über die vom Rechtsstaat zur Verfügung gestellten, umfangreichen und vielfältigen Kontrollmechanismen und Korrekturinstrumente hinaus den Akteuren in Politik, Verwaltung und Justiz ein weiteres Organ an die Seite zu stellen, das der Polizei „auf die Finger“ zu schauen habe. Diesbezüglich von einem die polizeiliche Tätigkeit herabsetzenden „Generalverdacht“ zu sprechen, wäre zu undifferenziert. Und doch werden die positiv besetzten Begriffe Transparenz, Akzeptanz, Accountability⁶, Compliance⁷ und Fehlerkultur überlagert von der die Forderungen nach einer/m Polizeibeauftragten häufig begleitenden Idee, der Status Quo des Schutzes vor Fehlern und Fehlentwicklungen der Polizei sei derzeit irgendwie unzureichend. Dies erscheint aufgrund der vielfältigen, bereits dargestellten Möglichkeiten als unzutreffend.

h) Auch wenn seitens internationaler Organisationen angeregt wird, „auf Bundes- und Länderebene unabhängige Stellen einzurichten, die für die Untersuchung aller Beschwerden wegen polizeilichen Fehlverhaltens zuständig sind, und sicherzustellen, dass den Beschwerden unverzüglich und gründlich nachgegangen wird“,⁸ handelt es sich eben nur um eine „Ermunterung“. Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat in seiner Entscheidung vom 9. November 2017 („*Hentschel & Stark v. Deutschland*“)⁹ Deutschland keineswegs grundsätzliche Defizite bei der Aufarbeitung polizeilichen Fehlverhaltens attestiert, sondern im Einzelfall zum Verhältnis einer Kennzeichnung von Polizeivollzugskräfte und nachgelagerten Ermittlungsmaßnahmen entschieden; zudem hat der Gerichtshof unter Hinweis auf gerichtliche Rechtsbehelfe betont, dass den Beschwerdeführern ein Rechtsbehelf zur Verfügung gestanden habe, um die Ineffektivität von Ermittlungen zu beanstanden.¹⁰ Die auf dieser Entscheidung gründende Annahme, die Kontrollinstrumentarien in Deutschland würden vom EGMR generell für unzureichend gehalten, geht mithin fehl. Die Errichtung einer/s Beauftragten, um den Bürgerinnen und Bürgern die Beschreitung der längst schon vorgesehenen und bewährten Beschwerdewege

⁶ Zum Begriff insbesondere im Datenschutzkontext *Veil*, ZD 2018, 9 ff.; *Conrad*, ZD 2016, 553 f.

⁷ Zur Compliance bei den Polizeibehörden vgl. etwa *Braun/Albrecht*, in: Stober/Ohrtmann (Hrsg.), *Compliance. Handbuch für die öffentliche Verwaltung*, 2015, § 22.

⁸ UN CAT Concluding observations on the sixth periodic report of Germany, nichtamtliche Übersetzung des BMJV, Rn. 39.

⁹ EGMR, NJW 2018, 3763 ff.

¹⁰ EGMR, NJW 2018, 3763, Rn. 102.

und Rechtsschutzoptionen zu ersparen, erscheint angesichts dieses Befundes insgesamt als sehr dünne Legitimationsgrundlage für eine weitere Kostenposition dieser Größenordnung.

i) Soweit die Vorstöße zur Schaffung von unabhängigen Polizeibeauftragten dazu dienen sollen, das Verhältnis zwischen Bürgerinnen und Bürgern und der Polizei zu verbessern, ist auch die Eignung der Maßnahme zur Erreichung dieses Ziels zweifelhaft. Sich an eine unabhängige Stelle wenden zu können, kostet die Bürgerinnen und Bürger möglicherweise tatsächlich weniger Überwindung, als sich etwa im Rahmen des Beschwerdemanagements „bei der Polizei über die Polizei zu beschweren“. Aber fördert es tatsächlich das Vertrauen in die Polizei, wenn man sich nicht traut, dort vorzusprechen, Zuflucht zu einem Externen nehmen muss, und diese Notwendigkeit eines Herantretens an eine Stelle außerhalb des Behördenapparats dann auch noch institutionalisiert und verstetigt wird? Wie soll ein externer „Sonderermittler“ das Vertrauen in eine von ihm überwachte Institution fördern, wenn seine Aufgabe im Wesentlichen darin besteht, Fehlverhalten und Missstände aufzudecken und durch die Veröffentlichung von Untersuchungsergebnissen und durch Berichte öffentlich zu machen? Die verbreitete These von der Vertrauenssteigerung durch Polizeibeauftragte ist damit im Ergebnis nicht überzeugend.

j) Auch aus Sicht der Polizeibeamtinnen und -beamten und anderer Bediensteten der Polizeibehörden ist die Einrichtung einer/s Polizeibeauftragten nicht erforderlich. Zum Umgang mit Fehlverhalten innerhalb der Behörde und anderen Fehlentwicklungen stehen diesen vielfältige Handlungsoptionen zur Verfügung. Zu nennen sind besondere Instrumente wie etwa das sog. „Führungsfeedback“. Die Beamtinnen und Beamten trifft nach verschiedenen beamtenrechtlichen Vorschriften sogar die Pflicht, Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit dienstlicher Anordnungen unverzüglich bei der oder dem unmittelbaren Vorgesetzten geltend zu machen, bei Aufrechterhaltung der Anordnung und Fortbestand der Bedenken beim nächsthöheren Vorgesetzten (sog. „Remonstrationspflicht“). Darüber hinaus nehmen die Personalvertretungen, die Gleichstellungsbeauftragten, die Polizeiseelsorge, die Sucht- und Sozialberatung, die Datenschutzbeauftragten und die Gewerkschaften der Polizei unterstützende und beratende Aufgaben wahr. Eine Unterstützung der parlamentarischen Kontrolle findet damit nicht statt. Dennoch zeigt die Vielzahl der genannten Stellen, dass das „Netz“ an Unterstützungsangeboten, Ansprechpartnern und Anlaufstellen für die Beschäftigten der Sicherheitsbehörden dicht gespannt ist; hinsichtlich der Frage, ob die (internen) Kontrollinstrumentarien ausreichend sind, sind die genannten Einrichtungen in ihrer Gesamtheit zu betrachten, nicht isoliert für sich genommen.

k) Vor dem Hintergrund dieses komplexen Geflechts interner Optionen ist überdies zu erwarten, dass sich Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte sich möglicherweise nur in solchen Fällen an eine/n unabhängige/n Polizeibeauftragte/n beim Landtag wenden werden, in denen sie eine behördeninterne Aufarbeitung nicht (mehr) für möglich halten, oder in denen sie Repressionen fürchten. Denn mit der Unabhängigkeit der bzw. des Beauftragten wird meist auch eine Wahrnehmung als „Polizeiexterne/r“ verbunden sein, der/dem sich (vielleicht auch zum Schutz der eigenen Behörde und der Kolleginnen und Kollegen) nicht unbedingt jeder Betroffene anvertrauen mag. Gerade in solchen Fällen wird aber ohnehin die Einleitung weiterer

Untersuchungen einschließlich strafprozessualer Ermittlungsmaßnahmen zwingend erforderlich sein, hinsichtlich derer ein/e Polizeibeauftragte/r an ihre/seine Kompetenzgrenzen stieße.

l) Schließlich könnte die Schaffung einer/s Polizeibeauftragten auch dazu führen, dass die Akteure in Politik, Ministerium und Behörden sich selbst nicht mehr wie zuvor in die Pflicht zu einer kontinuierlichen Kontrolle, Evaluation und Revision polizeilicher Aufgabenerfüllung genommen fühlen, sondern mit den Zuständigkeiten und Kompetenzen auch diese Pflicht jedenfalls teilweise als auf die/den Beauftragten übergegangen empfinden.¹¹ Damit ist den Bürgerinnen und Bürgern nicht gedient – im grundrechtssensiblen Handlungsfeld der inneren Sicherheit kann Beauftragen nicht befreien.

m) Die Gesetzesentwürfe der drei Fraktionen zielen unabhängig von diesen Erwägungen auf die Errichtung einer entsprechenden Stelle ab. Dies beruht ersichtlich auf politischen Überlegungen, die hier – abgesehen vom Vorstehenden – nicht grundsätzlich in Zweifel gezogen werden sollen. Gleichwohl müssen die kritischen Einwände im Blick behalten werden, wenn die beiden Gesetzentwürfe im Folgenden im Detail diskutiert werden. Soll nämlich ein/e unabhängige/r Polizeibeauftragte/r eingerichtet werden, bestehen erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten hinsichtlich der ihnen konkret gesetzlich zugewiesenen Zuständigkeiten, Aufgaben und Befugnisse. Nach den vorstehenden Erwägungen erscheint es dabei auch angesichts der Kosten als zwingend, diese möglichst „schlank“ zu halten.

2. Regelungsvorschläge im Einzelnen

a) Gesetzentwurf der Fraktion der SPD

aa) Hinsichtlich der Einrichtung einer bzw. eines Bürgerbeauftragten bestehen keine grundsätzlichen Einwände. Unklar erscheint aber etwa die Bestimmung des Aufgabengebietes in § 1 Abs. 1: So soll der bzw. die Bürgerbeauftragte die Rechte der Bürgerinnen und Bürger gegenüber den Trägern der öffentlichen Verwaltung „im Land“ wahren (Satz 1). Zu diesem Zweck sollen insbesondere alle ihm bzw. ihr zugeleiteten „Auskunftsbegehren und Informationsersuchen“ bearbeitet werden (Satz 4). Hier würde es sich anbieten, den Zuständigkeitsbereich präziser zu fassen. So erwecken die Formulierung „im Land“ und die undifferenzierte Formulierung des Satzes 4 den Eindruck, es sollten auch gegen die Kommunen als „Träger der öffentlichen Verwaltung *im Land*“ gerichtete Auskunfts- und Informationsersuchen bearbeitet werden.

bb) Überdenkenswert erscheint es, der bzw. dem Bürgerbeauftragten auch die Aufgabe des Beauftragten für die hessische Polizei zuzuweisen (§ 1 Abs. 5). Aufgrund der zur Erfüllung der Aufgaben nach § 15 des Entwurfs erforderlichen Erfahrungen und Kenntnisse, etwa bezüglich der Prüfung bestimmter polizeilicher Maßnahmen oder bestimmter Vorgänge innerhalb der Polizei bzw. der Erstattung von Gutachten, könnte es sachgerechter sein, diese Stelle personell

¹¹ Schon *Westphal*, ZRP 1987, 295 f., sieht die Gefahr, dass die Einrichtung eines Polizeibeauftragten als Alibi für anderweitige Untätigkeit dienen könnte.

von derjenigen der bzw. des Bürgerbeauftragten zu trennen. Sollen gleichwohl beide Funktionen wahrgenommen werden, sollte es zumindest vermieden werden, diejenige des bzw. der Polizeibeauftragten als bloßen „Annex“ an diejenige der bzw. des Bürgerbeauftragten „anzuhängen“. Diesen Eindruck erweckt der Gesetzentwurf der SPD-Fraktion.

