

Einsetzung eines Beauftragten für Polizeiangelegenheiten

Iwers, Steffen Johann

Veröffentlichungsversion / Published Version
Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Iwers, S. J. (2022). *Einsetzung eines Beauftragten für Polizeiangelegenheiten*. (Wahlperiode Brandenburg, 7/25). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-80000-4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Einsetzung eines Beauftragten für Polizeiangelegenheiten

- Verhältnis zum Petitionsausschuss**
- Verhältnis zum Landesdatenschutzbeauftragten**
- Akteneinsicht in laufende Verfahren**
- Vertraulichkeit, Benachteiligungsverbot**
- Ausschreibung der Stelle**

Bearbeiter: Dr. Steffen Johann Iwers

Datum: 14. Juli 2022

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind unter www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de veröffentlicht. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt. Das Gutachten verzichtet aufgrund der besseren Lesbarkeit auf eine geschlechtsneutrale Formulierung. Sämtliche Formulierungen gelten gleichermaßen für alle Geschlechter.

Inhaltsverzeichnis

A.	Auftrag.....	5
B.	Stellungnahme	6
I.	Verletzung der Rechte des Landesbeauftragten für Datenschutz, Art. 74 Abs. 1 LV; zu Frage 1.....	6
1.	Problemstellung.....	6
2.	Unabhängigkeit des Landesbeauftragten für Datenschutz	7
a)	Unabhängigkeit	7
b)	Beeinträchtigung	8
c)	Berücksichtigung der Datenschutz-Grundverordnung.....	11
3.	Regelungen anderer Bundesländer	12
4.	Ergebnis	12
II.	Vereinbarkeit mit Art. 24, Art. 71 LV, Petitionsrecht und Petitionsausschuss; zu Frage 2	13
1.	Verletzung des Petitionsrechts aus Art. 24 Satz 1 LV	13
a)	Schutzbereich des Art. 24 Satz 1 LV.....	13
b)	Eingriff in das Grundrecht	14
c)	Ergebnis.....	15
2.	Vereinbarkeit mit der verfassungsrechtlichen Stellung des Petitionsausschusses	15
a)	Aufgabenkreis des Petitionsausschusses berührt.....	15
b)	Keine Verletzung des Petitionsausschusses als „Pflichtausschuss“	16
c)	Grundsätzlich ausschließliche Zuständigkeit des Petitionsausschusses.....	17
aa)	Monopol des Petitionsausschusses.....	17
bb)	Ausgestaltungskompetenz des Gesetzgebers nach Art. 71 Abs. 3 LV	18
cc)	Polizeibeauftragter nicht „sonstige staatliche Stelle“ nach Art. 24 Satz 1 LV	19
dd)	Auslegung des Art. 71 Abs. 1 i.V.m. Art. 24 Satz 1 LV	21
(1)	Wortlautinterpretation: „An den Landtag gerichtete“ Eingaben als Bezugspunkt der Kompetenz.....	21
(2)	Systematische Auslegung: Art. 71 Abs. 1, Art. 24 Satz 1 LV als abschließende Regelungen?.....	22
(3)	Teleologische Interpretation: Funktionen des Petitionsausschusses.....	23
(a)	Funktion der Grundrechtsverwirklichung	23

	(b) Parlamentsbezogene Funktionen	24
	(c) Folgerungen für die Einsetzung eines Polizeibeauftragten	26
	(d) Zwischenergebnis.....	30
d)	Bedeutung des Art. 74 Abs. 2 Satz 1 LV, weitere Landesbeauftragte	30
e)	Abwägung der Kompetenz aus Art. 74 Abs. 2 Satz 1 LV mit der Stellung des Petitionsausschusses aus Art. 71 Abs. 1 LV	32
	aa) Schwere der Beeinträchtigung.....	33
	bb) Kompensation: Polizeibeauftragter als Hilfsorgan des Landtages?.....	34
	(1) Begriff des Hilfsorgans	34
	(2) Ausgestaltung der Stellung des Polizeibeauftragten im BbgPBG-E.....	36
	(3) Zwischenergebnis: keine Kompensation.....	38
	cc) Verhältnismäßigkeit	38
	(1) Defizite des Petitionsausschusses; Vorteile des Polizeibeauftragten	38
	(2) Zuordnung des Polizeibeauftragten zum Petitionsausschuss	39
f)	Ergebnis.....	41
g)	Exkurs: Gesetzgebung anderer Bundesländer	43
	aa) Baden-Württemberg	43
	bb) Berlin	44
	cc) Bremen	45
	dd) Hessen	45
	ee) Mecklenburg-Vorpommern	46
	ff) Rheinland-Pfalz	47
	gg) Schleswig-Holstein	47
	hh) Thüringen	48
III.	Pflicht zur Ausschreibung der Stelle; zu Frage 3	48
1.	Gesetzliche Pflichten	48
	a) Beamtenstatusgesetz.....	48
	b) Landesbeamtengesetz.....	49
2.	Art. 33 Abs. 2 GG, Art. 21 Abs. 1 Satz 1 LV	50
	a) Zugang zum öffentlichen Amt	50
	b) Allgemein geltende Pflicht zur Ausschreibung	51

c)	Ausschreibung von Wahlämtern	52
d)	Ergebnis.....	58
IV.	Einblick in laufende straf- oder disziplinarrechtliche Verfahren; zu Frage 4	58
1.	Vorbemerkung.....	58
2.	Staatsanwaltschaftliche Ermittlungs- und behördliche Disziplinarverfahren; Verbot der „administrativen Überkontrolle“	59
a)	Akteneinsicht als parlamentarische Kontrolle der Landesregierung.....	59
b)	Geltung auch für das parlamentarische Hilfsorgan Polizeibeauftragter	61
c)	Ergebnis.....	62
3.	Einblick in laufende gerichtliche Verfahren.....	62
a)	Verfassungsrechtliche Grenzen des parlamentarischen Kontrollrechts	63
b)	Verfassungsrechtliche Grenzen der Rechte des Polizeibeauftragten	64
c)	Entgegenstehendes Bundesrecht	66
aa)	Besonderheit: Länderkompetenz, § 187 VwGO	67
bb)	§ 474 StPO.....	67
(1)	Landesverfassungsrechtliche Regelungen.....	68
(a)	Akteneinsichtsrecht nach Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV und § 474 StPO.....	68
(b)	Akteneinsichtsrecht des Polizeibeauftragten und § 474 StPO	70
(aa)	Gerichtsverfahren von § 474 StPO erfasst	70
(bb)	Einfachgesetzliche Norm kann erfasst sein.....	70
(cc)	Voraussetzungen und Grenzen der Zulässigkeit landesverfassungsrechtlicher Normierung.....	71
(2)	Bundesrechtliche Öffnungsklausel, § 474 Abs. 6 StPO	76
d)	Ergebnis.....	80
4.	Einblick in laufende staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren und in Disziplinarverfahren	81
5.	Länderregelungen	81
V.	Vertrauliche Behandlung von Hinweisen; zu Frage 5	83

