

**Herausgegeben von:** Prof. Dr. Ivo Appel, geschäftsführender Direktor der Forschungsstelle Umweltrecht, Universität Hamburg – Prof. Dr. Wilfried Erbguth, Universität Rostock – Hans-Jürgen Ermisch, Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Hamburg – Prof. Dr. Thomas Groß, Universität Osnabrück – Friedrich-Joachim Mehmel, Präsident des Hamburgischen Verfassungsgerichts und des OVG Hamburg – Prof. Dr. Hubert Meyer, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Niedersächsischen Landkreistages – Ilsemarie Meyer, Präsidentin des Staatsgerichtshofs Bremen und Präsidentin des OVG Bremen – Dr. Herwig von Nieuwland, Präsident des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs – Prof. Dr. Ulrich Ramsauer, Vorsitzender Richter am OVG Hamburg a.D., Universität Hamburg – Prof. Dr. Michael Sauthoff, Präsident des OVG und des FG Mecklenburg-Vorpommern – Prof. Dr. Utz Schliesky, Direktor beim Landtag von Schleswig-Holstein – Dr. Thomas Smollich, Präsident des OVG Lüneburg – Maren Thomsen, Präsidentin des OVG Schleswig

**Redaktioneller Beirat:** Jan-Christian Erps, Geschäftsführer des Landkreistags Schleswig-Holstein; sowie die Rechtsanwälte und Fachanwälte für Verwaltungsrecht Dr. Christian Becker, Kiel, Alexander Blume, Lüneburg, Dr. Manfred Ernst, Bremerhaven, Dr. Peter Guhl, Bremen, Dr. Kai Krohn, Greifswald, Rainer Kulenkampff, Bremen, Dr. Silke Reimer, Bad Schwartau, Dr. Uta Rüping, Hannover, Dr. Holger Schwemer, Hamburg, Dr. Klaus Willenbruch, Hamburg

**Zentrale Schriftleitung:** VRiOVG a.D. Prof. Dr. Ulrich Ramsauer, Hamburg

Universität Hamburg, Fakultät für Rechtswissenschaft, Rothenbaumchaussee 33, 20148 Hamburg

Landesschriftleitungen in Bremen, Greifswald, Hamburg, Lüneburg, Schleswig

www.NordOER.de

## ABHANDLUNGEN

# Der Polizeibeauftragte\* in Schleswig-Holstein – Arbeitsweise, rechtlicher Rahmen und verfassungsrechtliche Stellung

Von Prof. Dr. Matthias Dombert und Laura Scharfenberg\*\*

*Schleswig-Holstein hat mit Gesetz vom 1. September 2016 die Stelle eines Polizeibeauftragten eingeführt, die als Hilfsorgan des Landestags bei der Ausübung parlamentarischer Kontrolle konzipiert ist. Er stellt nicht nur eine Anlaufstelle für Bürger dar, sondern auch für die Polizei selbst – wird also aufgrund externer Beschwerde, interner Eingaben oder initiativ tätig. Der folgende Beitrag gibt einen Überblick über den rechtlichen Rahmen, die verfassungsrechtliche Stellung und die Arbeitsweise des Polizeibeauftragten in Schleswig-Holstein.*

## I. Einleitung

Die Forderung nach unabhängigen Polizeibeschwerdestellen ist nicht neu und in anderen Ländern der Europäischen Union vielfach schon lange umgesetzt worden.<sup>1</sup> In Deutschland ist das Modell eines unabhängigen Polizeibeauftragten existiert in wenigen Bundesländern: In Schleswig-Holstein ist mit dem Bürger- und Polizeibeauftragengesetz (BüPolBG) vom 1. September 2016<sup>2</sup> das Amt des Polizeibeauftragten geschaffen worden. Ähnliche Institutionen gibt es in Baden-Württemberg<sup>3</sup> und in Rheinland-Pfalz<sup>4</sup>.

In anderen Bundesländern ist der – jüngst im Kontext der NSU-Untersuchungsausschüsse erneuerten<sup>5</sup> – Forderung indes bislang nicht entsprochen worden. Schon lange weist gar der Menschenrechtskommissar des Europarates auf die grundlegende Bedeutung eines unabhängigen Beschwerdegremiums hin und fordert die Bundesrepublik regelmäßig auf, solche Mechanismen zu errichten.<sup>6</sup> Dem wird meist entgegnet, die notwendige Neutralität strafrechtlicher Ermittlung sei schon dadurch gewährleistet, dass die Staatsanwaltschaft hierfür zuständig sei oder

eine andere Polizeidienststelle bei Vorwürfen ermittele, so dass die Notwendigkeit einer zusätzlichen Institution meist verneint wird.<sup>7</sup>

Diesen Gegenargumenten sah sich auch die schleswig-holsteinische Gesetzesinitiative ausgesetzt, der insbesondere vorgeworfen wurde, der Polizeibeauftragte sei eine „Misstrauenserklärung

\* Zur sprachlichen Vereinfachung wird ausschließlich die männliche Form verwendet.