cc) Im Übrigen erscheinen die Regelungen hinsichtlich der „Schutzfunktionen“ des bzw. der Polizeibeauftragten als nicht zu beanstanden: Er bzw. sie wird als „Hilfsorgan des Landtags bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle“ sowohl aufgrund von Beschwerden gegen polizeiliche Maßnahmen seitens natürlicher oder juristischer Personen als auch auf der Grundlage von Eingaben von Polizeibediensteten tätig. Damit liegen die Regelungsvorschläge „auf der Linie“ der Vorschriften in anderen Bundesländern.

dd) Die Befugnisse der bzw. des Polizeibeauftragten gemäß § 20 Abs. 1 bzw. Abs. 2 des Entwurfs erscheinen als relativ weitreichend. Sie bestehen im Wesentlichen aus den Rechten, Stellungnahmen bzw. Auskünfte zu verlangen, Polizeibedienstete und Behördenleiter/innen anzuhören, auf eine Abhilfe von Missständen hinzuwirken, Vorgänge den für die Einleitung eines Straf- oder Disziplinarverfahrens zuständigen Stelle zuzuleiten, und alle Polizeibehörden auch ohne vorherige Anmeldung zu betreten. Insbesondere das Betretungsrecht ist klar als ein „Fremdkörper“ zu qualifizieren, will man die Aufgabe des bzw. der Beauftragten auch in der Verbesserung des Verhältnisses zwischen Bürgerinnen und Bürgern und den Polizeibehörden sehen. Betretungsrechte ohne Ankündigung sind erhebliche Eingriffsbefugnisse von Ermittlungsbehörden und Ordnungskräften etwa im Gewerberecht, nicht aber einer auf ausgewogene Bearbeitung von Beschwerden ausgerichteten Stelle. Was soll mit einem derartigen Betretungsrecht eigentlich festgestellt bzw. aufgedeckt werden, was sodann dem Beschwerdeführer auf seine Beschwerde hin mitgeteilt werden kann?

ee) Wenig praxisgerecht sind die Regelungen in § 16 Abs. 4 des Entwurfs hinsichtlich der Bearbeitungsfrist. Eingereichte Beschwerden sind nach Satz 1 innerhalb von sechs Wochen (wohl: nach Eingang im Sinne des Abs. 3) „abschließend schriftlich zu bescheiden“. Dies wird in nicht wenigen Fällen nicht möglich sein, so dass die „Verlängerung“ unter Mitteilung an den Beschwerdeführer nach den Sätzen 2 und 3 eher der Regelfall als die Ausnahme bleiben dürfte. Zudem ist – und dies ist ein fundamentaler „Konstruktionsfehler“ des Konzepts des Gesetzentwurfs insgesamt – unklar, wie ein solcher „Bescheid“ aussehen soll. Soll die bzw. der Beauftragte bescheinigen, dass der Beschwerdeführer durch eine polizeiliche Maßnahme in seinen Rechten verletzt oder in seinen Grundrechten eingeschränkt worden ist (vgl. § 16 Abs. 1 des Entwurfs) oder nicht? Welche Rechtsfolgen sollen an eine solche Feststellung geknüpft sein? Welche Informationen sollen dem Beschwerdeführer aus den Ermittlungen des bzw. der Beauftragten weitergegeben werden (dürfen)? Die Begründung des Gesetzentwurfs spricht von einer „abschließenden Stellungnahme zu der erhobenen Beschwerde“ (S. 11). Es wird nicht hinreichend deutlich, was diese „Stellungnahme“ dem Beschwerdeführer bringen soll. Zudem bietet es sich an, nicht von „bescheiden“ zu sprechen, wenn lediglich eine Stellungnahme gegeben werden soll.

ff) Im Ergebnis deutlich „überdimensioniert“ erscheint die Regelung zu den Bezügen des bzw. der Bürgerbeauftragten. Vorgesehen sind in § 14 des Entwurfs unter anderem ein Grundgehalt nach der Besoldungsgruppe B7 sowie eine monatliche Aufwandsentschädigung. Das vorgesehene Grundgehalt entspricht nach den geltenden besoldungsrechtlichen Vorschriften in Hessen der Besoldung von Regierungspräsidenten in Gießen und Kassel bzw. des bzw. der Vizepräsidenten/in des Hessischen Rechnungshofs. In Schleswig-Holstein erfolgt die Einordnung mit B6, in Baden-Württemberg wird die bzw. der Bürgerbeauftragte mit B3 besoldet. Die Dimensionierung der Bezüge ist damit zu hoch gegriffen.

b) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

aa) Im Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN erscheint die „Doppelfunktion“ als Bürger- und Polizeibeauftragte/r eindeutiger, wie auch an § 1 Abs. 1 S. 3 des Entwurfs deutlich wird (Stärkung des partnerschaftlichen Verhältnisses zwischen Bürgerschaft und Polizeibehörden). Die besonderen Aufgaben und Befugnisse in der Eigenschaft als Polizeibeauftragte/r werden indes auch hier in einem eigenständigen Teil normiert, was im Ergebnis als sachgerecht zu bewerten ist.

bb) Die Regelungen zu den Bezügen, namentlich zur Besoldung, erscheinen dem Aufgaben- und Zuständigkeitsportfolio angemessener als die Bestimmungen des Gesetzentwurfs der SPD-Fraktion. Eine Einordnung des Grundgehalts in die Besoldungsgruppe B3 ist adäquat, s. o. a) ff).

cc) Sinnvoll ist die Fristregelung in § 19 Abs. 2 des Entwurfs. Dies stellt sicher, dass Beschwerden zeitnah nach Beendigung der als problematisch wahrgenommenen Aufgabe eingereicht werden und ebenso zügig bearbeitet werden können. Auf eine Bearbeitungsfrist verzichtet der Entwurf allerdings, was überzeugend ist.

dd) Fundamentale Unterschiede zum Entwurf der SPD-Fraktion bestehen im Hinblick auf die Befugnisse. § 20 des Entwurfs regelt ein „gestuftes“ Prüfverfahren: Zunächst soll die oder der Polizeibeauftragte prüfen, ob hinreichender Anlass zur Sachverhaltsaufklärung besteht. Ist dies der Fall, kann vom fachlich zuständigen Ministerium Auskunft verlangt werden, wobei den betroffenen Beamtinnen bzw. Beamten und der/dem Behördenleiter/in Gelegenheit zu Stellungnahme zu geben ist. Abs. 3 normiert sinnvolle Auskunftsverweigerungsrechte. Eine Mitteilung an den Beschwerdeführer ist vorgesehen, wenn kein hinreichender Anlass zur Sachverhaltsaufklärung gesehen wird; im Übrigen wird der Bürgerin bzw. dem Bürger nach § 5 des Entwurfs schriftlich oder elektronisch unter Angabe der maßgeblichen Gründe mitgeteilt, welche Erledigung die Angelegenheit gefunden hat. Dies erscheint als praktikablere Regelung als die noch dazu im Regelfall an eine Bearbeitungsfrist gebundene „Bescheidung“ im Entwurf der SPD-Fraktion.

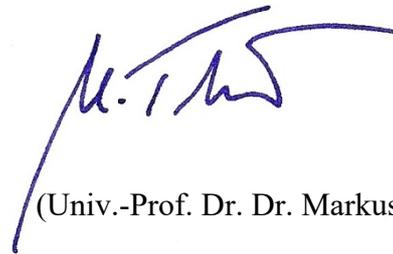
ee) Auch in der Eigenschaft als Polizeibeauftragte/r dürften – da der zweite Teil nichts Abweichendes regelt – die Befugnisse nach § 4 des Entwurfs eingeräumt werden, namentlich das

Ersuchen um mündliche, schriftliche und elektronische Auskünfte sowie um Einsicht in Akten und Unterlagen. Nicht normiert sind dagegen dem Gesetzentwurf der SPD-Fraktion vergleichbare, deutlich weiter reichende Befugnisse. Diese Zurückhaltung bei der Einräumung von Befugnissen ist mit Blick auf die einleitenden Überlegungen zu Polizeibeauftragten insgesamt unbedingt zu begrüßen.

3. Ergebnis

Möchte man entgegen der einleitenden Überlegungen die Stelle einer bzw. eines Polizeibeauftragten in Kombination mit einer/einem Bürgerbeauftragten schaffen, erscheinen die Regelungsvorschläge des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN als uneingeschränkt vorzugswürdig. Aufgaben, Zuständigkeiten und Befugnisse sind nachvollziehbar normativ bestimmt und tragen dem Charakter dieser Stelle in adäquater Weise Rechnung.

Münster, den 12. September 2020



(Univ.-Prof. Dr. Dr. Markus Thiel)



DER BÜRGERBEAUFTRAGTE DES FREISTAATS THÜRINGEN

Herrn Vorsitzenden
des Hauptausschusses
Frank-Peter Kaufmann
Hessischer Landtag
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

per E-Mail: s.franz@ltg.hessen.de
a.czech@ltg.hessen.de

Ihr Zeichen: I A 2.10 Erfurt, 14.09.2020

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

anbei übersende ich Ihnen – wie in meinem Schreiben vom 10.09.2020 an Sie avisiert - meine Stellungnahme zu dem dringlichen Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Gesetz über die unabhängige Bürger- und Polizeibeauftragte oder den unabhängigen Bürger- und Polizeibeauftragten des Landes Hessen, Drucks. 20/3524.

Mit der Weitergabe auch dieser Stellungnahme an die interessierte Öffentlichkeit im Rahmen der beabsichtigten Dokumentation bin ich einverstanden.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

Dr. Anne Debus

Anlage

Dr. Kurt Herzberg • Der Bürgerbeauftragte des Freistaats Thüringen

Postanschrift: Postfach 90 04 55, 99107 Erfurt
Besucheranschrift: Jürgen-Fuchs-Straße 1, 99096 Erfurt
Telefon 0361 57 3113871 • Fax 0361 57 3113872
Internet: www.buergerbeauftragter-thueringen.de
E-Mail: post@buergerbeauftragter-thueringen.de

Mitglied der Arbeitsgemeinschaft der parlamentarisch gewählten Bürgerbeauftragten Deutschlands



DER BÜRGERBEAUFTRAGTE DES FREISTAATS THÜRINGEN

Stellungnahme

zur Drucksache 20/3524: **Dringlicher Gesetzentwurf Fraktion der CDU, Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Gesetz über die unabhängige Bürger- und Polizeibeauftragte oder den unabhängigen Bürger- und Polizeibeauftragten des Landes Hessen“**

1. Bezüglich meiner grundsätzlichen Ausführungen zur Einführung einer/eines Bürger- und Polizeibeauftragten in Hessen verweise ich auf meine Stellungnahme zum Gesetzentwurf in Drucksache 20/2083.
2. Zur Abgrenzung der Zuständigkeiten von Bürgerbeauftragtem und Petitionsausschuss des Landtags darf ich ebenfalls auf meine Stellungnahme zum Gesetzentwurf in Drucksache 20/2083 verweisen.
3. In Gliederungspunkt B. des Gesetzentwurfes wird ausdrücklich darauf Bezug genommen, die Regierungskoalition von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN habe in ihrem Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode Einvernehmen erzielt, dass für alle Einwohnerinnen und Einwohner Hessens eine unabhängige Ombudsstelle für „Bürgeranliegen und Beschwerden“ eingerichtet werden solle. Diese sollte, so heißt es weiter, Beschwerden gegen die Landesverwaltung nachgehen. Auch im Allgemeinen Teil der Begründung zum Gesetzentwurf wird ausgeführt, mit dem Gesetz werde in Hessen eine Bürgerbeauftragte oder ein Bürgerbeauftragter eingeführt, der sich „...mit Beschwerden“ befasst. Diese Ausführungen in der Begründung des Gesetzentwurfes beziehen sich dezidiert nur auf den Bürger-, nicht auch auf den Polizeibeauftragten (der sich in der Tat mit Beschwerden gem. § 17 befasst).