1.	Schutz personenbezogener Daten, § 7 Abs. 3 BbgPBG-E.....	83
2.	Relativierung des Schutzes der Vertraulichkeit	85
	a) Straftaten und Disziplinarangelegenheiten, § 7 Abs. 4 BbgPBG-E	85
	b) Abschluss des Verfahrens, § 10 Abs. 2 und 3 BbgPBG-E	87
	c) Berichte des Polizeibeauftragten, § 11 Abs. 3 BbgPBG-E	88
3.	Weitergehender Schutz der Vertraulichkeit nach anderen Landesgesetzen	88
4.	Ergebnis	90
VI.	Umkehr der Beweislast, § 4 BbgPBG-E; zu Frage 6.....	90
	1. Gesetzgebungskompetenz des Landes	90
	2. Mögliche Ausgestaltungen einer gesetzlichen Normierung	90
VII.	Zusammenfassende Beantwortung der Fragen	95
	1. Zu Frage 1, Verletzung der Rechte des Landesbeauftragten für Datenschutz, Art. 74 Abs. 1 LV	95
	2. Zu Frage 2, Vereinbarkeit mit Art. 24 Satz 1, Art. 71 Abs. 1 LV	96
	3. Zu Frage 3, Pflicht zur Ausschreibung der Stelle	98
	4. Zu Frage 4, Einblick in laufende straf- oder disziplinarrechtliche Verfahren.....	98
	a) Vor Gerichten geführte derartige Verfahren.....	98
	b) Staatsanwaltschaftliche Ermittlungs- und behördlich geführte Disziplinarverfahren	99
	5. Zu Frage 5, Vertrauliche Behandlung von Hinweisen.....	99
	6. Zu Frage 6, Umkehr der Beweislast, § 4 BbgPBG-E.....	100

A. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst ist zu dem „Gesetzentwurf für ein Gesetz über die oder den Beauftragten für Polizeiangelegenheiten des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Polizeibeauftragtengesetz – BbgPBG)“, LT-Drs. 7/5013, mit der Begutachtung folgender Fragen beauftragt worden:

1. In § 2 Abs. 1 BbgPBG-E sind Sachverhalte geregelt, in denen eine Befassung der oder des Beauftragten für Polizeiangelegenheiten nicht erfolgt. Ist diese Norm zu ergänzen, um eine Verletzung der der Landesbeauftragten für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht in Art. 74 Abs. 1 der Landesverfassung gewährten Rechte auszuschließen?

2. Ist die Einrichtung einer oder eines Beauftragten für Polizeiangelegenheiten, die oder der gemäß § 1 Abs. 3 BbgPBG-E als Hilfsorgan des Landtags tätig werden soll, mit Art. 71 Abs. 1 (Petitionsausschuss) und Art. 24 (Petitionsrecht) der Landesverfassung vereinbar?

3. Gemäß § 12 Abs. 1 BbgPBG-E wählt der Landtag auf Vorschlag der Fraktionen die Beauftragte oder den Beauftragten. Ist vor der Wahl eine öffentliche Ausschreibung der Stelle erforderlich oder kann davon abgesehen werden?

4. In § 2 Abs. 1 BbgPBG-E sind die Grenzen der Befassung geregelt. Gibt es rechtliche Bedenken, dass die oder der Beauftragte für Polizeiangelegenheiten im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten gemäß BbgPBG-E in laufende strafrechtliche oder disziplinarrechtliche Verfahren Einblick erhält?

5. Enthält BbgPBG-E Regelungen, die einer vertraulichen Behandlung von Hinweisen und dem damit einhergehenden Schutz von Petentinnen und Petenten entgegenstehen?

6. Wie kann in Bezug auf § 4 Abs. 1 Satz 2 BbgPBG-E die bestehende Beweispflicht der Petentinnen und Petenten umgekehrt und rechtlich ausgestaltet werden?

B. Stellungnahme

I. Verletzung der Rechte des Landesbeauftragten für Datenschutz, Art. 74 Abs. 1 LV; zu Frage 1

1. Problemstellung

Eine Verletzung der dem Landesbeauftragten für Datenschutz in Art. 74 Abs. 1 LV eingeräumten Rechte kommt insofern in Betracht, als nach dem Gesetzentwurf eine Überschneidung der Zuständigkeiten der beiden Landesbeauftragten nicht ausgeschlossen ist: Die Eingabe- und Beschwerderechte nach § 4 BbgPBG-E können sich auch auf polizeiliche Maßnahmen (polizeiliches Verhalten) beziehen und diese unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten beanstanden.

Entsprechend hat die Landesbeauftragte für Datenschutz und Akteneinsicht in der parlamentarischen Anhörung zu dem Gesetzentwurf gefordert, eine Befassung des Polizeibeauftragten solle untersagt werden, wenn diese zu einem Eingriff in ihr zugewiesene Verfahren oder zu einer Nachprüfung ihrer behördlichen Entscheidung führe. Dies sei aufgrund der

gesetzlich vorgeschriebenen Unabhängigkeit ihrer Behörde geboten. In § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BbgPBG-E sollten daher, so die Landesbeauftragte, auch datenschutzrechtliche Verfahren und Entscheidungen aufgenommen werden. Darüber hinaus sollten Sachverhalte mit ganz überwiegenden datenschutzrechtlichen Fragen (mit Einwilligung der Beschwerdeführenden) an ihre Behörde abgegeben werden, da nur so einer unterschiedlichen rechtlichen Bewertung vorgebeugt werden könne.¹

2. Unabhängigkeit des Landesbeauftragten für Datenschutz

Art. 74 Abs. 1 LV sieht vor, dass der Landtag zur Wahrung des Grundrechts auf Datenschutz einen Landesbeauftragten für Datenschutz wählt,² der in seiner Amtsführung unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen ist.³ Fraglich ist, ob diese verfassungsrechtlich gewährleistete Unabhängigkeit durch eine die Zuständigkeit des Datenschutzbeauftragten überschneidende Zuständigkeit des Polizeibeauftragten verletzt wird.

a) Unabhängigkeit

Die Unabhängigkeit des Landesbeauftragten für Datenschutz ist der richterlichen Unabhängigkeit (Art. 108 Abs. 1 LV, Art. 97 Abs. 1 GG) nachgebildet. Er ist weisungsunabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Diese Unabhängigkeit besteht bei der Wahrnehmung seiner ihm durch die Verfassung und das Landesdatenschutzgesetz zugewiesenen Aufgaben und ist hierdurch entsprechend begrenzt. Weiteres Merkmal seiner Unabhängigkeit ist die (prinzipiell) fehlende Möglichkeit seiner Entlassung bzw. Abwahl (§ 16 Abs. 3 BbgDSG).⁴

¹ Pr-AIK 7/36, Anlage 1, Schriftliche Stellungnahme vom 30. März 2022, S. 2 f.

² Das Grundrecht auf Datenschutz selbst, Art. 11 Abs. 1, 2 LV, wird durch die in § 4 Abs. 2 BbgPBG-E geschaffene Möglichkeit, sich nicht nur an den Datenschutz-, sondern zusätzlich auch (parallel oder allein) an den Polizeibeauftragten wenden zu können, ersichtlich nicht berührt (vgl. bereits oben I. 1.); damit scheidet auch eine Verletzung einer dem Datenschutzbeauftragten insoweit möglicherweise mittelbar eingeräumten Rechtsposition von vornherein aus.