\*\* Prof. Dr. Matthias Dombert ist Fachanwalt für Verwaltungsrecht und Gründungspartner der Anwaltssozietät Dombert Rechtsanwälte, Potsdam. Laura Scharfenberg promoviert an der Universität Potsdam zu einem polizeirechtlichen Thema.

1 Beispielsweise in Belgien das „Comité P“ ([www.committe.be](http://www.committe.be)), Großbritannien die „Independent Police Complaints Commission“ ([www.ipcc.gov.uk](http://www.ipcc.gov.uk)), in Irland die „Irish Garda Ombudsman Commission“ ([www.gardaombudsman.ie](http://www.gardaombudsman.ie)), in Norwegen das „Bureau for the Investigation of Police Affairs“ ([www.spesialenheten.no](http://www.spesialenheten.no)).

2 Gesetz vom 01.09.2016, GVOBl. Schl.-H. 2016, S. 682; in folgendem BüPolBG.

3 Siehe §§ 15 ff des Gesetzes über den Bürgerbeauftragten des Landes Baden-Württemberg vom 23. Februar 2016 (GBl. S. 151).

4 Siehe §§ 16ff des Gesetzes über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz und den Beauftragten für die Landespolizei vom 3. Mai 1974 (GVBl. 1974 S. 187), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Juli 2014 (GVBl. S. 116); vgl. zur Konzeption Perne LKRZ 2015, 45.

5 beispielsweise im Rahmen des Berichts des NSU-Untersuchungsausschusses der SPD-Fraktion, BT-Drs. 17/14600, S. 872, 892.

6 Stellungnahme des Menschenrechtskommissars des Europarates „Zur unabhängigen und effektiven Umsetzung von Beschwerden gegen die Polizei“ vom 12.03.2009, CommDH 2009, S. 3 (abrufbar unter <https://wcd.coe.int>).

7 vgl. nur die „Stellungnahme der Bundesregierung zu den Empfehlungen, Kommentaren und Auskunftsersuchen des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe anlässlich seines Besuchs vom 25. November bis 7. Dezember 2010“ CPT/inf 2012 7, S. 12 (abrufbar unter <http://www.cpt.coe.int/documents/deu/2012-07-inf-deu.pdf>).

gegen die Landespolizei“<sup>8</sup>. Dabei wurde in der Gesetzesbegründung und auch der Debatte häufig und deutlich zum Ausdruck gebracht, das Ziel des Vorhabens nicht die Einrichtung einer „Beschwerde“-Stelle gegen die Polizei war, sondern es um Aufklärung und die Schaffung von Vertrauen ging.<sup>9</sup> So wurde beispielsweise betont, dass die Landespolizei hohes Ansehen genieße, zudem in den vergangenen Jahren keine eklatanten Fälle polizeilichen Fehlverhaltens bekannt geworden seien.<sup>10</sup> In der im Innen- und Rechtsausschuss durchgeführten Anhörung befanden die Anzuhörenden, unter anderem Praktiker und Polizeigewerkschaften, den Entwurf dann auch größtenteils begrüßenswert.<sup>11</sup>

Da mit dem schleswig-holsteinischen Polizeibeauftragten eine der ersten unabhängigen, der Legislative zugehörigen Stellen geschaffen wurde, die nicht nur dem Bürger mit Beschwerden gegen die Polizei, sondern auch von der Polizei selbst zur Bewältigung interner Konflikte in Anspruch genommen werden kann, besteht Anlass, sich mit der Institution in diesem Beitrag näher zu befassen: Er stellt die Institution und Arbeitsweise des Polizeibeauftragten dar. Dabei werden in einem ersten Schritt die gesetzlichen Regelungen knapp dargestellt (I.). Sodann wird die rechtspolitische Grundlage und die verfassungsrechtliche Stellung des Polizeibeauftragten beleuchtet (III.). Nach einem Überblick über die Arbeitsweise des Polizeibeauftragten (IV.), werden die Befugnisse des Polizeibeauftragten dargestellt, wobei ein besonderer Fokus den Auskunfts- und Akteneinsichtsrechten gilt (V.).

## II. Überblick über das Gesetz

Nach § 1 Abs. 4 BüPolBG nimmt der Bürgerbeauftragte zugleich die Aufgaben des Polizeibeauftragten wahr. Teil 2 (§§ 10 bis 19) des BüPolBG regelt sodann speziell die Stellung und Befugnisse des Polizeibeauftragten.