Dem o.g. Vorhaben zur Ausgestaltung der Institution eines Bürgerbeauftragten wird der nunmehr vorgelegte Gesetzentwurf in keiner Weise gerecht, da er die Termini „Beschwerde“, „Petition“ und „Bürgeranliegen“ sachlich unzutreffend vermengt, vor allem aber just jene „Beschwerden“ (die sowohl im juristischen Sprachgebrauch als auch nach Artikel 16 der Hessischen Verfassung „Petitionen“ sind) der Bearbeitung durch den Bürgerbeauftragten entzieht (vgl. § 1 Abs. 3 Nr. 1 GE und § 1 Abs. 4 GE). Von diesem inneren Widerspruch ist der gesamte Gesetzentwurf geprägt, was dem Anliegen, eine starke, handlungsfähige und effizient arbeitende Ombudsstelle mittels eines/einer Bürgerbeauftragten zu etablieren, abträglich ist.

Es kann an dieser Stelle nur eindringlich dafür geworben werden,

- auf die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Bürgerbeauftragtem und Petitionsausschuss mittels der „künstlichen“ begrifflichen Aufspaltung des Arbeitsgegenstandes in „Bürgeranliegen“ einerseits und „Petitionen“ andererseits zu verzichten und
- beide Institutionen so zueinander in Beziehung zu setzen, wie es in Mecklenburg-Vorpommern (beide Stellen bearbeiten Petitionen) respektive Rheinland-Pfalz (Bürgerbeauftragte ist Erstbearbeiterin aller an den Landtag gerichteten Eingaben) geschehen ist.

Der Bürgerbeauftragte des Freistaats Thüringen
Postanschrift: Postfach 90 04 55, 99107 Erfurt
Hausanschrift: Jürgen-Fuchs-Straße 1, 99096 Erfurt
Telefon 0361 3771871 • Fax 0361 3771872
Internet: www.buergerbeauftragter-thuringen.de
E-Mail: buergerbeauftragter@landtag.thuringen.de

4. Einzelheiten des GE

a) § 1 Aufgaben, Verhältnis zum Petitionsausschuss

- Die Unabhängigkeit der/des Bürger- und Polizeibeauftragten findet sich lediglich im Gesetzestitel, ist jedoch nicht ausdrücklich normiert. Es wird daher vorgeschlagen, der Unabhängigkeit in einer Norm des Gesetzes Ausdruck zu geben, mindestens hinsichtlich des Polizeibeauftragten. In Betracht käme etwa die entsprechende Formulierung des rheinland-pfälzischen Gesetzes „*Der Beauftragte für die Landespolizei nimmt seine Aufgabe als Hilfsorgan des Landtags bei der Ausübung parlamentarischer Kontrolle wahr. In der Ausübung dieses Amtes ist er unabhängig, weisungsfrei und nur dem Gesetz unterworfen.*“
- Die Nummerierung der Absätze in § 1 ist unzutreffend.
- Wie in der Stellungnahme zur Drucksache 20/2083 ausgeführt, kann die Abgrenzung der Zuständigkeiten von Bürgerbeauftragtem und Petitionsausschuss durch die künstliche begriffliche Aufspaltung des Bearbeitungsgegenstandes in Bürgeranliegen einerseits und Petitionen andererseits nicht befürwortet werden, weil rein tatsächlich kein inhaltlicher Unterschied besteht, die praktische Handhabung extrem schwierig und die Unterschiedlichkeit Bürgern auch nicht plausibel und glaubwürdig zu vermitteln ist. Die Etablierung des Begriffes „Bürgeranliegen“ neben dem der „Petition“ ist ein terminologisches Kunstgebilde ohne substantiellen Unterschied.
- Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf kommt dem Bürgerbeauftragten – anders als es der GE in Drucksache 20/2083 vorsieht – kein Selbstaufgriffsrecht zu. Wenn die in Gliederungspunkt A. und B. des GE sowie in seiner Begründung angeführten Argumente zur Einführung der Institution Geltung beanspruchen sollen, ist die Normierung eines Selbstaufgriffsrechts jedoch unabdingbar.
- § 1 Abs. 4: Ruhen des Eingaberechtes während eines Petitionsverfahrens in der derselben Angelegenheit: Diese Wendung findet sich so auch in § 2 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes über die Bürgerbeauftragte oder den Bürgerbeauftragten des Landes Baden-Württemberg. Ein Recht „ruhend“ zu stellen, erscheint aber als eigentümliche und rechtlich auch nicht unproblematische Konstruktion. Unproblematischer und rechtlich naheliegender wäre die Aufnahme der Konstellation in den Kanon der Prüfungs- bzw. Befassungshindernisse in § 3 Abs. 1.

b) § 2 Eingaberecht

Hier könnte eine klarstellende Ergänzung des Inhaltes „einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen“ aufgenommen werden.

c) § 3 Abs. 1 Grenzen des Prüfungsrechts

- § 3 Abs. 1 Nr. 4: Staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren

Die Durchführung eines staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens dient der Feststellung, ob gegen den Beschuldigten ein zur Eröffnung des Hauptverfahrens hinreichender Tatverdacht, also ein Verdacht, der eine spätere Verurteilung

wahrscheinlich macht, und mithin genügender Anlass zur Erhebung der öffentlichen Klage bei dem zuständigen Gericht besteht. Im Rahmen dessen hat die Staatsanwaltschaft den Sachverhalt zu erforschen und hierbei die Objektivität zu wahren, d.h. sowohl belastendes als auch entlastendes Material zu sammeln (vgl. § 160 Abs. 2 StPO). Denn nur dies entspricht ihrer Stellung als ein zu Gerechtigkeit und Objektivität verpflichtetes Rechtspflege- und Justizorgan und gehört zum fairen Verfahren. Die dem Bürgerbeauftragten auferlegte Einschränkung beruht vor diesem Hintergrund und der sich daraus ableitenden ratio legis darauf, dass das Verfahren ungestört und frei von äußeren Einflüssen soll durchgeführt werden können.¹

Zu differenzieren ist indes zwischen dem Gegenstand des Ermittlungsverfahrens und anderen die Durchführung dieses Verfahrens begleitenden Aspekten. Dabei ist von Belang, dass die Staatsanwaltschaft zur Exekutive gehört, weisungsgebunden ist (vgl. §§ 146, 147 StPO) und gemeinsam mit dem zuständigen Justizminister im Bereich der Strafrechtspflege das Grundprinzip der parlamentarischen Verantwortlichkeit realisiert.² Die hierauf basierende Dienstaufsicht über die Tätigkeit der Staatsanwaltschaft umfasst außer der Beaufsichtigung der formellen und sachlichen Erledigung der Dienstgeschäfte auch die Befugnis, zu rügen und zu mahnen, wobei das Leitungsrecht die Befugnis zu entsprechenden Anweisungen beinhaltet.³ Hieraus folgt im Ergebnis, dass zwar nicht das Objekt des staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens selbst, also das zur Überprüfung stehende, ggf. strafrechtlich relevante Verhalten, wohl aber das – ggf. verzögerte – Vorgehen der Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren Gegenstand eines Bürgeranliegens und der sachlichen Prüfung durch den Bürgerbeauftragten sein kann.

So gesehen ist die im GE vorgeschlagene Fassung entbehrlich, als Klarstellung aber auch unschädlich.

Will man das Verhältnis zwischen Bürgerbeauftragtem und Petitionsausschuss allerdings so gestalten, wie im GE vorgeschlagen (und eben nicht so, wie in Rheinland-Pfalz mit der Bürgerbeauftragten als Erstbearbeiterin aller an den Landtag gerichteten Eingaben), läge es aus den o.g. Erwägungen ohnehin näher, den Bereich staatsanwaltschaftlicher Ermittlungsverfahren ganz aus dem Arbeitsfeld des Bürgerbeauftragten herauszulösen und der Prüfung durch den Petitionsausschuss vorzubehalten.

- § 3 Abs. 1 Nr. 6: Entscheidung in kommunaler Selbstverwaltung

Von dieser Regelung sollte abgesehen werden:

Gemäß § 1 des Hess. Offensivgesetzes nehmen die kommunalen Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach § 6 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch die dort genannten Aufgaben in den Fällen des § 22 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch als Selbstverwaltungsangelegenheit und im Übrigen als Aufgabe zur Erfüllung nach Weisung nach § 4 Abs. 1 Satz 1 der Hessischen Gemeindeordnung und § 4 Abs. 1 Satz 1 der Hessischen Landkreisordnung wahr.

¹ Heinz Monz, Der Bürgerbeauftragte – Kommentar zum Landesgesetz über den Bürgerbeauftragten Rheinland-Pfalz, S. 36, für die entsprechende Bestimmung LGBB a.F.

² Schmitt, in: Meyer-Goßner/Schmitt, Strafprozessordnung, vor § 141 GVG, RN 5

³ Schmitt, a.a.O., § 147 GVG, RN 1, unter Verweis auf § 146 GVG

Nach der hier im GE vorgeschlagenen Regelung wären somit alle an den Bürgerbeauftragten herangetragenen Anliegen, die die Bedarfe für Unterkunft und Heizung (§ 22 SGB II) betreffen, vom Prüfungsrecht ausgenommen. Dies ist in keiner Weise sinnvoll, da gerade in diesem Bereich – das lehren die Erfahrungen der praktischen Arbeit – der Beratungs- und Unterstützungsbedarf der Bürgerinnen und Bürger besonders hoch und die Angelegenheiten, die einer einvernehmlichen Klärung durch Vermittlung offen stehen oder in denen durch Erläuterung zum besseren Verständnis beigetragen werden kann, besonders zahlreich sind.

Auch jenseits dieses speziellen Bereiches ist ein Tätigwerden des Bürgerbeauftragten in Angelegenheiten der kommunalen Selbstverwaltung mitunter höchst sinnvoll und erfolgt in der Praxis so, dass die kommunale Selbstverwaltung vollumfänglich gewahrt bzw. nicht nachteilig berührt, dem Bürger in seinem Anliegen aber trotzdem weitergeholfen wird (z.B.: Durchführung eines Ortstermins, um zu eruieren, ob für ein Grundstück ggf. Baurecht geschaffen werden könnte mittels einer im Rahmen der Planungshoheit der Gemeinde zu treffenden planerischen Entscheidung).