³ Erkennbar nicht betroffen durch den BbgPBG-E sind die dem Beauftragten in Art. 74 Abs. 1 LV weiter eingeräumten Rechte, sich jederzeit an den Landtag wenden zu können, und die gegenüber den Behörden und Verwaltungseinrichtungen des Landes und der Kommunen bestehenden Einsichts-, Auskunfts- und Zutrittsrechte.

⁴ *Lieber*, in: *Lieber/Iwers/Ernst*, Verfassung des Landes Brandenburg, 2012, Art. 74 Ziff. 1.4.

b) Beeinträchtigung

Eine Beeinträchtigung dieser Unabhängigkeit liegt – wie bei der richterlichen Unabhängigkeit – zuvörderst im Falle von (unzulässigen) Einzel- oder allgemeinen Weisungen vor, wird aber auch anzunehmen sein bei bestimmten sonstigen mittelbaren Zugriffen, die sich negativ auf die Tätigkeit des Datenschutzbeauftragten auswirken.

So nimmt der Europäische Gerichtshof an, „Unabhängigkeit“ bedeute, „dass die betreffende Stelle völlig frei von Weisungen und Druck handeln kann“ und impliziere „eine Entscheidungsgewalt ..., die jeglicher Einflussnahme von außerhalb der Kontrollstelle, sei sie unmittelbar oder mittelbar, entzogen ist“.⁵ Ausreichend sei dabei „die bloße Gefahr einer politischen Einflussnahme der Aufsichtsbehörden auf die Entscheidungen der Kontrollstellen..., um deren unabhängige Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beeinträchtigen. Zum einen könnte daraus nämlich ein ‚vorausseilender Gehorsam‘ dieser Stellen im Hinblick auf die Entscheidungspraxis der Aufsichtsstelle folgen. Zum anderen erfordert Art. 28 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 95/46 angesichts der Rolle der Kontrollstellen als Hüter des Rechts auf Privatsphäre, dass ihre Entscheidungen, also sie selbst, über jeglichen Verdacht der Parteilichkeit erhaben sind.“⁶

Für die richterliche Unabhängigkeit werden u.a. als geschützt betrachtet: die Reihenfolge der Bearbeitung, Terminbestimmungen, Ladungen, Fristsetzungen, Beweiserhebung, Aktenübersendung, Geschäftsverteilung.⁷ Als Beeinträchtigungen der richterlichen (sachlichen) Unabhängigkeit werden etwa Anleitungen, Bitten und Beschwerden von Behörden zu konkreten Fällen sowie Vorhaltungen, die ein Unwerturteil enthalten oder sich auf die Bearbeitungszeit beziehen, verstanden.⁸

Der Polizeibeauftragte ist gegenüber dem Datenschutzbeauftragten nicht weisungsbefugt, sodass eine unmittelbare Beeinträchtigung des Rechts auf Unabhängigkeit nicht gegeben

⁵ EuGH, Urt. vom 9. März 2010, Az. C-518/07, juris, Rn. 18 f.

⁶ EuGH, Urt. vom 8. April 2014, Az. C-288/12, juris, Rn. 53; hierzu *Brühann*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, AEUV Art. 16, Rn. 78.

⁷ *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 97 Rn. 3; *Detterbeck*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 97 Rn. 13.

⁸ *Kment* (Fn. 7), Art. 97 Rn. 4; *Detterbeck* (Fn. 7), Art. 97 Rn. 20.

ist. Auch existiert keine mittelbare, staatlichen Stellen Einfluss auf die Verfahren des Datenschutzbeauftragten gewährende Aufsichtsfunktion des Polizeibeauftragten.

Fraglich ist daher, ob bereits die „Doppelzuständigkeit“ und die hiermit einhergehende Möglichkeit unterschiedlicher Bewertungen eines bestimmten Sachverhalts – etwa als rechtswidrig oder rechtmäßig – ein vergleichbares Gewicht zu den skizzierten Fallgestaltungen der Beeinträchtigungen der richterlichen Unabhängigkeit erlangt.

Das ist nach hier vertretener Ansicht nicht der Fall:

Zunächst begründet Art. 74 Abs. 1 LV kein Recht des Datenschutzbeauftragten, als einzige Stelle des Landes mit datenschutzrechtlich begründeten Beschwerden befasst zu werden.

Da der Datenschutzbeauftragte nach Art. 74 Abs. 1 LV ausdrücklich und ausschließlich zur Wahrung des Grundrechts auf Datenschutz eingerichtet wird (anders, als das für den Petitionsausschuss anzunehmen ist, s.u. II. 2. c), ist seine Rechtsposition insoweit von der Grundrechtsausübung her zu bestimmen.⁹ Da die Einrichtung des Polizeibeauftragten zu einer Wahlmöglichkeit der Grundrechtsträger führt, ob sie sich – wegen der Beteiligung der Polizei – an diesen oder – wegen des datenschutzrechtlichen Sachzusammenhangs – an den Datenschutzbeauftragten oder an beide zugleich wenden, wird der Grundrechtsschutz verfahrensrechtlich erweitert und nicht beeinträchtigt. Hieran ändert auch die Möglichkeit unterschiedlicher Bewertungen ein und desselben Sachverhalts im Falle einer parallel erfolgenden Befassung beider Beauftragter nichts: Eine Beschneidung des grundrechtlichen Schutzniveaus liegt hierin nicht.

Ein im Falle paralleler Befassung beider Beauftragter mit demselben Sachverhalt (oder mit sehr vergleichbarem Sachverhalten) mögliches Auseinanderfallen der Bewertungen kann ebenfalls nicht als Verletzung der Unabhängigkeit des Datenschutzbeauftragten qualifiziert werden, sondern ist Folge der Zulässigkeit der Einrichtung weiterer Beauftragter. Wenn Art. 74 Abs. 2 LV die Einrichtung weiterer Landesbeauftragter zulässt, spricht sich die Landesverfassung jedenfalls nicht explizit gegen jedwede Überschneidungen der Tätigkeit dieser Beauftragten aus.

⁹ Vgl. Thomé, Die Unabhängigkeit der Bundesdatenschutzaufsicht, VuR 2015, S. 130, 132.

Darüber hinaus ist der Fall parallel geführter Verfahren auch nicht vergleichbar mit den zur richterlichen Unabhängigkeit skizzierten Beeinträchtigungen, die durch eine unmittelbar auf den Richter erfolgende äußere Einflussnahme, auf die auch der Europäische Gerichtshof in seiner skizzierten Judikatur zentral abstellt, gekennzeichnet sind. An einer solchen fehlt es vorliegend, insbesondere wird durch das Agieren des ebenfalls unabhängigen Polizeibeauftragten kein politischer Druck ausgeübt. Staatlichen Stellen ist auch keine Möglichkeit eröffnet, dem Polizeibeauftragten bestimmte Fälle zuzuweisen und das Ergebnis zu präjudizieren, sodass hierdurch mittelbarer Druck auf den Datenschutzbeauftragten ausgeübt werden könnte. Vielmehr kommen die beiden Beauftragten gerade unabhängig voneinander zu ihren ggf. unterschiedlichen Ergebnissen.