Der neu geschaffene 2. Teil des BüPolBG stellt in § 10 die Aufgabe und Stellung des Polizeibeauftragten dar (siehe III.). Nach § 11 BüPolBG sind die Vorschriften des Teil 1 – also die Vorschriften über den Bürgerbeauftragten – sinngemäß auf den Polizeibeauftragten anzuwenden, soweit Teil 2 nichts Besonderes bestimmt. § 12 BüPolBG befasst sich mit dem Anwendungsbereich und den Konkurrenzen, § 13 mit Beschwerden von außen, § 14 mit Eingaben von Polizeibeschäftigten und § 15 mit der Form und Frist der Beschwerden und Eingaben. Die §§ 12 bis 15 BüPolBG werden in diesem Beitrag im Rahmen der Arbeitsweise des Polizeibeauftragten erläutert (III.). § 16 befasst sich mit den Befugnissen des Polizeibeauftragten, die als Schwerpunkt des Beitrags analysiert werden (IV.). § 17 regelt den Abschluss des Verfahrens und wird im Rahmen der Arbeitsweise des Polizeibeauftragten (III.) erläutert, ebenso die Verschwiegenheitspflicht in § 18 BüPolBG und der Bericht in § 19 BüPolBG.

## III. Institution als solche, insbesondere verfassungsrechtliche Stellung

### 1. Die Rolle des Polizeibeauftragten

Nach § 10 Abs. 1 BüPolBG hat der Polizeibeauftragte „die Aufgabe, das partnerschaftliche Verhältnis zwischen Bürger und Polizei zu stärken“. Er unterstützt Bürger „im Dialog mit der Polizei und wirkt darauf hin, dass begründeten Beschwerden (§13) abgeholfen wird.“ Weiter obliegt ihm „die Befassung mit Vorgängen aus dem

innerpolizeilichen Bereich, die an sie oder ihn ihm Rahmen einer Eingabe (§ 14) herangetragen werden“. Nach § 10 Abs. 2 BüPolBG ist der Polizeibeauftragte in der Ausübung des Amtes „unabhängig, weisungsfrei und nur dem Gesetz unterworfen“.

Der Polizeibeauftragte soll als unabhängige Institution dabei helfen, mögliche strukturelle Missstände der Behörde zu erkennen und gleichfalls die Kommunikation nach außen und damit das Vertrauen im Verhältnis zwischen Bürgerschaft und Polizei durch einvernehmliche Beilegung von Konflikten stärken.<sup>12</sup>

## 2. Die verfassungsrechtliche Stellung

Das Gesetz und die Gesetzesbegründung schweigen zur konkreten verfassungsrechtlichen Einordnung des Polizeibeauftragten.<sup>13</sup> Im Rahmen der Gewaltenteilung ist er klar der Legislative zuzuordnen. Anders als der Polizeibeauftragte in Rheinland-Pfalz<sup>14</sup> wird dem Polizeibeauftragten in Schleswig-Holstein nicht ausdrücklich die Rolle als Hilfsorgan des Landtags eingeräumt. Das Fehlen einer ausdrücklichen Regelung bedeutet aber nicht, dass der Polizeibeauftragte lediglich eine Art Ombudsstelle darstellt, der nicht an der dem Landtag zukommenden verfassungsrechtlichen Aufgabe der Kontrolle der Exekutive teilhaben dürfe<sup>15</sup>.

Im Gegenteil: Laut Gesetzesbegründung ist die Stellung des Polizeibeauftragten dem „Charakter einer Ombudsstelle entsprechend“<sup>16</sup>. Auch ist Stellungnahmen im Gesetzgebungsverfahren zu entnehmen, dass der Polizeibeauftragte als Hilfsorgan des Landtages anzusehen sei, durch den der Landtag die ihm verfassungsrechtlich zugewiesenen Kontrollbefugnisse ausübe.<sup>17</sup> Damit übt der Polizeibeauftragte die Kontrollkompetenz des Landtages aus.<sup>18</sup>

## IV. Aufgaben und Arbeitsweise

Der Polizeibeauftragte wird aufgrund von externen Beschwerden, internen Eingaben oder initiativ tätig. Er untersucht den zugrunde liegenden Sachverhalt, informiert zuständige Stellen und spricht Empfehlungen aus.

### 1. Anwendungsbereich

Nach § 12 Abs. 1 S. 1 BüPolBG findet das Gesetz Anwendung auf Polizeibeschäftigte, insbesondere auf Polizeivollzugsbeamte des Landes.