- § 3 Abs. 3: Weitergabe anonymer Beschwerden und Eingaben

Hier besteht zwischen dem Regelungsgehalt der vorgeschlagenen Fassung der Norm und der im GE gegebenen Begründung ein Widerspruch: Während der Normtext eine Verpflichtung zur Weiterleitung anonymer Beschwerden und Eingaben statuiert, heißt es in der Begründung zur Norm, dass der Bürgerbeauftragte eine solche Eingabe oder Beschwerde weiterleiten „kann“.

Eine Verpflichtung zur Weiterleitung anonymer Eingaben und Beschwerden ist abzulehnen; will man eine solche Möglichkeit, die gut bedacht sein sollte, überhaupt schaffen, sollte sie dem pflichtgemäßen Ermessen des Bürgerbeauftragten anheimgestellt werden, so dass der Normtext entsprechend zu ändern wäre oder die Konstellation in den Katalog der in § 3 Abs. 2 genannten Varianten eingefügt werden sollte.

- § 3 Abs. 4

Auch hier besteht zwischen dem Regelungsgehalt der vorgeschlagenen Fassung der Norm und der im GE gegebenen Begründung für die Norm ein Widerspruch: Während der Normtext eine Verpflichtung zur Mitteilung statuiert, heißt es in der Begründung zur Norm, dass der Bürgerbeauftragte dem Bürger das Absehen von der sachlichen Prüfung unter Angabe der Gründe mitteilen „soll“.

d) § 5 Erledigung der Aufgaben

§ 5 Abs. 1 Sätze 1 und 2 bringen die Vermittlerrolle, die die Ombudsperson ausfüllen soll, auf den Punkt und beschreiben das Herzstück der zu leistenden Arbeit: Die Schaffung des Amtes eines Bürgerbeauftragten bringt das Bestreben zum Ausdruck, einen zügig und einzelfallorientiert arbeitenden Vermittler im Konflikt zu etablieren. Deshalb soll die Arbeit des Bürgerbeauftragten auch dort ansetzen, wo der Konflikt verortet ist - bei der Behörde oder sonstigen Stelle vor Ort. Damit verbunden ist eine Wegverkürzung. Sie dient der inhaltlichen Effektivierung des Vermittlungsprozesses, der Verkürzung der

Bearbeitungszeit für die Eingabe und damit der Wahrnehmung auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger, ihnen werde unbürokratisch und schnell geholfen. Diese Vorgehensweise trägt aber vor allem auch dem Umstand Rechnung, dass die betroffene Behörde oder sonstige Stelle besser als die ihr hierarchisch übergeordneten Stellen die Verhältnisse vor Ort und die zu berücksichtigenden Einzelfallumstände kennt.

Noch etwas tritt hinzu: Die alternative Konfliktbearbeitungsmethode der Mediation, zu der bei der Arbeit des Bürgerbeauftragten deutliche Bezüge bestehen, beruht gerade auf der Erkenntnis, dass Konfliktbeteiligte viel eher bereit sind, eine Lösung zu akzeptieren und konsequent umzusetzen, wenn sie an deren Erarbeitung und Gestaltung selbst aktiv mitgewirkt haben, statt eine bestimmte Lösung/Vorgehensweise von außen oktroyiert zu bekommen. Die niedrighschwellige Einbindung der am Konflikt beteiligten Stelle in den Vermittlungs- und Lösungsfindungsprozess ist deshalb viel eher geeignet, deren Bereitschaft zur Umsetzung einer angemessenen, bürgerfreundlichen Lösung der Angelegenheit zu erhöhen, als die Einbeziehung der nächsthöheren bzw. zuständigen obersten Landesbehörde. Denn diese wird tendenziell eher bemüht sein, eine einmal getroffene Entscheidung ihres Verwaltungszweiges „zu halten“, statt eine Revision der einmal getroffenen Entscheidung oder Bewertung der Sachlage mitzutragen.

- Auch hier korrespondieren Normtext und Begründung nicht miteinander: Nach dem Normtext ist der Bürgerbeauftragte verpflichtet, Ersuchen nach § 4 und etwaige Empfehlungen dem fachlich zuständigen Ministerium zuzuleiten – in der Begründung „soll“ der Bürgerbeauftragte dergestalt handeln.
- Die Bestimmung des § 5 Abs. 2 sollte nicht ‚nur‘ als „Soll-Vorschrift“ ausgestaltet sein, sondern als verbindliche Verpflichtung („... berichtet dem Bürgerbeauftragten ...“) und im Übrigen eine zeitliche Vorgabe enthalten („innerhalb angemessener Frist“ oder „unverzüglich“).
- Die hier – anders als im GE in Drucksache 20/2083 – in § 5 Abs. 4 enthaltene Einschränkung der Kommunikationsmodi auf eine schriftliche oder elektronische Mitteilung ist nicht sinnvoll, weil sich bestimmte Inhalte im unmittelbaren oder telefonischen Dialog mit dem Bürger häufig sehr viel besser und vor allem situationsangemessener transportieren lassen und bei der rein schriftlichen Kommunikation zudem die Möglichkeit fehlt, sich sogleich des Verständnisses auf der Gegenseite versichern und etwaige Missverständnisse ausräumen zu können.

Auch hier findet sich wieder ein Auseinanderfallen von Regelungsgehalt („teilt mit“) und Begründung („mitteilen soll“).

e) § 6 Amtshilfe

Die Norm sollte nicht nur als Soll-Vorschrift ausgestaltet sein, sondern die Adressaten der Amtshilfe – wie im GE in Drucksache 20/2083 vorgesehen – auf deren Leistung verpflichten.

f) § 9 Wahl und Amtszeit

§ 9 Abs. 3 Satz 2 enthält keine Beschränkung der Häufigkeit der Wiederwahlmöglichkeit. Diese grundlegende Offenheit für die jeweilige freie Entscheidung des Landtags, den/die

Amtsinhaber/in wiederzuwählen oder aber eine neue Bürgerbeauftragte bzw. einen neuen Bürgerbeauftragten zu wählen, kann sinnvoll sein.

g) § 11 Abberufung und Entlassung

Hier irritiert die Begründung im GE: nicht die Landesregierung muss auf mögliche Einwendungen oder den Vertrauensverlust der Öffentlichkeit reagieren können, sondern der Landtag, der den Bürgerbeauftragten als Hilfsorgan bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle der Exekutive wählt.

h) § 12 Dienstsitz

Der Regelungsgehalt des § 12 Abs. 3 (Bürgersprechstunden im gesamten Land) würde von der Regelungssystematik her besser in § 4 oder § 5 integriert.

i) §§ 15, 16 Aufgabe des Landesbeauftragten für die hessische Polizei / Beschwerden gegen polizeiliche Maßnahmen

Zum Teil 2 des Gesetzentwurfes (§§ 15 ff.), der die Regelungen zum Landesbeauftragten für die hessische Polizei enthält, erfolgt in Anbetracht der im Kreis der Anzuhörenden insoweit vertretenen qualifizierteren Expertise keine Stellungnahme.

Dass der hiesige GE – im Gegensatz zu jenem in Drucksache 20/2083 – in § 17 auch „persönliches Fehlverhalten“ erfasst, wird jedoch in Anbetracht der Ausführungen zum GE in Drucksache 20/2083 am Ende ausdrücklich begrüßt.



Gesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Hessen und den Landesbeauftragten für die hessische Polizei - Gesetzentwurf der SPD-Fraktion (Drucksache 20/2083)

Stellungnahme für die Anhörung am 24. September 2020 im Hauptausschuss und Innenausschuss des Hessischen Landtages

Dass Die Bürgerbeauftragte des Landes Baden-Württemberg nimmt zu dem Gesetzentwurf wie folgt Stellung:

Dass sich die Fraktionen des hessischen Landtags mit der Einführung des Amtes einer/eines Bürgerbeauftragten und Polizeibeauftragten derzeit so intensiv befassen, wird sehr begrüßt. Auch im Abgeordnetenhaus von Berlin wird derzeit über die Schaffung einer solchen Stelle diskutiert. Sollten diese Gesetzgebungsvorhaben umgesetzt werden, so würden dann sieben Bundesländer über eine/einen Bürgerbeauftragten verfügen. An dieser Entwicklung lässt sich ersehen, dass das Modell einer, beim Parlament angesiedelten, unabhängigen Ombudsstelle sich langsam aber stetig auch in Deutschland durchsetzt. Im europaweiten Vergleich, liegt Deutschland hier auf einem der letzten Plätze.

Es sprechen viele gute Gründe für die Einführung des Amtes einer oder eines Bürgerbeauftragten, die oder der zugleich auch für die Landespolizei zuständig ist.

Der vorliegende Gesetzentwurf (Drucksache 20/2083) setzt sich ernsthaft und mit guten Ideen mit der Schaffung des Amtes einer oder eines Bürgerbeauftragten und Polizeibeauftragten auseinander. Die Möglichkeiten eines solchen Amtes werden durch den Gesetzentwurf jedoch nur teilweise ausgeschöpft. Das Parlament hätte hier die Chance, sich ein Hilfsorgan zu schaffen, das dem Petitionsausschuss zuarbeitet und ihn entlasten könnte. Das sehr erfolgreiche Modell in Rheinland-Pfalz zeigt seit mehr als 40 Jahren, dass dies möglich ist.

Die Teile 1 und 2 unterscheiden sich hinsichtlich der Ausprägung des Amtes der oder des Bürgerbeauftragten und der oder des Landespolizeibeauftragten deutlich. Während in Teil 1 jede Eingabe, die als Petition gewertet werden könnte, kategorisch der Bearbeitung durch die oder den Bürgerbeauftragten entzogen wird, betont Teil 2 die Stellung der oder des Landespolizeibeauftragten als Hilfsorgan des Parlaments.

Im Teil 1 vergegenwärtigt insbesondere die Unterscheidung zwischen „Bürgeranliegen“ und „Petitionen“ ein Misstrauen beziehungsweise die Furcht vor Konkurrenz. Dies gegenüber einer Stelle, die als Hilfsorgan des Parlaments bei der Kontrolle der Exekutive - auch außerhalb des Bereichs der Polizei - behilflich sein könnte und zugleich eine Chance bietet, Menschen bei Problemen mit Behörden des Landes zielführend und sachlich zu unterstützen.

Generell sei gesagt, dass die immer wieder zu hörende Befürchtung, dass Doppelstrukturen geschaffen werden oder eine Konkurrenz zum Petitionsausschuss des Landtages zu befürchten sei, jeglicher Grundlage entbehren.

Anmerkungen zum Teil 1

Aufgaben, Verhältnis zum Petitionsausschuss

Die Unterteilung in „Bürgeranliegen“ und „Petitionen“ ist wenig praktikabel und wird den Bürgerinnen und Bürgern nur schwer zu vermitteln sein. Bei dem Begriff „Bürgeranliegen“ handelt es sich zudem um eine sprachliche Kunstfigur. In dieser Regelung kommt ein Konkurrenzgedanke zum Ausdruck, der dem eigentlichen Gedanken des Petitionsrechts widerspricht und das Amt der Bürgerbeauftragten völlig unnötig schwächt.