Die bloße Tatsache parallel geführter Verfahren bedingt auch keinen Eingriff in bei dem Datenschutzbeauftragten geführte Verfahren, da diese von ihm weiter in eigener Verantwortung und unabhängig bearbeitet werden. Er ist ohne Abstriche in der Lage, sich seine eigene Auffassung zu bilden und zu dem von ihm zu vertretenden Ergebnis zu gelangen.

Eine „Nachprüfung“ seiner Entscheidung ist mit einem parallelen Verfahren ebenfalls nicht verbunden, da es vollständig an einer rechtlichen (Dritt-)Wirkung des Ausgangs der bei dem Polizeibeauftragten geführten Verfahren fehlt. Die Unabhängigkeit des Datenschutzbeauftragten schützt ihn dagegen nicht vor einem abweichenden Ergebnis anderer Stellen, da das von ihm gefundene hierdurch nicht abgeändert wird.¹⁰

Im Übrigen kann darauf hingewiesen werden, dass eine Überlagerung der Zuständigkeiten des Datenschutzbeauftragten in Bezug auf den Petitionsausschuss bereits besteht, da auch dieser prinzipiell mit datenschutzrechtlich begründeten Petitionen befasst werden kann.

¹⁰ Ein unmittelbares Nachprüfen der Verfahren oder Entscheidungen des Datenschutzbeauftragten durch den Polizeibeauftragten ist im Übrigen ausgeschlossen. Der Polizeibeauftragte ist nicht befugt, Beschwerden zu behandeln, die sich gegen den Datenschutzbeauftragten richten. Dieser ist nicht „Polizei“ im Sinne des § 4 Abs. 2 BbgPBG-E, und eine Befassung scheidet auch nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 BbgPBG-E aus, da die Landesregierung keine Einwirkungsmöglichkeit auf den Datenschutzbeauftragten besitzt.

c) Berücksichtigung der Datenschutz-Grundverordnung

Nimmt man an, die Bestimmungen der Landesverfassung seien – auch im Falle landesgesetzlich bestimmter Aufgabenzuweisungen an Landesbeauftragte – nach Maßgabe des Europarechts auszulegen,¹¹ ergibt sich kein anderes Bild.

Europarechtlich einschlägig sind Art. 51 f., 57, 77 DSGVO. Gem. Art. 51 DSGVO schaffen die Mitgliedstaaten u.a. zum Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen eine oder mehrere unabhängige Behörden für die Überwachung der Anwendung der DSGVO („Aufsichtsbehörden“). Gem. § 18 Abs. 1 Satz 1 BbgDSG ist Aufsichtsbehörde für Brandenburg der Landesdatenschutzbeauftragte. Gem. Art. 52 Abs. 1 DSGVO handelt jede Aufsichtsbehörde bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und bei der Ausübung ihrer Befugnisse völlig unabhängig. Gem. Abs. 2 der Norm unterliegen ihre Mitglieder bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und der Ausübung ihrer Befugnisse weder direkter noch indirekter Beeinflussung von außen und ersuchen weder um Weisung noch nehmen sie Weisungen entgegen. Nach Art. 57 Abs. 1 Buchst. f DSGVO hat sich die Aufsichtsbehörde mit Beschwerden zu befassen, die gem. Art. 77 DSGVO von betroffenen Personen mit der Behauptung erhoben werden, die Verarbeitung der sie betreffenden personenbezogenen Daten verstoße gegen die DSGVO.

Bereits Art. 77 Abs. 1 DSGVO selbst, wonach das Recht zur Beschwerde „unbeschadet eines anderweitigen verwaltungsrechtlichen oder gerichtlichen Rechtsbehelfs“ besteht, zeigt, dass das Beschwerderecht keinen Ausschließlichkeitscharakter hat und nicht Exklusivität für sich beansprucht. Vielmehr bleiben der gerichtliche Rechtsschutz und weitere verwaltungsrechtliche Rechtsbehelfe eröffnet.

Dementsprechend wird in der juristischen Literatur angenommen, die Beschwerde nach Art. 77 DSGVO trete neben weitere Rechtsbehelfe. Dem Risiko voneinander abweichender Bewertungen und Entscheidungen könne in der Praxis durch einen engen Austausch der mit den Beschwerden befassten Stellen begegnet werden. Ausgeschlossen werden könnten unterschiedliche Entscheidungen damit jedoch nicht, was aber durch die DSGVO auch

¹¹ Vgl. etwa LVerfG LSA, Beschl. vom 1. Sep. 2015, Az. LVG 4/13, LVG 5/13, juris, Rn. 28 f.

nicht vorgesehen sei. Eine endgültige Klärung könne durch die Gerichte vorgenommen werden.¹²

Zwar bezieht sich Art. 77 Abs. 1 DSGVO und beziehen sich die Aussagen der juristischen Literatur ausdrücklich nur auf „Rechtsbehelfe“ (das sind auf die Anfechtung behördlicher und gerichtlicher Entscheidungen gerichtete Eingaben) und nicht auch auf bloße Beschwerden zu anderen staatlichen Stellen, wie zum Polizeibeauftragten, jedoch ist nicht anzunehmen, dass die DSGVO zwar Rechtsbehelfe, die zu einer *rechtserheblichen* Parallelität von Verfahren führen können,¹³ unberührt lassen, sonstige *formlose* Abhilfemöglichkeiten aber ausschließen wollte.

3. Regelungen anderer Bundesländer

Eine Abgrenzung der Zuständigkeiten der Bürger- oder Polizeibeauftragten von denen der Datenschutzbeauftragten sieht, soweit ersichtlich, allein § 11 Abs. 3 BremPBG vor:

„Wirft eine Eingabe Fragen auf, die sowohl in die Zuständigkeit der beauftragten Person als auch in diejenige der oder des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit oder des Landesrechnungshofes fallen, so stimmt die beauftragte Person ihr Vorgehen mit diesen Stellen ab. Untersuchungen sollen möglichst koordiniert erfolgen.“¹⁴

Andere Bundesländer haben eine Abgrenzung offenbar nicht für erforderlich erachtet, und auch Bremen entscheidet sie strukturell gerade zugunsten des Polizeibeauftragten.

4. Ergebnis

Im Ergebnis ist der Gesetzgeber verfassungsrechtlich durch Art. 74 Abs. 1 LV nicht dazu verpflichtet, die Zuständigkeit des Datenschutzbeauftragten im Verhältnis zum Polizeibeauftragten durch eine Ergänzung des § 2 Abs. 1 BbgPBG-E abzugrenzen oder gar eine ausschließliche Zuständigkeit des Datenschutzbeauftragten für datenschutzrechtlich geprägte

¹² *Körffer*, in: Paal/Pauly, DS-GVO BDSG, 3. Auf. 2021, Art. 77 DS-GVO Rn. 9; *Mundi*, in: Wolff/Brink, Datenschutzrecht BeckOK, 39. Ed., Stand: 1.11.2021, DS-GVO Art. 77 Rn. 17.

¹³ Vgl. eindrücklich *Mundi* (Fn. 12), Art. 77 DSGVO Rn. 18 f.