8 so beispielsweise der Abgeordnete Dr. Klug in der abschließenden Lesung des Gesetzentwurfs, Plenarprotokoll 18/120 08.06.2016, S. 1006.

9 so beispielsweise der Abgeordnete Peters in der abschließenden Lesung des Gesetzentwurfs, Plenarprotokoll 18/120 08.06.2016, S. 1005.

10 vgl. Gesetzesbegründung, Drs. 18/3655, S. 10.

11 siehe Ausschussprotokoll IR 18/128 20.04.2016, S.14ff.

12 siehe Gesetzesbegründung, Drs. 18/3655, S. 11.

13 Das Fehlen einer klarstellenden Formulierung ist im Gesetzgebungsverfahren auch entsprechend gerügt worden, beispielsweise vom Schleswig-Holsteinischen Anwalt- und Notarverband e.V., Drs. 18/5685, S. 1.

14 dort ausdrücklich geregelt in § 16 Abs. 2 des Gesetzes über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz und den Beauftragten für die Landespolizei; ausführlich dazu Perne, LKRZ 2015, 45, 46.

15 so Frankenstein, NordÖR 2017, 7.

16 Gesetzesbegründung, Drs. 18/3655, S. 12.

17 vgl. Drs. 18/5685, S. 1f.

18 Vgl. zu der genauen Ausgestaltung des parlamentarischen Kontrollrechts die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtages zum BüG, Drs. 18/6234, S. 5ff

Für das Verhalten von Beamten anderer Länder und des Bundes ist der Polizeibeauftragte gemäß § 12 Abs. 1 S. 2 BüPolBG nur zuständig, wenn diese nach § 170 Abs. 1 Nr. 1 LVwG Amtshandlungen auf Anforderung oder mit Zustimmung des Landes vornehmen. Die Nutzung des Oberbegriffs „Polizeibeschäftigte“ im Rahmen des Anwendungsbereichs macht deutlich, dass neben Beamten auch tarifbeschäftigte und sonstige Polizeimitarbeiter erfasst sind.<sup>19</sup>

Problematisch bezüglich des Anwendungsbereiches des Gesetzes ist die Befugnis auch gegenüber Polizeibeamten anderer Bundesländer und des Bundes, da gegenüber diesen kein Kontrollrecht des Schleswig-Holsteinischen Landtages besteht und diese dienstrechtlich nicht eingebunden sind.<sup>20</sup> Da es sich letztlich bei Verfahren des Polizeibeauftragten aber gerade nicht um ein dienstrechtliches Verfahren handelt, sondern eine einvernehmliche Lösung im Rahmen einer Mediation gesucht wird, widerspräche es dem Zweck des Gesetzes, Eingaben und Beschwerden aus dienstrechtlichen – also letztlich formellen – Gründen zu verwehren. Für den Aufgabenbereich des Polizeibeauftragten darf es mithin allein darauf ankommen, dass das entsprechende polizeiliche Verhalten in Schleswig-Holstein stattgefunden hat.<sup>21</sup>

## 2. Konkurrenzen

§ 12 Abs. 2 u. 3 BüPolBG beschäftigt sich mit den Anwendungskonkurrenzen.

Nach § 12 Abs. 2 BüPolBG wird der Polizeibeauftragte nur in Ausnahmefällen tätig, wenn gegen den Polizeibeschäftigten bereits ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren eingeleitet wurde oder ein gerichtliches Bußgeldverfahren anhängig bzw. ein gerichtliches Disziplinarverfahren anhängig ist. Nur in „geeigneten Fällen“ kann der Polizeibeauftragte auch in diesen Fällen auf eine einvernehmliche Lösung hinweisen. Andernfalls stellt er das Verfahren vorläufig ein und informiert den Einbringenden hierüber, ebenso im Fall der Wiederaufnahme.