In Art. 16 der Verfassung des Landes Hessen steht: *„Jedermann hat das Recht, allein oder gemeinsam mit anderen, Anträge oder Beschwerden an die zuständige Behörde oder an die Volksvertretung zu richten“*. Artikel 17 des Grundgesetzes spricht von *„Bitten oder Beschwerden“*, mit der sich jedermann schriftlich an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung wenden kann. Das Petitionsrecht ist demnach sehr weit gefasst. Es differenziert erstmal nicht, ob sich die Petentin oder der Petent mit einer Petition an eine Behörde (Exekutive) oder das Parlament (Legislative) wendet. Warum nun im Gesetzentwurf eine weitere Differenzierung zwischen Wünschen, Anliegen und Vorschlägen (Bürgeranliegen) und Anträgen, Bitten, Beschwerden vorgenommen werden soll, wird den Bürgerinnen und Bürgern kaum zu erklären sein.

Wenn Bürgerinnen und Bürger Probleme mit Landesbehörden haben, verwenden sie häufig die Formulierung „Beschwerde“. Dann wäre jedoch bei einer strikten Auslegung der Landesverfassung, des Grundgesetzes und des vorliegenden Gesetzentwurfs von einer Petition auszugehen. Wie sollte die oder der Bürgerbeauftragte dann der eingebenden Person erklären, dass keine Bearbeitung stattfinden darf. Und wo genau verläuft die Grenze zu einem (Bürger)Anliegen? Eine Beschwerde ist selbstverständlich auch immer zugleich mit einem Anliegen verbunden. Man versetze sich in die Rolle der Bürgerinnen und Bürger, die sich bis dahin nie mit dem Petitionsrecht auseinandergesetzt haben und sich lediglich eine zielführende und sachkundige Lösung ihres Problems wünschen. Vielfach handelt es sich auch um Menschen, die ein unsicheres Verhältnis zur Bürokratie haben und durch eine Ablehnung der Bearbeitung noch mehr abgeschreckt werden.

Die Unterteilung in „Bürgeranliegen“ und „Petitionen“ wird im Gesetzentwurf in der Begründung zu § 1 damit erklärt, dass eine Doppelbearbeitung von Petitionen vermieden werden muss.

Selbstverständlich muss ein paralleles Bearbeiten durch den Petitionsausschuss und die oder den Bürgerbeauftragten verhindert werden. Auch sollte sichergestellt sein, dass der Petitionsausschuss im Zweifel immer das Vorrecht bei der Bearbeitung der Petition besitzt. Hierfür gibt es jedoch anerkanntere Möglichkeiten als die Unterscheidung in „Bürgeranliegen“ und „Petitionen“.

Es wird daher vorgeschlagen, auf die Unterscheidung zu verzichten. Insofern nicht dem Modell von Rheinland-Pfalz gefolgt wird, ist es vollkommen ausreichend, wenn eine Klausel aufgenommen wird, die eine Doppelbearbeitung ausschließt und hierzu eine Abstimmung zwischen dem Petitionsausschuss und der/dem Bürgerbeauftragten vorsieht. So könnte die Rolle der oder des Bürgerbeauftragten auch als Hilfsorgan des Parlaments hervorgehoben werden, indem funktional und dem Anliegen der Petent*in folgend, zwischen dem Petitionsausschuss und der/dem Bürgerbeauftragten vereinbart wird, wer die Petition bearbeitet. Grundrechtlich gesehen, sollte auch stets berücksichtigt werden, dass die Petentin oder der Petent es sein sollte, die oder der darüber entscheidet, von wem inhaltsgleiche Petition behandelt werden soll.

Zur Regelung des § 1 Abs. 2 Nr. 3: Es sollte selbstverständlich sein, dass die oder der Bürgerbeauftragte für Auskunftsbegehren und Informationersuchen der Bürger*innen zur Verfügung steht. Ob es daher der gesonderten Aufgabenfestlegung bedarf, wäre zu überdenken.

Grundsätzlich positiv wird § 1 Abs. 4 bewertet. Darin wird geregelt, dass die oder der Bürgerbeauftragte den Petitionsausschuss bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben unterstützt. Zudem kann der Petitionsausschuss der oder dem Bürgerbeauftragten Prüfaufträge erteilen. Hier wäre es begrüßenswert, wenn die Stellung der oder des Bürgerbeauftragten als Hilfsorgan des Parlaments ausdrücklich Erwähnung finden würde.

Die enge Verzahnung zwischen Petitionsausschuss und dem Amt der oder des Bürgerbeauftragten ist ein wesentliches Element dafür, die Rolle als Hilfsorgan des Parlaments zu stärken. In dem Gesetz sollte daher festgehalten werden, dass die konkrete Zusammenarbeit zwischen Petitionsausschuss und der oder dem Bürgerbeauftragten durch die Geschäftsordnung des Landtages geregelt wird.

Grenzen des Befassungsrechts

In § 3 Abs. 1 Nr. 4 ist eine Vorfahrsregelung enthalten, wonach die oder der Bürgerbeauftragte nicht tätig werden darf, wenn das vorgetragene Anliegen bereits Gegenstand eines Petitionsverfahrens nach Artikel 16 der Verfassung des Landes Hessen ist oder war. Hier müsste nur der Begriff „Anliegen“ zum Beispiel gegen „Eingabe“ getauscht werden. Dann könnte auch auf die nicht zielführende Unterscheidung in „Bürgeranliegen“ und Petitionen verzichtet werden. Gleichwohl wäre die engere Zusammenarbeit des Petitionsausschusses mit der oder dem Bürgerbeauftragten noch detaillierter zu regeln.

Rechte der oder des Bürgerbeauftragten

Es wird ausdrücklich begrüßt, dass ein Zutrittsrecht zu öffentlichen Einrichtungen enthalten ist. Die Befugnisse sollten dennoch stärker ausgestaltet sein, da die oder der Bürgerbeauftragte keinen Anspruch auf Einsicht und Auskunft hat. Sie oder er „kann“ lediglich darum „ersuchen“. Darüber hinaus wird keine konkrete Frist genannt, innerhalb derer die erbetene Stellungnahme zu erfolgen hat. Die in § 6 vorgesehene Amtshilfe kann den fehlenden Anspruch auf Einsicht und Auskunft nicht hinreichend ersetzen.

In § 4 Abs. 1 Satz 4 steht: *„Über die Ausübung der Rechte nach Satz 1 ist die oberste Landesbehörde vorher zu unterrichten“*. Diese Regelung ist fragwürdig und geht an der Realität der praktischen Arbeit der oder des Bürgerbeauftragten vorbei. Ebenso erscheint diese Regelung verfassungsrechtlich bedenklich. Die Auskunftsrechte finden zum Beispiel in jedem Telefonat mit Behörden in gewisser Weise Anwendung. Wenn dem Wortlaut eng gefolgt würde, müsste die oberste Landesbehörde vor jedem Anruf oder jeder Bitte um Auskunft unterrichtet werden. Dies ist mit der Rolle der oder des Bürgerbeauftragten als Hilfsorgan des Parlaments unvereinbar. Hier würde die Exekutive die Legislative kontrollieren.

Amtshilfe

Um die Rechte der oder des Bürgerbeauftragten zu stärken wäre es wichtig, dass anstelle des Wortes „haben“, das Wort „sollen“ eingefügt wird. Die Regelung des § 6 würde dann wie folgt heißen: Die Landesregierung, alle Behörden des Landes sowie die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen, sollen der oder dem Bürgerbeauftragten bei der Durchführung der erforderlichen Erhebungen Amtshilfe zu leisten.

Anwesenheit und Berichtspflicht

Äußerst positiv zu bewerten ist, dass die oder der Bürgerbeauftragte nach § 7 Abs. 2 an den Sitzungen des Petitionsausschusses teilnehmen kann und auf Verlangen gehört werden muss. Ebenso ist die Möglichkeit zur Teilnahme an den Sitzungen des Hessischen Landtags und seiner Ausschüsse zu bewerten. Die hierdurch geschaffene engere Anbindung an das Parlament stärkt deutlich die Rolle der oder des Bürgerbeauftragten.

Der in § 7 Abs. 3 genannte Termin (31. März) für die Erstattung des schriftlichen Jahresberichts sollte überdacht werden. Stattdessen wäre zu überlegen, eine jährliche Berichtspflicht einzufügen.

Wahl und Amtszeit

Indem der Vorschlag aus der Mitte des Landtags kommt, wird die Unabhängigkeit sowie auch die Anbindung an das Parlament gestärkt. Die Regelung wird daher ausdrücklich begrüßt.

Die Amtszeit von fünf Jahren fällt verhältnismäßig kurz aus. Um eine Abkoppelung von den Landtagswahlen und dem politischen Betrieb zu erreichen, wären sechs oder mehr Jahre vorteilhaft.

Amtsverhältnis

Es fehlt eine Regelung, dass die oder der Bürgerbeauftragte in der Ausübung des Amtes unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen ist.

Dienstsitz

§ 12 Abs. 2 regelt, dass der oder dem Bürgerbeauftragten die für die Erfüllung der Aufgaben notwendige Personal- und Sachausstattung zur Verfügung zu stellen ist. Die Begründung zu § 12 gibt diesbezüglich keine weiteren Hinweise. Es wird vorgeschlagen, dass in der Begründung Ausführungen zur Zusammenarbeit mit der Landtagsverwaltung und der Dienststelle der/des Bürgerbeauftragten aufgenommen werden.

Das Büro der/des Bürgerbeauftragten benötigt Unterstützung seitens der Landtagsverwaltung. Wenn Aufgaben, wie Personalverwaltung, Haushalt, Datenschutz, EDV, Vergaberecht und Öffentlichkeitsarbeit von Anfang an der Dienststelle der/des Bürgerbeauftragten auferlegt werden, so wird die Stelle dadurch überfordert und wäre nur mit der Binnenorganisation beschäftigt. Als Kleinstdienststelle, mit einer geringen Personalausstattung, würde dem Büro der/des Bürgerbeauftragten wichtige Arbeitskraft entzogen, die gerade in der Fallbearbeitung dringend erforderlich ist.

Es gilt zu vermeiden, dass die Stelle der/des Bürgerbeauftragten allein auf das Wohlwollen der Landtagsverwaltung angewiesen ist. Es sollte daher dringend durch eine Regelung im Gesetz, der Gesetzesbegründung oder der Geschäftsordnung des Landtags festgelegt werden, dass die Dienststelle von der Landtagsverwaltung bezüglich der Verwaltungsaufgaben unterstützt werden muss. Auch sollte die Art und Weise der Unterstützung konkretisiert werden. Ein Verweis allein auf die Amtshilfe aus § 6 wäre an dieser Stelle nicht ausreichend.

Insbesondere an dem Punkt der Finanzierung lässt sich ersehen, wie ernsthaft die Schaffung des Amtes betrieben wird. Die Ausstattung muss so dimensioniert werden, dass sie auch nach der ersten Startphase mit ausreichend Personal ausgestattet ist. Es sollten daher von Anfang an neben den Referentenstellen eine Stelle im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit vorgesehen sein.

Verhinderung

Die oder der Bürgerbeauftragte sollte selbst wählen, wer aus dem Kreis Ihrer Mitarbeiter*innen oder Beamt*innen für die Position als Stellvertreter*in im Falle einer Verhinderung die Geschäfte führt.