¹⁴ Interessanter Weise bleibt hier ein Nebeneinander unter Führung des Polizeibeauftragten möglich, während es im Falle des Zusammentreffens mit der Tätigkeit von Untersuchungsausschüssen, aber vor allem auch mit den „Kontroll- und Aufsichtszuständigkeiten anderer Behörden und öffentlicher Stellen“ zugunsten letzterer ausgeschlossen wird. Offenbar wird der Datenschutzbeauftragte als weniger „schutzwürdig“ betrachtet.

Beschwerden vorzusehen. Gegenteilige Regelungen in den einschlägigen Gesetzen der anderen Bundesländer sind nicht ersichtlich.

II. Vereinbarkeit mit Art. 24, Art. 71 LV, Petitionsrecht und Petitionsausschuss; zu Frage 2

1. Verletzung des Petitionsrechts aus Art. 24 Satz 1 LV

Art. 24 Satz 1 Landesverfassung (LV) gewährleistet jedermann das subjektive Recht, sich einzeln oder gemeinschaftlich mit Anregung, Kritik und Beschwerde u.a. an den Landtag zu wenden. Dieses Grundrecht wird durch die Einsetzung eines Beauftragten für Polizeianglegenheiten (im Folgenden: Polizeibeauftragter) aus den im Folgenden dargelegten Gründen nicht verletzt.

a) Schutzbereich des Art. 24 Satz 1 LV

Mit der Einsetzung eines Polizeibeauftragten ist der sachliche Schutzbereich des Grundrechts berührt. Hiernach wird es den Grundrechtsberechtigten ermöglicht, sich mit „Anregung, Kritik und Beschwerde“, die auf ein bestimmtes Verhalten staatlicher Stellen gerichtet sind,¹⁵ an den Petitionsausschuss zu wenden.

Der Polizeibeauftragte soll nach § 4 Abs. 2 des Gesetzentwurfs (im Folgenden: BbgPBG-E) zukünftig von jeder Bürgerin und jedem Bürger sowie von Polizeibediensteten und juristischen Personen insbesondere mit Beschwerden befasst werden können, die sich auf ein mutmaßliches Fehlverhalten von Polizeibediensteten oder die behauptete Rechtswidrigkeit einer polizeilichen Maßnahme beziehen. Gemäß § 1 Abs. 1 BbgPBG-E soll er darauf hinwirken, dass begründeten Beschwerden abgeholfen wird.

Damit überschneiden sich die dem Polizeibeauftragten gestellten Aufgaben wesentlich mit dem Petitionsgrundrecht: Die in § 4 Abs. 2 BbgPBG-E genannten Beschwerden können ohne weiteres auch als Petition an den Petitionsausschuss des Landtages gerichtet werden und sind hiervon nicht etwa ausgeschlossen, weil sie sich auf polizeiliches Handeln beziehen.

¹⁵ *Iwers*, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, 2012, Art. 24; zu Art. 17 GG vgl. *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 17 Rn. 3 m.w.N.

Anderes wird für die Eingaben der Polizeibediensteten nach § 4 Abs. 1 Satz 1 BbgPBG-E zu gelten haben. Hier wird mit dem Polizeibeauftragten eine Stelle geschaffen, an den sich Polizeibedienstete wenden können, um ohne Einhaltung des Dienstweges auf im Dienst auftretende Probleme hinzuweisen, diese vortragen und besprechen zu können oder sich beraten zu lassen.¹⁶ Derartige Möglichkeiten bietet die Petition nicht. Entsprechend wird den Polizeibediensteten ausdrücklich in § 4 Abs. 2 BbgPBG-E gesondert das Recht zur Beschwerde zugestanden. Das Eingaberecht nach § 4 Abs. 1 Satz 1 BbgPBG-E berührt Art. 24 Satz 1 LV (und auch Art. 71 Abs. 1 LV) nicht.

b) Eingriff in das Grundrecht

Dass sich die dem Petitionsausschuss und dem Polizeibeauftragten je gestellten Aufgabebereiche überschneiden, bedeutet aber nicht zwangsläufig, dass das Petitionsrecht beeinträchtigt würde. Ein Eingriff in das Grundrecht liegt vielmehr erst dann vor, wenn eine Petition nicht angenommen, sie nicht oder mangelhaft bearbeitet oder nicht in angemessener Frist beschieden wird.¹⁷

Demnach käme ein Eingriff in das Grundrecht des Art. 24 Satz 1 LV vorliegend nur in Betracht, wenn die gesetzliche Ausgestaltung der Aufgaben und der Stellung des Polizeibeauftragten zur Folge hätte, dass Eingaben, die dem Schutzbereich des Art. 24 Satz 1 LV unterfallen, nicht mehr vom Petitionsausschuss angenommen, behandelt und entschieden, sondern ausschließlich (oder aber jedenfalls zur Entscheidung) dem Polizeibeauftragten zugewiesen würden. Für eine solche Einschränkung des Petitionsrechts findet sich im Gesetzesentwurf aber kein Anhaltspunkt. In der Gesetzesbegründung wird vielmehr ausdrücklich ausgeführt: „Unbenommen bleibt das Recht, sich an den Petitionsausschuss des Landtags zu wenden.“¹⁸

¹⁶ LT-Drs. 7/5013, Begründung, A. Allgemeiner Teil, S. 1.

¹⁷ *Iwers* (Fn. 15), Art. 24; *Jarass* (Fn. 15), Art. 17 Rn. 10 m.w.N.

¹⁸ LT-Drs. 7/5013, Begründung, B. Besonderer Teil, S. 4, zu § 4; eine vergleichbare Aussage, dass auch das Recht, sich an sonstige staatliche Stellen nach Art. 24 Satz 1 LV wenden zu können, unbenommen bleibt, fehlt zwar, jedoch kann die Gesetzesbegründung zwanglos entsprechend auch in diesem Sinne verstanden werden.

c) Ergebnis

Im Ergebnis eröffnet der BbgPBG-E den Grundrechtsberechtigten des Art. 24 Satz 1 LV eine zusätzliche Möglichkeit, sich mit Beschwerden statt an den Petitionsausschuss an den Polizeibeauftragten zu wenden. Es besteht also zukünftig eine Wahlmöglichkeit.¹⁹ Eine Verkürzung des Petitionsgrundrechts liegt hierin nicht.

2. Vereinbarkeit mit der verfassungsrechtlichen Stellung des Petitionsausschusses

Nach Art. 74 Abs. 2 LV kann der Landtag neben dem nach Art. 74 Abs. 1 LV zu wählenden Datenschutzbeauftragten weitere Landesbeauftragte wählen. Fraglich ist aber, ob die auf gesetzlicher Grundlage (Art. 74 Abs. 3 LV)²⁰ erfolgende Einsetzung eines Polizeibeauftragten mit der in Art. 71 Abs. 1 LV verfassungsrechtlich ausgeformten Stellung des Petitionsausschusses vereinbar ist.

Dabei gilt, dass der Landtag bei der Schaffung weiterer Beauftragter zunächst weitgehend frei in der rechtlichen Ausgestaltung ist. Er ist aber an die Landesverfassung gebunden und darf weder die Rechte eines anderen Verfassungsorgans verletzen²¹ noch gegen sonstige Verfassungsbestimmungen verstoßen. Vorliegend kommt ein Verstoß gegen Art. 71 Abs. 1 LV in Betracht, da der Petitionsausschuss kein selbstständiges Verfassungsorgan sein soll²².

a) Aufgabenkreis des Petitionsausschusses berührt

Die Aufgaben des Petitionsausschusses werden in Art. 71 Abs. 1 LV geregelt. Hiernach entscheidet der Petitionsausschuss über die an den Landtag gerichteten Eingaben, soweit nicht der Landtag selbst entscheidet.