Auch wenn der Gesetzeswortlaut hier nicht eindeutig ist, wird durch die Gesetzesbegründung klar, dass der Gesetzgeber dem Polizeibeauftragten prinzipiell verwehren wollte, in Verfahren der rechtsprechenden Gewalt einzugreifen.<sup>22</sup> Dies soll lediglich in geeigneten Ausnahmefällen nicht der Fall sein. § 12 Abs. 2 BüPolBG wurde im Gesetzgebungsverfahren von den Oppositionsparteien als verfassungswidrig bezeichnet, da dem Land die Gesetzgebungskompetenz für eine solche Regelung fehle. Im Laufe des Verfahrens wurde von Experten aber mehrfach deutlich gemacht, § 12 Abs. 2 BüPolBG regle lediglich die Konkurrenzen und gerade nicht das gerichtliche Verfahren.<sup>23</sup> Problematisiert wurde bezüglich des Verhältnisses zu gerichtlichen Verfahren auch, dass § 12 Abs. 2 BüPolBG die Unabhängigkeit der Justiz beeinflusse. Zum einen sei nicht klar, wann ein „geeigneter Ausnahmefall“ vorliege, zum anderen würde eine Empfehlung nach § 17 BüPolBG eine unzulässige Beeinflussung der Justiz darstellen.<sup>24</sup> Dem ist entgegen zu halten, dass die Unbestimmtheit eines Rechtsbegriffs noch nicht zur Unzulässigkeit der Regelung führen kann. Die Einstufung als geeigneter Ausnahmefall liegt im Ermessen des Polizeibeauftragten. Allein aus der Bezeichnung als Ausnahmefall ergibt sich schon, dass dies nicht die Regel sein wird.<sup>25</sup> Zum anderen lassen Systematik und Begründung des § 17 BüPolBG darauf schließen, dass eine Empfehlung lediglich an die betroffene Polizeibehörde zu richten ist und gerade nicht an die

Gerichte. § 12 Abs. 2 BüPolBG ist offen für eine solche einschränkende Auslegung.<sup>26</sup> Insgesamt begründet damit die Parallelität von Verfahren mit unterschiedlichen Zielrichtungen keine Verletzung des Grundsatzes der Gewaltenteilung.<sup>27</sup>

Darüber hinaus regelt § 12 Abs. 3 BüPolBG das Verhältnis zum Petitionsrecht. Nach § 12 Abs. 3 S. 1 BüPolBG bestehen das Petitionsrecht und das besondere Beschwerde- und Eingaberecht nebeneinander. So soll der Rechtskreis Betroffener ausdrücklich erweitert werden.<sup>28</sup>

## 3. Beschwerden und Eingaben

Die Aufgaben des Polizeibeauftragten liegen in der internen (Eingabe) und externen (Beschwerde) Streitschlichtung. Nach § 13 BüPolBG kann sich „jedermann“ mit einer Beschwerde über ein persönliches Fehlverhalten einzelner Polizeibeamten oder über die Rechtswidrigkeit einer polizeilichen Maßnahme an den Polizeibeauftragten wenden. Der Begriff der polizeilichen Maßnahme ist dabei weit auszulegen und umfasst jegliches polizeiliches Handeln mit Außenwirkung.<sup>29</sup> Dabei kann der Polizeibeauftragte auch tätig werden, wenn das Handeln des Polizeibeamten bereits Gegenstand eines Ermittlungsverfahren war und das Verfahren nach § 170 Abs. 2 StPO eingestellt wurde.<sup>30</sup> Die Aufnahme des Begriffs des persönlichen Fehlverhaltens soll klarstellen, dass auch ein solches Fehlverhalten beschwerdefähig ist, das nicht das Ausmaß einer rechtswidrigen Polizeimaßnahme erreicht, aber in sonstiger Weise vom Betroffenen als unangemessen empfunden wird.<sup>31</sup>

Daneben können sich nach § 14 BüPolBG auch Polizeibeamte mit einer Eingabe ohne Einhaltung des Dienstweges unmittelbar an den Polizeibeauftragten wenden. Er darf deswegen weder dienstlich gemäßregelt werden noch sonstige Nachteile erleiden. Innerdienstliche Eingaben können nicht nur dienstliche, sondern auch im dienstlichen Kontext stehende soziale oder persönliche Konfliktsituationen zum Gegenstand haben.<sup>32</sup>

Nach § 15 Abs. 1 S. 1 BüPolBG müssen Beschwerden Namen und Anschrift des Einbringenden und den zugrunde liegenden Sachverhalt enthalten. § 15 Abs. 1 S. 2 BüPolBG regelt, dass der Betroffene auch ausdrücklich um Geheimhaltung seiner Person ersuchen kann, so dass in diesem Fall die Person des Betroffenen nur mit ausdrücklicher Einwilligung offenbart werden darf. Bei anonymen Beschwerden

19 Gesetzesbegründung, Drs. 18/3655, S. 13.

20 vgl. Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes, Drs. 18/6234, S. 17ff.

21 Letztlich bezeichnet auch der Wissenschaftliche Dienst die Regelung des § 12 Abs. 1 BüPolBG lediglich als „problematisch“, nicht aber als rechtswidrig, Drs. 18/6234, S. 22.

22 Gesetzesbegründung, Drs. 18/3655, S. 13.

23 Siehe nur das Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes, Drs. 18/6234, S. 4f.

24 Eine Mediation durch den Polizeibeauftragten scheidet daher im Zusammenhang mit Disziplinarverfahren grundsätzlich aus, vgl. zu der Kritik Frankenstein, NordÖR 2017, 7, 10f.