Bezüge

Die oder der Amtsinhaberin sollte mindestens in der Besoldungsgruppe B 7 eingruppiert werden, da hierdurch auch dem Amt ein gewisses Gewicht zugesprochen würde. Zugleich wird es dadurch möglich, dass die oder der Bürger- und Polizeibeauftragte sich auf Augenhöhe mit leitenden Vertreter*innen der Exekutive befindet.

Fazit für den Teil 1

Wir möchten darauf hinweisen, dass auf Basis unseren Erfahrungen mit Gesetz über die/den Bürgerbeauftragten in Baden-Württemberg, der hier vorliegende Entwurf deutlich hinter den Möglichkeiten zurückbleibt. Insbesondere sollte die Unabhängigkeit und die Weisungsungebundenheit ebenso wie die Stellung als Hilfsorgan des Parlaments im Gesetz Erwähnung finden. Zudem sind weitergehende Regelungen zur Zusammenarbeit mit dem Petitionsausschuss erforderlich. Der Kunstgriff in Form der Unterteilung in „Bürgeranliegen“ und „Petitionen“ ist nicht erforderlich und den Bürgerinnen und Bürgern nicht zu vermitteln.

Anmerkungen zum Teil 2

Aufgabe der oder des Landesbeauftragten für die hessische Polizei

§ 15 regelt, dass die oder der Landesbeauftragte für die hessische Polizei ihre oder seine Aufgaben als Hilfsorgan des Landtags bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle wahrnimmt. Diese Regelung ist erfreulich und wird durch Abs. 2 vervollständigt, indem der Landtag sie oder ihn mit Prüfaufträgen betrauen kann. Eine solche Regelung wäre im Teil 1 wünschenswert.

Die Ausübung des Selbstaufgriffsrechts aus § 15 Abs. 3 sollte jedoch keinesfalls daran geknüpft werden, dass es erst einer rechtswidrigen Durchführung einer polizeilichen Maßnahme bedarf, um tätig zu werden. Hierdurch werden Hürden für die Ausübung des Selbstaufgriffsrecht errichtet. Strukturelle Probleme könnten möglicherweise so durchs Raster fallen. Sinngemäß gilt dies auch für den Absatz 4, der Umstände fordert, die auf eine Verletzung der Grundrechte von Polizeibediensteten oder der Grundsätze der inneren Führung schließen lassen. Es ist fraglich, ob es hier überhaupt einer Einschränkung des Selbstaufgriffsrechts bedarf. Die bisherige Praxis in Baden-Württemberg hat gezeigt, dass von dem Recht äußerst zurückhaltend Gebrauch gemacht wurde.

Was fehlt, ist eine Frist, innerhalb derer Beschwerden oder Eingaben von Polizeibediensteten bei oder dem Landespolizeibeauftragten eingereicht worden sein muss. Hier würde sich anbieten, eine Frist von sechs oder zwölf Monaten nach Beendigung der polizeilichen Maßnahme beziehungsweise im Falle einer Eingabe im Hinblick auf den mit ihr beanstandeten Sachverhalt aufzunehmen.

Beschwerden gegen polizeiliche Maßnahmen

Die oder der Beschwerdeführer muss nach § 16 Abs. 1 geltend machen, dass sie/er aufgrund des Handelns einzelner Polizeibeamter oder aufgrund der Durchführung einer polizeilichen Maßnahme in unzulässiger Weise

1. in ihren Rechten verletzt,
2. in ihren Grundrechten eingeschränkt

worden zu sein.

Diese Einschränkung des § 16 Abs. 1 baut zu hohe Hürden für ein Tätigwerden der oder des Landespolizeibeauftragten auf. Wie sollen hierdurch Fälle erfasst werden, in denen sich Bürgerinnen und Bürger belastet fühlen, weil der Umgangston eines Polizeibeamten in keiner Weise den Grundsätzen einer bürgerfreundlichen Kommunikation entsprochen hat?

Hierzu ein Fall: Ein Polizeibeamter war bei einer Verkehrskontrolle fürchterlich unfreundlich, autoritär und herablassend zu einem Bürger. Die Grenze zur Beleidigung oder Nötigung ist vielleicht noch lange nicht erreicht. Der Bürger fühlt sich allerdings sehr stark emotional belastet, gekränkt und das Geschehen beschäftigt ihn noch Wochen oder gar Monate danach. Sein Verhältnis zur Polizei wird hierdurch möglicherweise dauerhaft belastet.

Fälle wie dieser müssen von der oder dem Landespolizeibeauftragten bearbeitet werden können. Die Grau- oder Zwischentöne können bei einer alleinigen Fixierung auf eine Verletzung von Rechten nicht erfasst werden. Eine Regelung, dass Bagatellfälle von der oder dem Landespolizeibeauftragten nicht bearbeitet werden müssen, würde insofern vollkommen ausreichen.

Darüber hinaus sollten auch Beschwerden bearbeitet werden können, in denen es zu keiner eigenen Rechtsgutverletzung der Beschwerdeführerin oder des Beschwerdeführers gekommen ist. So könnte zum Beispiel eine aufmerksame Bürgerin mitbekommen, dass ein Mitreisender von der Polizei allein aufgrund seiner äußerlichen Merkmalen kontrolliert wird. Sollte dann dem Verdacht des „Racial Profiling“ nicht nachgegangen werden dürfen? Es ist nicht lebensfern zu behaupten, dass viele von „Racial Profiling“ Betroffene aus Furcht vor Repressalien eine Beschwerde über die Polizei gerade nicht anstrengen.

Die in § 16 Abs. 2 genannten formellen Voraussetzung korrespondieren mit den oben erwähnten zu hohen Hürden für ein Tätigwerden. Auch hier sollte gelten, dass sich jede und jeder unmittelbar schriftlich, elektronisch oder mündlich an die oder den Landespolizeibeauftragte wenden darf. Unsicherheiten über die Identität kann dadurch begegnet werden, dass der Name und die Anschrift der Einbringerin oder des Einbringers angegeben werden müssen. In der bisherigen Praxis hat sich dies als vollkommen ausreichend erwiesen.

Die Regelung des § 16 Abs. 4 setzt einen zu kurzen Zeithorizont für die Bescheidung der Beschwerde. Sechs Wochen sind zu gering und erzeugen einen Bearbeitungsdruck. Darüber hinaus wird in § 20 Abs. 1 bei den Befugnissen keine Frist genannt, innerhalb derer die zuständigen Ministerien oder die Polizei die Stellungnahme der oder dem Landespolizeibeauftragten vorlegen müssen. Es sollte der Selbstanspruch der oder des Landespolizeibeauftragten sein, bei einer längeren Verfahrensdauer der Einbringerin oder dem Einbringers eine Zwischennachricht zukommen zu lassen. Ein Regelungsbedarf wird nicht gesehen.

Befugnisse der oder des Landesbeauftragten für die hessische Polizei

Es wäre sinnvoll, eine Regelung aufzunehmen, die Maßnahmen von Polizeibehörden anderer Länder oder des Bundes überprüfbar machen, insofern diese im Zuständigkeitsbereich der Landespolizei Hessen im Wege der Amtshilfe tätig werden.

Die Trennung der Befugnisse im § 20 wirkt unnötig kompliziert und es ist fraglich, ob es tatsächlich einer derartigen Differenzierung bedarf. Der Blick auf die Regelungen in den Bundesländern Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein oder Baden-Württemberg zeigt, dass die dortigen Beauftragten gut damit arbeiten.

Die in den Absätzen 1 und 2 genannten Befugnisse unterscheiden sich zudem. Eine Angleichung der Kompetenzen würde in der Anwendung des Gesetzes mehr Klarheit schaffen. Die in der Begründung zu § 20 genannten Einschränkungen (Seite 12) bezüglich der Akteneinsicht sollte dringend überprüft werden. Es wird nicht deutlich, ob nun eine spezialgesetzliche Grundlage oder § 38 Abs. 2 GOHLT die Rechtsgrundlage für die Auskunftsrechte ist. Die Begründung ist insofern widersprüchlich. Zudem sollte genau geprüft werden, warum nun kein Recht auf Akteneinsicht bestehen soll, aber in § 20 Abs. 2 Nr. 1 sogar Zeugen und Sachverständige angehört werden können.

Erfreulich ist, dass die oder der Bürgerbeauftragte auch während laufender Disziplinarverfahren tätig werden darf. Dies legt zumindest § 20 Abs. 2 Nr. 5 nahe.

Fazit für den Teil 2

Positiv zu bewerten ist die starke Stellung der oder des Landespolizeibeauftragten als Hilfsorgan des Parlaments bei der Kontrolle der Exekutive.

Auffällig ist im Teil 2 insbesondere, dass der Gesetzestext und die Begründung nicht kongruent sind. Die Begründungen zu den einzelnen §§ vermitteln ein Bild, nachdem die oder der Landespolizeibeauftragte deutlich mehr als Ombudsperson agieren soll. Dies gibt der Gesetzestext nicht her. Zudem sollten die Befugnisse nochmals genau betrachtet werden.

Stuttgart, 10.09.2020



Beate Böhlen
Bürgerbeauftragte
des Landes Baden-Württemberg



Jost Claßen
Stellvertreter der Bürgerbeauftragten
des Landes Baden-Württemberg



Gesetz über die unabhängige Bürger- und Polizeibeauftragte oder den unabhängigen Bürger- und Polizeibeauftragten des Landes Hessen - Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 20/3524)

Stellungnahme für die Anhörung am 24. September 2020 im Hauptausschuss und Innenausschuss des Hessischen Landtages

Dass sich die Fraktionen des hessischen Landtags mit der Einführung des Amtes einer/eines Bürgerbeauftragten und Polizeibeauftragten derzeit so intensiv befassen, wird sehr begrüßt. Auch im Abgeordnetenhaus von Berlin wird über die Schaffung einer solchen Stelle diskutiert. Sollten diese Gesetzgebungsvorhaben umgesetzt werden, so würden dann sieben Bundesländer über eine/einen Bürgerbeauftragten verfügen. An dieser Entwicklung lässt sich ersehen, dass das Modell einer, beim Parlament angesiedelten, unabhängigen Ombudsstelle sich langsam aber stetig auch in Deutschland durchsetzt. Im europaweiten Vergleich, liegt Deutschland hier auf einem der letzten Plätze.

Der vorliegende Gesetzentwurf (Drucksache 20/3524) geht jedoch am Bedürfnis der Bürgerinnen und Bürgern nach Schaffung einer wirksamen Ombudsstelle nahezu vorbei. Die äußerst zaghafte Ausgestaltung der/des Bürger- und Polizeibeauftragten lässt den Gedanken aufkommen, dass es dem Gesetzgebungsvorhaben an Konsequenz fehlt.

Die Ausgestaltung des Amtes ist als äußerst zögerlich zu beurteilen. Die Aufgabenstellung und Ausstattung sollten daher so ausgestaltet werden, dass die zu schaffende Stelle auch tatsächlich effektiv arbeiten kann. Dies bedeutet nicht, dass die oder der Bürger- und Polizeibeauftragte harte Durchgriffsrechte, wie zum Beispiel die Aufhebung von Verwaltungsakten erhalten soll. Sie muss jedoch von einem soliden gesetzlichen Fundament aus arbeiten können. Hierzu bedarf es insbesondere einer engen Verzahnung mit dem Parlament. So wäre in diesem Zusammenhang eine Regelung wünschenswert, nach der die oder der Bürgerbeauftragte auf Anforderung des Petitionsausschusses oder des Landtags tätig wird.