¹⁹ Mangels einer entsprechend begrenzenden Normierung im BbgPBG-E dürften der Petitionsausschuss und der Polizeibeauftragte auch gleichzeitig mit derselben Sache befasst werden können.

²⁰ *Lieber* (Fn. 4), Art. 74 Ziff. 2.

²¹ *Lieber* (Fn. 4), Art. 74 Ziff. 2.

²² Vgl. für Art. 45c GG *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, EL 96 Nov. 2021, Stand: Okt. 2011, Art. 45c Rn. 15 m.w.N.

Dem Polizeibeauftragten wird in den §§ 1, 4 BbgPBG-E ein gesetzlich definiertes eigenes Aufgabenspektrum zugewiesen, das sich inhaltlich mit dem Aufgabenkreis des Petitionsausschusses überschneidet.

Der Petitionsausschuss ist in Fortsetzung der „formellen Allzuständigkeit“²³ des Landtages als Volksvertretung umfassend für die Behandlung von beliebige Sachthemen erfassenden Petitionen und damit auch für die Behandlung von Anregungen, Kritik und Beschwerden zuständig, die das Tätigwerden der Polizei betreffen. Soweit daher das Petitionsgrundrecht reicht und der Petitionsausschuss tätig werden kann, wird sein Aufgabenkreis durch die zukünftig von § 4 Abs. 2 BbgPBG-E dem Polizeibeauftragten zugeordnete Aufgabenwahrnehmung berührt (das Eingaberecht nach § 4 Abs. 1 Satz 1 BbgPBG-E berührt die Stellung des Petitionsausschusses dagegen nicht, s.o. 1. a).

Die Aufgaben des Petitionsausschusses werden aber nicht unmittelbar von Gesetzes wegen dergestalt beschnitten, dass er Petitionen nicht mehr behandeln dürfte, die als Eingaben an den Polizeibeauftragten gerichtet werden (können). Vielmehr wird mit dem Polizeibeauftragten eine zum Petitionsausschuss „konkurrierende“ Stelle geschaffen, wodurch es zu einer faktischen Verringerung der an ihn gerichteten Petitionen kommen kann. Dabei wird dem Petitionsausschuss auch keine Möglichkeit eingeräumt, sich vorrangig vor dem Polizeibeauftragten mit Eingaben zu befassen, die nicht mehr an ihn, sondern an letzteren gerichtet werden; ein Zugriffsrecht, das ihn befähigte, einen etwaigen Aufgabenverlust zu steuern, besitzt der Ausschuss nach dem BbgPBG-E nicht.

Zu prüfen ist somit, ob die Schaffung eines dergestalt zum Petitionsausschuss „konkurrierenden“ Polizeibeauftragten eine Verletzung des Art. 71 Abs. 1 LV (i.V.m. Art. 24 Satz 1 LV) darstellt.

b) Keine Verletzung des Petitionsausschusses als „Pflichtausschuss“

Der Petitionsausschuss ist ein sog. Pflichtausschuss: Mit Art. 71 Abs. 1 LV wird der Landtag verpflichtet, einen Ausschuss einzurichten, dem die Kompetenz zugewiesen ist, an den

²³ Klein (Fn. 22), Art. 45c Rn. 28; vgl. auch StGH Bremen, NVwZ-RR 1997, S. 145, 146.

Landtag gerichtete Petitionen zu behandeln.²⁴ Pflichtausschüsse sind obligatorische parlamentarische Einrichtungen und als ständige Ausschüsse für die gesamte Legislaturperiode einzurichten.²⁵ Sie können nicht mit anderen Ausschüssen zusammengelegt werden, sondern sind eigenständig einzurichten, und die ihnen von Verfassungen wegen zugewiesenen Kompetenzen dürfen nicht ausgehöhlt werden.²⁶

Die Stellung des Petitionsausschusses als ständiger Pflichtausschuss wird durch die Einsetzung eines Polizeibevollmächtigten nicht berührt. Insbesondere führte diese nicht zu einer Aushöhlung der Kompetenzen des Petitionsausschusses, da dem Polizeibeauftragten eine den Aufgabenbereich des Petitionsausschusses nur überschneidende, nicht aber überlagernde Kompetenz zugewiesen wird.²⁷

c) Grundsätzlich ausschließliche Zuständigkeit des Petitionsausschusses

aa) Monopol des Petitionsausschusses

Dem Petitionsausschuss wird insoweit eine Sonderstellung²⁸ eingeräumt, als er *ausschließlich* dafür zuständig sein soll, Petitionen zu behandeln (und ggf. das den Petitionen zugrundeliegende Verwaltungshandeln zu überprüfen). Hiermit hält es die juristische Literatur für unvereinbar, dass dem Petitionsausschuss durch entsprechende gesetzliche Regelungen oder durch Regelung der Geschäftsordnung Petitionen entzogen (und etwa an

²⁴ *Lieber* (Fn. 4), Art. 71 Ziff. 1, 2; zum nach Art. 45c GG beim Deutschen Bundestag einzurichtenden Petitionsausschuss *Jarass* (Fn. 15), Art. 45c Rn. 1; nach *Kluth*, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 45c Rn. 3, hat sich der Petitionsausschuss grundsätzlich an der Bearbeitung aller Petitionen zu beteiligen.

²⁵ *Klein* (Fn. 22), Art. 45c Rn. 13; *Bauer*, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2015, Art. 45c Rn. 19.

²⁶ *Jarass* (Fn. 15), Art. 45c Rn. 1, Art. 45a Rn. 1.

²⁷ So im Ergebnis auch *Botta*, Unabhängige Polizeibeauftragte, JZ 2022, S. 664, 669, der aus Art. 45c GG eine Bestandsgarantie zugunsten des Petitionsausschusses ableitet.

²⁸ *Magiera*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 45c Rn. 2; *Bauer* (Fn. 25), Art. 45c Rn. 19.

einen Fachausschuss überwiesen) werden.²⁹ Es soll eine „exklusive Petitionsbehandlungskompetenz“ des Petitionsausschusses³⁰ bzw. ein „verfassungsrechtliches Monopol“³¹ bestehen.

Gegen eine solche durch Art. 71 Abs. 1 i.V.m. Art. 24 Satz 1 LV etwaig (s.u. dd) vermittelte Monopolstellung des Petitionsausschusses könnte die Einrichtung eines Polizeibeauftragten verstoßen.

bb) Ausgestaltungskompetenz des Gesetzgebers nach Art. 71 Abs. 3 LV

Ein etwaiges derartiges „Monopol“ des Petitionsausschusses wird jedenfalls nicht bereits durch Art. 71 Abs. 3 LV relativiert und zur Verfügung des Gesetzgebers gestellt, wenn hier vorgesehen ist, dass „das Nähere“ durch Gesetz geregelt wird.