25 Auch der Wissenschaftliche Dienst weist darauf hin, dass der Begriff „geeigneter Fall“ nicht definiert wird und vergleicht die Parallelität von gerichtlichen Verfahren mit anderen Polizeibeauftragten, vgl. Drs. 18/6234, S. 14ff.

26 So auch das Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes, Drs. 18/6235, S. 15f.

27 Gesetzesbegründung, Drs. 18/3655, S. 16.

28 Gesetzesbegründung, Drs. 18/3655, S. 13.

29 Vgl. Gesetzesbegründung, Drs. 18/3655, S. 14.

30 Gesetzesbegründung, Drs. 18/3655, S. 14.

31 Gesetzesbegründung, Drs. 18/3655, S. 14.

32 Gesetzesbegründung, Drs. 18/3655, S. 14.

oder Eingaben liegt das Tätigwerden nach § 15 Abs. 2 BüPolBG im Ermessen des Polizeibeauftragten. Die Frist zur Einreichung einer Beschwerde beträgt nach § 15 Abs. 3 BüPolBG zwölf Monate.

#### 4. Tätigwerden von Amts wegen

Nach § 16 Abs. 5 BüPolBG kann der Polizeibeauftragte unabhängig von einer Beschwerde oder Eingabe nach pflichtgemäßen Ermessen aufgrund eigener Entscheidung tätig werden, wenn ihm Umstände bekannt werden, die den Aufgabenbereich berühren.

Eine Frist entsprechend § 15 Abs. 3 BüPolBG gibt es für das Initiativrecht nicht.

#### 5. Abschluss des Verfahrens

Nach § 17 Abs. 1 BüPolBG hat der Polizeibeauftragte auf eine einvernehmliche Lösung der Angelegenheit hinzuwirken, wozu er eine Empfehlung aussprechen kann oder der zuständigen Stelle Gelegenheit zur Abhilfe geben kann.

§ 17 Abs. 2 BüPolBG regelt den Abschluss des Verfahrens, wenn der Polizeibeauftragte zu dem Schluss kommt, dass die polizeiliche Maßnahme rechtswidrig ist und der Betroffene in seinen Rechten verletzt ist bzw. ein innerdienstliches Fehlverhalten vorliegt. Dann teilt der Polizeibeauftragte dies in bedeutenden Fällen dem fachlich zuständigen Minister mit und gibt ihm Gelegenheit zur Stellungnahme. Nach § 17 Abs. 3 BüPolBG kann der Polizeibeauftragte den Vorgang der für die Einleitung eines Straf- oder Disziplinarverfahrens zuständigen Stelle zuleiten.

Nach § 17 Abs. 4 BüPolBG ist die Art der Erledigung dem Einbringenden und dem fachlich zuständigen Ministerium unter Angabe der maßgeblichen Gründe mitzuteilen.

#### 6. Verschwiegenheitspflicht

§ 18 BüPolBG verpflichtet den Polizeibeauftragten zur Verschwiegenheit, die nicht für Mitteilungen im dienstlichen Verkehr oder offenkundige Tatsachen gilt. Über die Einordnung entscheidet der Polizeibeauftragte in eigener Verantwortung.

Die Verschwiegenheitspflicht hat dabei den Zweck eines möglichst wirksamen „Whistleblower“-Schutzes und des Abbaus von Hemmnissen und Schaffung von Vertrauen, sich mit Angelegenheiten an den Polizeibeauftragten zu wenden.<sup>33</sup>

#### 7. Bericht

Nach § 19 BüPolBG erstattet der Polizeibeauftragte dem Landtag ab dem zweiten Jahr nach Aufnahme der Tätigkeit jährlich Bericht. Er kann dem Landtag jederzeit Vorschläge zur Verbesserung der Polizeipraxis vorlegen und setzt hiervon das zuständige Ministerium in Kenntnis.

### V. Befugnisse

§ 16 BüPolBG regelt die Befugnisse des Polizeibeauftragten. Nach § 16 Abs. 1 S. 1 BüPolBG prüft der Polizeibeauftragte auf Grundlage der Beschwerde oder Eingabe, ob hinreichender

Anlass zur Sachverhaltsaufklärung besteht. Nach § 16 Abs. 1 S. 2 BüPolBG ist hiervon in der Regel auszugehen, wenn bei verständiger Würdigung des Vorbringens eine nicht unerhebliche Rechtsverletzung oder ein nicht unerhebliches Fehlverhalten zumindest möglich erscheint. Die Hürden für ein Tätigwerden sind hierbei laut Gesetzesbegründung bewusst niedrig angesetzt.<sup>34</sup>

Sieht der Polizeibeauftragte einen solchen Anlass nicht, teilt er dies nach § 16 Abs. 1 S. 3 BüPolBG dem Betroffenen unter Angabe der maßgeblichen Gründe mit. Diese Entscheidung ist nach § 16 Abs. 1 S. 4 BüPolBG nicht anfechtbar.