Die im Teil 1 getroffene Unterscheidung zwischen sogenannten „Bürgeranliegen“ und „Petitionen“ ist überaus kritisch zu bewerten, da es den Bürgerinnen und Bürgern kaum zu vermitteln ist, wo die Trennlinie verläuft. Zudem widerspricht die Unterteilung dem ursprünglichen Gedanken des Petitionsrechts. Auf diese Punkte wird im Rahmen dieser Stellungnahme weiter eingegangen.

Allgemein wird aus dem Gesetzentwurf ein Unbehagen gegenüber einer Stelle deutlich, die eigentlich als Hilfsorgan des Parlaments bei der Kontrolle der Exekutive behilflich sein könnte. Die Möglichkeiten eines solchen Amtes werden durch den Gesetzentwurf nicht ausgeschöpft. Das Parlament hat hier die Chance, sich ein Hilfsorgan zu schaffen, das zum Beispiel dem Petitionsausschuss zuarbeiten und ihn entlasten könnte. Das sehr erfolgreiche Modell in Rheinland-Pfalz zeigt seit mehr als 40 Jahren, dass dies möglich ist.

Generell sei gesagt, dass die immer wieder zu hörende Befürchtung, dass Doppelstrukturen geschaffen werden oder eine Konkurrenz zum Petitionsausschuss des Landtages zu befürchten sei, jeglicher Grundlage entbehren.

Finanzielle Auswirkungen

Insbesondere an dem Punkt der Finanzierung lässt sich ersehen, wie ernsthaft die Schaffung des Amtes betrieben wird. Die Ausstattung müsste so dimensioniert werden, dass sie auch nach der Startphase mit ausreichend Personal ausgestattet ist. Die im Entwurf genannten 350.000 EUR (bestehend aus Personalausgaben und sächlichen Verwaltungsausgaben) sind nach unserer Erfahrung ausreichend für vier Stellen (inklusive der/des Bürgerbeauftragten). Eine Stelle für eine Verwaltungskraft (mittlerer Dienst) und zwei für Sachbearbeiter*innen im gehobenen bzw. höheren Dienst. Wenn die Fallzahlen nach einem oder zwei Jahren ansteigen, ist dies deutlich zu wenig. Es sollten daher dringend mehr Personalstellen von Anfang an eingeplant werden. Insbesondere der Punkt, dass gerade am Anfang intensive Öffentlichkeitsarbeit betrieben werden muss, um die Stelle zu etablieren, ist personaltechnisch zu berücksichtigen.

Anmerkungen zum Teil 1

Aufgaben

Die Unterteilung in „Bürgeranliegen“ und „Petitionen“ ist wenig praktikabel und wird den Bürgerinnen und Bürgern nur schwer zu vermitteln sein. Bei dem Begriff „Bürgeranliegen“ handelt es sich zudem um eine sprachliche Kunstfigur. In dieser Regelung kommt ein Konkurrenzgedanke zum Ausdruck, der dem eigentlichen Gedanken des Petitionsrechts widerspricht und das Amt der Bürgerbeauftragten völlig unnötig schwächt.

In Art. 16 der Verfassung des Landes Hessen steht: *„Jedermann hat das Recht, allein oder gemeinsam mit anderen, Anträge oder Beschwerden an die zuständige Behörde oder an die Volksvertretung zu richten“*. Artikel 17 des Grundgesetzes spricht von *„Bitten oder Beschwerden“*, mit der sich jedermann schriftlich an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung wenden kann. Das Petitionsrecht ist demnach sehr weit gefasst. Es differenziert erstmal nicht, ob sich die Petentin oder der Petent mit einer Petition an eine Behörde (Exekutive) oder das Parlament (Legislative) wendet. Warum nun im Gesetzentwurf eine weitere Differenzierung zwischen Wünschen, Anliegen und Vorschlägen (Bürgeranliegen) und Anträgen, Bitten, Beschwerden vorgenommen werden soll, wird den Bürgerinnen und Bürgern kaum zu erklären sein.

Wenn Bürgerinnen und Bürger Probleme mit Landesbehörden haben, verwenden sie häufig die Formulierung „Beschwerde“. Dann wäre jedoch bei einer strikten Auslegung der Landesverfassung, des Grundgesetzes und des vorliegenden Gesetzentwurfs von einer Petition auszugehen. Wie sollte die oder der Bürgerbeauftragte dann der eingebenden Person erklären, dass keine Bearbeitung stattfinden darf. Und wo genau verläuft die Grenze zu einem (Bürger)Anliegen? Eine Beschwerde ist selbstverständlich auch immer zugleich mit einem Anliegen verbunden. Man versetze sich in die Rolle der Bürgerinnen und Bürger, die sich bis dahin nie mit dem Petitionsrecht auseinandergesetzt haben und sich lediglich eine zielführende und sachkundige Lösung ihres Problems wünschen. Vielfach handelt es sich auch um Menschen, die ein unsicheres Verhältnis zur Bürokratie haben und durch eine Ablehnung der Bearbeitung noch mehr abgeschreckt werden.

Die Unterteilung in „Bürgeranliegen“ und „Petitionen“ wird im Gesetzentwurf damit erklärt, dass klargestellt werden müsse, dass „das Petitionsrecht als Verfassungsrecht dem Eingaberecht stets vorgeht“ (S. 9, zu § 1 – Aufgaben). Dabei wird jedoch verkannt, dass auch das Eingaberecht ein direkter Ausfluss des verfassungsgegebenen Petitionsrechts ist.

Selbstredend kommt dem Recht, sich an die gewählte Volksvertretung zu wenden, ein nicht zu unterschätzender Stellenwert zu, da es insbesondere um die Kontrolle der Exekutive geht. Zudem sind Legislativpetitionen ein sehr wichtiges Instrument, um das Parlament auf Fehlentwicklungen und Mängel in der Gesetzgebung aufmerksam zu machen. Der Petitionsausschuss ist also ein hervorragendes Instrument für umfangreiche infrastrukturelle und politische Eingaben.

Ein Eingaberecht bei der oder dem Bürgerbeauftragten verwirklicht insofern den Petitionsgedanken par excellence. Das Eingaberecht wird sogar um die Komponente erweitert, jede und jeder das Recht hat, sich unmittelbar schriftlich, elektronisch oder mündlich an die Bürgerbeauftragte oder den Bürgerbeauftragten zu wenden (vgl. § 2).

Der Gesetzentwurf ist insofern nicht konsequent, da in § 17 von „Beschwerden“ die Rede ist. Wenn es jedoch eine Beschwerde ist, dann wäre es dem Wortlaut des Art. 16 der Verfassung des Landes Hessen und Art. 17 Grundgesetz als Petition zu werten. Eine Bearbeitung durch die/den Bürgerbeauftragten müsste also unzulässig sein.

Warum nun Beschwerden im Bereich der Polizei bearbeitet werden dürfen und Beschwerden über andere Landesbehörden wiederum nicht, vermag das Gesetz nicht hinreichend aufzuklären. Zudem ist fraglich, ob es überhaupt Sonderregelung wie in Teil 2 bezüglich der Landespolizei bedarf, da diese ja gerade eine Landesbehörde ist. Die Regelungen des Teil 1 könnten insofern im Wesentlichen ausreichend sein.

Es wird daher vorgeschlagen, auf die Unterscheidung zu verzichten. Insofern nicht dem Modell von Rheinland-Pfalz gefolgt wird, ist es vollkommen ausreichend, wenn eine Klausel aufgenommen wird, die eine Doppelbearbeitung ausschließt und hierzu eine Abstimmung zwischen dem Petitionsausschuss und der/dem Bürgerbeauftragten vorsieht. So könnte die Rolle der oder des Bürgerbeauftragten auch als Hilfsorgan des Parlaments hervorgehoben werden, indem funktional und dem Anliegen der Petent*in folgend, zwischen dem Petitionsausschuss und der/dem Bürgerbeauftragten vereinbart wird, wer die Petition bearbeitet. Grundrechtlich gesehen, sollte auch stets berücksichtigt werden, dass die Petentin oder der Petent es sein sollte, die oder der darüber entscheidet, von wem inhaltsgleiche Petition behandelt werden soll.

Es ist zudem erforderlich, dass im Gesetz festgehalten wird, dass die Zusammenarbeit zwischen dem Petitionsausschuss und der oder dem Bürgerbeauftragten durch die Geschäftsordnung des Landtages geregelt wird.

Grenzen des Prüfungsrechts

Die Regelung des § 3 Abs. 1 Nr. 6 ist kritisch zu sehen. Neben den freiwilligen kommunalen Aufgaben würden demnach auch die weisungsfreien Pflichtaufgaben (pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben) außerhalb der Zuständigkeit der/des Bürgerbeauftragten liegen. Eine solche landesgesetzliche Einengung des Zuständigkeitsbereichs findet sich bei den Modellen in den Bundesländern Rheinland-Pfalz, Thüringen, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern nicht.

In Baden-Württemberg hat die inhaltsgleiche Regelung dazu geführt, dass nahezu alle Fälle aus dem Bereich der sozialen Angelegenheiten außerhalb der Zuständigkeit der/des Bürgerbeauftragten liegen.

Für die Durchführung der Sozialhilfe sind in Hessen grundsätzlich die örtlichen Träger der Sozialhilfe, also die kreisfreien Städte und Landkreise zuständig. Dies geht zum Beispiel aus dem Hessischen Ausführungsgesetz zum Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (HAG/SGB XII) hervor. Es handelt sich demnach um (pflichtige) Selbstverwaltungsangelegenheiten, welche dann außerhalb der Zuständigkeit der oder des Bürgerbeauftragten liegen würden.

Dass gerade im sozialrechtlichen Bereich ein sehr hoher Bedarf an Beratung, Unterstützung und Vermittlung besteht, zeigt sich zum Beispiel anhand der Eingaben bei der Bürgerbeauftragte für soziale Angelegenheiten in Schleswig-Holstein. Diese lagen im Jahr 2019 bei insgesamt 3.643 Fällen.

Da die/der Bürgerbeauftragte als parlamentarisches Hilfsorgan tätig wird, können ihre/seine Kompetenzen auch nicht weitergehend sein, als diejenigen des Parlaments. Ohnehin kann die/der Bürgerbeauftragte nur Empfehlungen abgeben und keine Verwaltungsakte aufheben. Eine Beeinträchtigung der kommunalen Selbstverwaltung in Form eines „Eingriffs“ ist daher nicht zu befürchten.

Befugnisse und Amtshilfe

Die Befugnisse der §§ 4 und 6 sind zu schwach ausgestaltet. Die Arbeit der/des Bürgerbeauftragten wird hierdurch unnötig erschwert. So fehlt es an einem Zutrittsrecht für öffentliche Einrichtungen. Zudem hat die/der Bürgerbeauftragte keinen Anspruch auf Einsicht und Auskunft, sie oder er „kann“ lediglich darum „ersuchen“. Darüber hinaus wird keine Frist genannt, innerhalb derer die erbetene Stellungnahme zu erfolgen hat. Die Formulierung des § 6, nachdem Amtshilfe geleistet werden „soll“, vermag nicht den fehlenden Anspruch auf Einsicht oder Auskunft zu korrigieren.