Diese Regelung ist als bloßer Ausgestaltungsvorbehalt zu qualifizieren, die Möglichkeiten des Gesetzgebers sind entsprechend beschränkt: *Ausgestaltet* werden können das Petitionsrecht selbst, das Verfahren des Petitionsausschusses und seine Entscheidungen sowie die in Abs. 2 der Norm geregelten Zutritts- und Informationsrechte.³² Der Landtag kann auch die Befugnisse des Petitionsausschusses ausgestalten³³ und ihm für die Überprüfung von Beschwerden besondere Kontroll- und Ermittlungsbefugnisse einräumen.³⁴ Eine Befugnis des Gesetzgebers, den Aufgabenbestand des Petitionsausschusses zugunsten anderer (in Konkurrenz zu ihm neu geschaffener) Stellen wesentlich zu *beschränken*, wird dagegen

²⁹ Vgl. *Magiera* (Fn. 28), Art. 45c Rn. 7; *Klein* (Fn. 22), Art. 45c Rn. 22; *Stöffler*, in: Linck u.a., Die Verfassung des Freistaates Thüringen, 2013, Art. 65 Rn. 12.

³⁰ *Klein* (Fn. 22), Art. 45c Rn. 22.

³¹ *Bauer* (Fn. 25), Art. 45c Rn. 22 m.w.N.; *Brocker*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Stand: 50. Ed., 15.2.2022, Art. 45c Rn. 2.

³² Für Art. 45c Abs. 2 GG wird hierüber hinaus angenommen, die Bestimmung begründe eine ausschließliche Bundesgesetzgebungskompetenz; vgl. nur *Jarass* (Fn. 15), Art. 45c Rn. 3.

³³ *Lieber* (Fn. 4), Art. 71 Ziff. 2.

³⁴ *Lieber* (Fn. 4), Art. 71 Ziff. 4.

nicht begründet.³⁵ In „Umsetzung“ des Ausgestaltungsvorbehalts hat der Gesetzgeber das Petitionsgesetz (PetG) erlassen.

cc) Polizeibeauftragter nicht „sonstige staatliche Stelle“ nach Art. 24 Satz 1 LV

Fraglich ist weiter, ob ein gem. Art. 74 Abs. 2 Satz 1 LV gewählter Polizeibeauftragter als „sonstige staatliche Stelle“ im Sinne des Art. 24 Satz 1 LV zu qualifizieren ist. Art. 24 Satz 1 LV sieht vor, dass Petitionen nicht nur an den Landtag, sondern u.a. auch an jede sonstige staatliche Stelle gerichtet werden können. Qualifizierte man den Polizeibeauftragten als eine derartige Stelle, käme er von Verfassungs wegen als neben dem Petitionsausschuss berechtigter Adressat von Petitionen in Betracht. Dies hätte wiederum zur Folge, dass die „Konkurrenzsituation“ des Polizeibeauftragten zum Petitionsausschuss verfassungsrechtlich unproblematisch wäre, da die Verfassung sie selbst zuließe.

Art. 24 Satz 1 LV wird parallel zu Art. 17 GG dahin zu verstehen sein, dass mit den „sonstigen staatlichen Stellen“ die in Art. 17 GG genannten „zuständigen Stellen“ gemeint sind. Dann ist eine „sonstige staatliche Stelle“ diejenige, die nach der gesetzlichen Kompetenzordnung zur Gewährung des von dem Petenten materiell Geforderten zuständig ist.³⁶ Für ein solches Verständnis spricht, dass es wenig Sinn ergäbe, sich mit Petitionen statt an den Petitionsausschuss an sonstige staatliche Stellen zu wenden, die diesen mangels Zuständigkeit nicht entsprechen, etwa Beschwerden gar nicht abhelfen und diese daher nur weiterleiten könnten.³⁷

Der Polizeibeauftragte ist aber keine derart sachlich selbst zuständige Stelle; er soll vielmehr auf die je zuständige Stelle entsprechend der an ihn gerichteten Beschwerde einwirken, etwa dahin, dass diese die ihr zugewiesenen Aufgaben in bestimmter Weise wahrnehmen solle.

³⁵ Zur Charakteristik der (grundrechtlichen) Ausgestaltungsvorbehalte der Landesverfassung *Sachs*, in: Simon/Franke/Sachs, Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1994, § 5 Rn. 25; zu Art. 45c Abs. 2 GG *Klein* (Fn. 22), Art. 45c Rn. 13, in Bezug auf die durch Art. 45c GG begrenzte Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages, und Rn. 54, zur Gesetzgebungskompetenz.

³⁶ *Vitzthum/März*, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht, 1989, § 45 Rn. 1; *Jarass* (Fn. 15), Art. 17 Rn. 7 m.w.N.

³⁷ *Iwers* (Fn.15), Art. 24; vgl. auch *Jarass* (Fn. 15), Art. 17 Rn. 7.

Allerdings wird für den Wehrbeauftragten des Bundestages (Art. 45b GG) in der juristischen Literatur angenommen, dieser stelle nach den §§ 7 bis 9 des Wehrbeauftragtengesetzes eine zusätzliche Petitionsinstanz für die Eingaben von Soldaten dar,³⁸ und diese Eingaben seien Petitionen im Sinne des Art. 17 GG.³⁹ Folgt man dem, wäre der Wehrbeauftragte wohl auch als eine „zuständige Stelle“ im Sinne des Art. 17 Satz 1 GG anzusehen, und Vergleichbares könnte für den Polizeibeauftragten gelten.⁴⁰

Diese – methodisch nicht zwingende – Annahme kann sich auf Art. 45b GG stützen, der dem Wehrbeauftragten insbesondere den „Schutz der Grundrechte“ zur Aufgabe macht und eine nähere Regelung durch Bundesgesetz vorsieht. Immerhin ist die hiermit einhergehende (gesetzliche) Erweiterung des nach Art. 17 GG gewährleisteten Grundrechtsschutzes (eben um die „zuständige Stelle“ des Wehrbeauftragten, an die Petitionen gerichtet werden können) in besonderem Maße verfassungsrechtlich fundiert.

Vergleichbares gilt für den Polizeibeauftragten jedoch nicht. Dieser wird zwar nach Art. 74 Abs. 2 Satz 1 LV vom Landtag gewählt und kann sich also ebenfalls auf eine verfassungsrechtliche Grundlage stützen. Allerdings besteht auch nicht ansatzweise eine zu Art. 45b GG vergleichbare, bereits in der Verfassung angelegte Ausrichtung der weiteren Beauftragten auf einen mit dem Petitionsrecht verbundenen Grundrechtsschutz.

Damit bleibt es dabei, dass der Polizeibeauftragte keine „sonstige staatliche Stelle“ nach Art. 24 Satz 1 LV ist.

³⁸ Diese Normen handeln allerdings nicht von „Petitionen“, sondern von „Eingaben“; eine Bezugnahme auf Art. 17 GG erfolgt nicht.

³⁹ Nach *Klein* (Fn. 22), Art. 45b, Rn. 68, 71, soll es sich hierbei um die „allgemeine Auffassung“ handeln.