Die Sachverhaltsaufklärung erfolgt durch Einholung von Auskünften und durch Akteneinsicht. Ausgestaltung, Reichweite und Grenzen dieser Befugnisse werden im Folgenden beleuchtet.

#### 1. Auskunftsrecht

§ 16 Abs. 2, 3 u. 5 BüPolBG regelt das Auskunftsrecht des Polizeibeauftragten. Nach § 16 Abs. 2 S. 1 BüPolBG kann der Polizeibeauftragte vom Ministerium und dessen unterstellten Polizeibehörden mündlich oder schriftlich Auskunft verlangen. Diese Auskunft ist nach § 16 Abs. 2 S. 2 BüPolBG unverzüglich zu erteilen. Dem von der Beschwerde oder Eingabe betroffenen Beamten sowie dem Leiter der betroffenen Polizeibehörde ist nach § 16 Abs. 2 S. 3 BüPolBG Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

§ 16 Abs. 3 S. 1 BüPolBG regelt, dass die Auskunft nur verweigert werden darf, wenn der betroffene Beamte durch die Auskunft sich selbst oder einem Angehörigen dem Verdacht eines Dienstvergehens oder einer Straftat aussetzen würde (Nr. 1) oder dem um Auskunft angehaltenen Beamten ein Zeugnisverweigerungsrecht nach § 52 Abs. 1 StPO zusteht (Nr. 2). Die Berufung auf ein Auskunftsverweigerungsrecht erfolgt nach § 16 Abs. 3 S. 2 BüPolBG gegenüber dem unmittelbaren Dienstvorgesetzten. Als dritten Auskunftsverweigerungsgrund nennt § 16 Abs. 3 S. 3 BüPolBG zwingende Geheimhaltungsgründe entsprechend § 96 StPO, also wenn das Bekanntwerden dem Wohl des Bundes oder des Landes Nachteile bereiten würde.

§ 16 Abs. 5 BüPolBG gibt eine Belehrung des Beamten vor, wenn konkrete Anhaltspunkte bestehen, die den Verdacht eines Dienstvergehens oder einer Straftat rechtfertigen. Dann steht es dem betroffenen Beamten frei, sich zu äußern oder eines Beistands zu bedienen. Den Hinweis erteilt der unmittelbare Dienstvorgesetzte.

Bezüglich des Auskunftsrechts ist im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens angemerkt worden, die Auskunftspflichten entgegen Art. 29 LV nicht nur die Landesregierung, sondern auch Landesbehörden treffen würden und damit eher den Befugnisse des Petitionsausschusses nach Art. 25 Abs. 2 LV entsprächen.<sup>35</sup> Da der Gesetzgeber aber in § 12 Abs. 3 BüPolBG ausdrücklich darauf hinweise, das Petitionsrecht stünde neben dem Eingabe- bzw. Beschwerderecht, sei nicht anzunehmen, der Polizeibeauftragte könne seine Befugnisse aus den verfassungsrechtlich verbürgten Befugnissen des Petitionsausschusses ableiten.<sup>36</sup> Diese Argumentation kann nicht überzeugen. § 12 Abs. 3 BüPolBG regelt zu Gunsten des Eingebenden eine Parallelität der Verfahren im Petitionsausschuss und beim Polizei-

33 Gesetzesbegründung, Drs. 18/3655, S. 16.

34 Gesetzesbegründung, Drs. 18/3655, S. 15.

35 Frankenstein, NordÖR 2017, 7, 12.

36 Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes, Drs. 18/6235, S. 10.

beauftragten. Damit soll allein klargestellt werden, dass der Bürger sich entscheiden kann, beide Stellen anzurufen. Daraus lässt sich nicht schließen, die verfassungsrechtlich verbürgten Befugnisse des Petitionsausschusses aus Art. 25 Abs. 2 LV sollten nicht auf den Polizeibeauftragten übertragen werden.<sup>37</sup>

## 2. Akteneinsichtsrecht

§ 16 Abs. 4 S. 1 BüPolBG regelt das Akteneinsichtsrecht und verweist hierfür auf § 4 Abs. 1 BüPolBG. Danach kann der Bürgerbeauftragte Akten einsehen, soweit nicht Rechte Dritter oder besondere Rechtsvorschriften, insbesondere des Datenschutzes und § 88 LVwG entgegenstehen. Nach § 88 Abs. 2 Nr. 2 LVwG darf die Akteneinsicht insbesondere nicht gewährt werden, wenn die Vorgänge ihrem Wesen nach geheim zu halten sind oder soweit das Bekanntwerden die berechtigten Interessen eines Beteiligten beeinträchtigen können (§ 88 Abs. 2 Nr. 3 LVwG).