Die/der Bürgerbeauftragte sollte auch im Bereich außerhalb der Zuständigkeit für die Landespolizei über ein Selbstaufgriffsrecht verfügen, wie dies im § 20 Abs. 1 geregelt ist.

Erledigung der Aufgaben und Abschluss des Verfahrens

Die in § 5 Abs. 5 geregelte Pflicht zur Mitteilung an das fachlich zuständige Ministerium ist nicht notwendig, da dies in solchen Fällen eine Selbstverständlichkeit darstellt. Zudem ist die/der Bürgerbeauftragte als Hilfsorgan des Parlaments in erster Linie diesem verpflichtet, nicht aber der Landesregierung. Ein zu enger Pflichtenkatalog gegenüber der Exekutive widerspricht diesem Grundgedanken.

Anwesenheit im Landtag

Es wäre begrüßenswert, wenn die/der Bürgerbeauftragte das Recht erhält, an Ausschusssitzungen teilzunehmen, wenn dort eine Befassung mit Sachverhalten stattfindet, die mit Eingaben bei ihr oder ihm zusammenhängen.

Wahl und Amtszeit

Warum die die Wahl auf Vorschlag der Landesregierung stattfinden soll, ist nicht nachvollziehbar. Hierdurch wird das Amt auf unnötige Weise geschwächt und impliziert, dass eine der Landesregierung zugewandte Person in das Amt gehoben werden könnte. Der Vorschlag sollte aus der Mitte des Landtags kommen. Hierdurch würden die Unabhängigkeit sowie auch die Anbindung an das Parlament gestärkt.

Amtsverhältnis

Die Verpflichtung, wonach die/der Bürgerbeauftragte „ihr oder sein Amt gerecht und unparteiisch zu führen“ hat, besitzt nur einen beschränkten Aussagewert darüber, dass die Stellung der/des Bürgerbeauftragten eigentlich unabhängig und weisungsungebunden sein soll. Jede Beamtin und jeder Beamter legen einen Amtseid ab, der einen ähnlichen Inhalt hat. Dadurch sind diese jedoch noch lange nicht unabhängig oder weisungsfrei. Die Formulierung des § 10 Abs. 2 muss daher ganz klar besagen, dass die/der Bürgerbeauftragte in der Ausübung des Amtes unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen ist.

Dienstsitz

In der Begründung zu § 12 findet sich der Satz: *„Hiermit wird zudem festgestellt, dass der Dienstsitz beim Landtag nicht dazu führt, dass die Dienststelle Teil der Landtagsverwaltung wird.“* Dies wird äußerst kritisch gesehen. Wenn alle Aufgaben (Personalverwaltung, Haushalt, Datenschutz, EDV, Vergaberecht, Öffentlichkeitsarbeit) von Anfang an der Dienststelle der/des Bürgerbeauftragten auferlegt werden, so wird die Stelle dadurch überfordert. Als öffentliche Dienststelle muss sie alle Gesetze und Verordnungen anwenden, die zum Beispiel auch von der Landtagsverwaltung beachten werden müssen. Als Kleinstdienststelle, mit einer ohnehin marginalen Personalausstattung, würde dem Büro der/des Bürgerbeauftragten wichtige Arbeitskraft entzogen, die gerade in der Fallbearbeitung dringend erforderlich ist.

Es kann nicht Sinn und Zweck sein, dass die Stelle der/des Bürgerbeauftragten allein auf das Wohlwollen der Landtagsverwaltung angewiesen ist. Es sollte durch eine Regelung im Gesetz oder der Geschäftsordnung des Landtags festgelegt werden, dass die Dienststelle von der Landtagsverwaltung bezüglich der Verwaltungsaufgaben unterstützt werden muss. Ein Verweis auf die Amtshilfe aus § 6 wäre nicht ausreichend.

Verhinderung

Die oder der Bürgerbeauftragte sollte selbst wählen können, wer aus dem Kreis ihrer oder seiner Mitarbeiter*innen oder Beamt*innen für die Position als Stellvertreter*in im Falle einer Verhinderung die Geschäfte führt.

Bezüge

Die oder der Bürgerbeauftragte sollte auf Augenhöhe mit leitenden Personen in den Ministerien oder nachgeordneten Behörden begegnen können. Die Besoldung in B 3 ist diesbezüglich nicht geeignet, dem Amt ein ausreichendes Gewicht zu geben. Auch in Anbetracht des sehr breiten Tätigkeitsspektrums der/des Bürgerbeauftragten erscheint die Besoldung zu gering.

Zusammenfassung der Stellungnahme zum allgemeinen Teil

Wir möchten darauf hinweisen, dass auf Basis unserer Erfahrungen mit Gesetz über die/den Bürgerbeauftragten in Baden-Württemberg, der hier vorliegende Entwurf deutlich hinter den Möglichkeiten zurückbleibt. Insbesondere sollte die Unabhängigkeit und die Weisungsungebundenheit ebenso wie die Stellung als Hilfsorgan des Parlaments im Gesetz Erwähnung finden. Zudem sind weitergehende Regelungen zur Zusammenarbeit mit dem Petitionsausschuss erforderlich. Der Kunstgriff in Form der Unterteilung in „Bürgeranliegen“ und „Petitionen“ ist nicht erforderlich und den Bürgerinnen und Bürgern nicht zu vermitteln.

Anmerkungen zum Teil 2

Aufgabe und Stellung

Zur Erklärung sollte hier erwähnt werden, dass die/der Polizeibeauftragte für die Landespolizei als Hilfsorgan des Landtags bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle tätig wird und in der Ausübung des Amtes unabhängig, weisungsfrei und nur dem Gesetz unterworfen ist.

Anwendungsbereich, Konkurrenzen

Polizeibehörden anderer Länder oder des Bundes sind von der Zuständigkeit der oder des Polizeibeauftragten ausgenommen. Nun ist es so, dass zum Beispiel bei Großlagen andere Bundesländer im Zuständigkeitsbereich der Landespolizei im Wege der Amtshilfe tätig werden. Die polizeilichen Maßnahmen und auch das individuelle Verhalten von einzelnen Polizeibeamtinnen und -beamten sollten bei einer solchen Fallkonstellation ebenfalls durch die/den Polizeibeauftragten überprüft werden können. Das Aufnehmen einer entsprechenden Regelung in das Gesetz wäre insofern zu begrüßen.

§ 16 Abs. 2 sieht vor, dass ein Tätigwerden der Bürgerbeauftragten während eines disziplinarrechtlichen Verfahrens nicht möglich sein soll. Dies ist bedauerlich, denn die Tätigkeit der oder des Polizeibeauftragten wäre gerade in solchen Fällen sinnvoll. Im Bürger- und Polizeibeauftragengesetz Schleswig-Holsteins findet sich in § 12 Abs. 2 eine Regelung, die übernommen werden könnte:

„Ist gegen eine Polizeibeschäftigte oder einen Polizeibeschäftigten 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.“

Eingaben von Beamtinnen, Beamten und Beschäftigten der Polizeibehörden

Kritisch gesehen werden kann, dass eine Eingabe nach § 18 nur von einer unmittelbar persönlich betroffenen Polizeibeamtin oder einem Polizeibeamten oder Tarifbeschäftigten erfolgen darf. Es gibt denkbare Fallkonstellationen, in denen Fehlentwicklungen oder strukturelle Missstände an die oder den Polizeibeauftragten von Angehörigen der Polizei herangetragen werden. In solchen Fällen ist eher nicht anzunehmen, dass die eingebende Person unmittelbar persönlich betroffen ist. Ob in einem solchen Fall eine Beschwerde nach § 17 zulässig sein könnte, ist fraglich.

Die Arbeit der oder des Polizeibeauftragten als Hilfsorgan des Landtags bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle über die Polizei würde durch diese Regelung massiv eingeschränkt, da strukturelle Missstände, die aus dem Kreise der Polizei herangetragen werden, nahezu ausgeklammert sind.

Form und Frist

Die Dreimonatsfrist des § 19 Abs. 2 ist zu kurz bemessen. Sie sollte mindestens sechs, besser noch zwölf Monate betragen. Gerade Fälle, die einen gewissen Dauercharakter aufweisen, können so in der Praxis effizienter oder überhaupt bearbeitet werden. Gerade bei Eingaben nach § 18 mit dienstlichen Bezug, sollte gewährleistet sein, dass zum Beispiel Mobbingfälle innerhalb der Frist bearbeitbar sind.

Befugnisse

Das Selbstaufgriffsrecht der oder des Polizeibeauftragten wird positiv bewertet, ebenso die Regelung, wonach das fachlich zuständige Ministerium Auskunft binnen eines Monats geben muss. Dies bedeutet, dass - anders als im allgemeinen Teil - ein Anspruch auf Auskunft besteht.

Die Befugnisse im Bereich der Landespolizei fallen im Weiteren allerdings, mit Blick auf die Regelungen zum Beispiel in Schleswig-Holstein, sehr beschränkt aus. Der Gesetzesentwurf bleibt in vielerlei Hinsicht hinter den tatsächlich bestehenden Möglichkeiten zurück.

Nicht nur das fachlich zuständige Ministerium, sondern auch alle dem Geschäftsbereich unterstellten Polizeibehörden sollten auskunftspflichtig sein. Zudem wäre es erforderlich, dass diese Stellen mündliche oder schriftliche Auskünfte erteilen müssen. Gerade der direkte Austausch mit der einzelnen Dienststelle ist Garant für die erfolgreiche Arbeit der oder des Polizeibeauftragten.

Die Befugnisse der oder des Polizeibeauftragten sind insbesondere im Teil 2 zu zögerlich ausgestaltet. Das Recht auf Auskunft und Akteneinsicht (insbesondere auch elektronische Akten und Vorgänge) muss ebenso bestehen, wie auch ein Zutrittsrecht zu allen Polizeibehörden, auch ohne vorherige Anmeldung.

Besonders erstrebenswert wäre es, wenn die oder der Polizeibeauftragte auch Zeuginnen und Zeugen, sowie Sachverständige anhören und in Abstimmung mit der Einsatzleitung bei Großlagen anwesend sein dürfte.

Bericht

Der Satz 3 des § 21 sollte dahingehend erweitert werden, dass die oder der Bürgerbeauftragte nach einer Unterrichtung des Innenausschusses, bei einer anschließenden Behandlung im Ausschuss ein Recht auf Teilnahme sowie ein Rederecht verfügt.

Der oder dem Polizeibeauftragten sollte es zudem unbenommen sein, Vorschläge zur Verbesserung der Polizeipraxis jederzeit dem Landtag vorzulegen. Das zuständige Ministerium wäre in einem solchen Fall über die Vorschläge in Kenntnis zu setzen.

Stuttgart, 10.09.2020



Beate Böhlen
Bürgerbeauftragte
des Landes Baden-Württemberg



Jost Claßen
Stellvertreter der Bürgerbeauftragten
des Landes Baden-Württemberg