Laut Gesetzesbegründung soll das Akteneinsichtsrecht ausdrücklich auch das Recht zur Einsichtnahme in staatsanwaltschaftliche Ermittlungsakten umfassen, soweit dadurch – entsprechend der Regelung in § 474 StPO – der Ermittlungszweck nicht vereitelt wird.<sup>38</sup>

Nicht gefolgt werden kann der Auffassung, § 50 S. 3 u. 4 BeamtStG stünden einer Einsicht oder Anforderung von Disziplinarvorgängen entgegen.<sup>39</sup> Richtig ist, dass die Disziplinarvorgänge im Hinblick auf §§ 50 BeamtStG, 85 LBG Bestandteil der Personalakte sind und diese nach § 50 S. 3 BeamtStG vertraulich zu behandeln sind. Davon kann aber nach § 50 S. 5 BeamtStG durch landesgesetzliche Regelung abgewichen werden. Genau eine solche landesgesetzliche Regelung stellt das BüPolBG dar. Letztlich würde es auch dem Zweck des Gesetzes widersprechen, wenn sich die Polizeibehörde pauschal auf § 50 BeamtStG berufen könnte und damit dem Polizeibeauftragten keinerlei Disziplinarakten zur Verfügung stellen müsste. Bestandteil der Personalakte sind ohnehin ausschließlich abgeschlossene Disziplinarvorgänge.<sup>40</sup>

Auch der pauschale Verweis auf den Ausschlussgrund des § 88 Abs. 2 Nr. 2 LVwG, wonach Vorgänge geheim zu halten sind, wenn das Bekanntwerden des Inhalts die Interessen eines Beteiligten beeinträchtigen könnte<sup>41</sup>, greift zu kurz. Zwar genießen die Perso-

nalakten besonderen Vertrauensschutz. Akteneinsicht wird aber auch nicht direkt vom Beschwerde- oder Eingabeführer, sondern vom Polizeibeauftragten durchgeführt, der streng zur Verschwiegenheit verpflichtet ist. Die besondere Rolle des Polizeibeauftragten als Hilfsorgan des Landtages und seine hierdurch begründete verfassungsrechtliche Stellung muss beachtet werden. Ein pauschaler Verweis auf Persönlichkeitsrechte wird dem nicht gerecht.

## 3. Sonstige Befugnisse

Darüber hinaus kann der Polizeibeauftragte nach § 16 Abs. 4 S. 3 BüPolBG Beschwerde- und Eingabeführer sowie Zeugen und Sachverständige anhören und in Abstimmung mit der Einsatzleitung bei Großlagen anwesend sein.

Der Verweis auf § 4 Abs. 1 BüPolBG in § 16 Abs. 4 BüPolBG sorgt dafür, dass der Polizeibeauftragten darüber hinaus auch befugt ist, Stellungnahmen zu erbitten und Zugang zu allen Behörden, Dienststellen und Einrichtungen des Landes zu erhalten.

## VI. Schluss

Mit dem Polizeibeauftragten hat der Gesetzgeber eine Stelle geschaffen, die nicht als Beschwerdestelle konzipiert ist, sondern als Beauftragter auch „für“ die Polizei tätig wird. Die Bereinigung externer und interner Konfliktsituationen durch ihn als Mediator steht im Vordergrund und allein die Einrichtung einer solchen Stelle ist schon begrüßenswert. Der erste Bericht steht noch aus und ist im kommenden Jahr zu erwarten. Es wird sich zeigen, wie häufig die Dienste des Polizeibeauftragten in Anspruch genommen wurden. Eine geeignete Grundlage ist durch den Gesetzgeber jedenfalls geschaffen worden.

37 Letztlich bezeichnet auch das Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes als „problematisch“, nicht aber als verfassungswidrig, Drs. 18/6235, S. 16.

38 Gesetzesbegründung, Drs. 18/3655, S. 15.

39 so Frankenstein, NordÄR 2017, 7, 14.

40 Schwarz, in: Brinktrine/Schollendorf, BeckOK Beamtenrecht Bund, 8. Edition, Stand 01.06.2017, BeamtstG, § 50, Rn. 6.1.

41 so Frankenreiter, NordÖR 2017, 7, 14.