⁴⁰ So ausdr. *Würtenberger*, in: Bonner Kommentar, Stand: 74. Lfg. Nov. 1995, Art. 45c Rn. 61; nach *Krings*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 10. Lfg. IX/04, Art. 45c Rn. 46, wird der Wehrbeauftragte erst durch § 7 Wehrbeauftragtengesetz zur zuständigen Stelle nach Art. 17 GG und damit zum grundrechtlich relevanten Petitionsadressaten; als zuständige Stelle „sui generis“ qualifizieren *Vitzthum/März* (Fn. 36), § 45 Rn. 23, den Wehrbeauftragten.

dd) Auslegung des Art. 71 Abs. 1 i.V.m. Art. 24 Satz 1 LV

Die Frage, ob es sich bei Art. 71 Abs. 1 LV um eine die Einsetzung eines Polizeibeauftragten begrenzende oder sogar ausschließende Norm handelt, wird damit nicht bereits an anderer Stelle der Verfassung beantwortet, sondern ist durch Auslegung der Norm zu ermitteln.

(1) Wortlautinterpretation: „An den Landtag gerichtete“ Eingaben als Bezugspunkt der Kompetenz

Die Zuständigkeit des Petitionsausschusses erstreckt sich nur auf die „an den Landtag gerichteten“ Eingaben (Art. 71 Abs. 1 LV). Diese sind Voraussetzung und Auslöser der Tätigkeit des Ausschusses.⁴¹

„An den Landtag gerichtet“ im Sinne des Art. 71 Abs. 1 LV sind Petitionen, die unmittelbar an ihn adressiert sind oder auftragsgemäß oder zuständigkeitshalber von anderen parlamentarischen Einrichtungen, Abgeordneten oder sonstigen Stellen an ihn weitergeleitet werden.⁴² Die Petition ist Voraussetzung seines Handelns, der Petitionsausschuss kann nicht von sich aus im Sinne eines Selbstbefassungsrechts tätig werden.⁴³ Ohne eine Petition kommt daher ein Tätigwerden des Petitionsausschusses auch dann nicht in Betracht, wenn dieser es angesichts auf anderem Wege erkannter Missstände für sinnvoll erachtet.⁴⁴

Hierüber hinaus ist (wohl) auch anerkannt, dass nicht etwa alle an den parlamentarischen Raum gerichteten Eingaben vom Petitionsausschuss zu behandeln sind. Er hat insoweit keine ausgrenzende Alleinstellung. So können vor allem Eingaben auch an Abgeordnete oder Fraktionen adressiert werden, die Organteile bzw. Gliederungen des Landtages sind. Sind diese Eingaben erkennbar an diese und nicht an den Landtag als Ganzes gerichtet, besteht (jedenfalls) keine Pflicht des betreffenden Abgeordneten oder der Fraktion zur Weiterleitung an den Petitionsausschuss, dieser hat kein Recht zur Behandlung auch derartiger

⁴¹ *Lieber* (Fn. 4), Art. 71 Ziff. 2.

⁴² Vgl. *Magiera* (Fn. 28), Art. 45c Rn. 5.

⁴³ *Lieber* (Fn. 4), Art. 71 Ziff. 2; vgl. *Klein* (Fn. 22), Art. 45c Rn. 17.

⁴⁴ *Klein* (Fn. 22), Art. 45c Rn. 18; dies war auch in den Verfassungsberatungen klar erkannt worden; Protokoll Verfassungsausschuss UA II, 12. Sitzung am 29. Sept. 1991, Landtag Brandenburg (Hrsg.), Dokumentation Verfassung des Landes Brandenburg, 1993, Band 2, S. 989.

Eingaben.⁴⁵ Entsprechend führt nicht etwa bereits die dem Polizeibeauftragten zugewiesene Stellung als „Hilfsorgan des Landtages“ (§ 1 Abs. 3 Satz 1 BbgPBG-E) und seine hiermit einhergehende Zuordnung zum parlamentarischen Raum dazu, dass er sich nicht mit sachlich als Petitionen zu charakterisierenden Eingaben befassen dürfte.

Werden allerdings Eingaben nicht an den Landtag, sondern gezielt an den Polizeibeauftragten gerichtet, sind die Voraussetzungen des Art. 71 Abs. 1 LV für ein Tätigwerden des Petitionsausschusses nach dem Wortlaut der Norm gerade nicht gegeben.

(2) *Systematische Auslegung: Art. 71 Abs. 1, Art. 24 Satz 1 LV als abschließende Regelungen?*

Art. 71 Abs. 1 LV sieht vor, dass anstelle des Petitionsausschusses der Landtag selbst über Petitionen entscheiden kann. Da sich Petitionen unmittelbar an das Parlament als Volksvertretung richten, könnte gefolgert werden, dass neben dem Landtag selbst nur eine Befassung des Petitionsausschusses als Organ des Landtags in Betracht kommen soll. Art. 71 Abs. 1 LV könnte in diesem Sinne also abschließend dahin verstanden werden, dass konkurrierende Stellen nicht mit Eingaben befasst werden dürfen, bei denen es sich der Sache nach um Petitionen handelt.

Für ein solches Verständnis könnte auch Art. 24 Satz 1 LV herangezogen werden. Dieser führt als Adressaten der Petitionen neben dem Landtag die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften und die (bereits behandelten s.o. cc) sonstigen staatlichen (oder kommunalen) Stellen an, bestimmt und beschränkt damit den Adressatenkreis also ebenfalls.

In der Zusammenschau der beiden Verfassungsbestimmungen könnte gefolgert werden, dass Petitionen nur an die bezeichneten Stellen gerichtet werden können und dass Petitionen, die an den Landtag gerichtet werden, von diesem (ausnahmsweise) selbst oder von seinem Petitionsausschuss behandelt und entschieden werden, dass also Art. 24 Satz 1, Art. 71 Abs. 1 LV ein „geschlossenes System“ etablieren, das einen konkurrierenden Polizeibeauftragten ausschließt.

⁴⁵ Vgl. *Kluth* (Fn. 24), Art. 45c Rn. 13; *Württemberg* (Fn. 40), Art. 45c Rn. 58; zweifelhaft ist allerdings, ob die Abgeordneten und Fraktionen Adressaten von Petitionen sind, verneinend etwa *Klein/Schwarz*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, Grundgesetz, EL 96 Nov. 2021, Stand: Jan. 2021, Art. 17 Rn. 104, 111 m.w.N.

(3) *Teleologische Interpretation: Funktionen des Petitionsausschusses*

Methodisch ist die Auslegung nicht auf den Wortlaut einer Norm oder auf deren Systematik beschränkt. Es griffe auch vorliegend einerseits zu kurz, bloß auf den Wortlaut und darauf zu verweisen, dass eine an einen Polizeibeauftragten gerichtete Eingabe eben an diesen und nicht an den Petitionsausschuss gerichtet ist, sodass eine Verletzung des Art. 71 Abs. 1 LV ausschiede. Hiermit würde die verfassungsrechtliche Kompetenzzuweisung des Art. 71 Abs. 1 LV vollständig zur Verfügung des einfachen Gesetzgebers gestellt. Gegen das mithilfe der systematischen Auslegung gefundene Ergebnis kann andererseits eingewendet werden, dass den in Rede stehenden Verfassungsnormen zuvörderst auch der Sinn beigelegt werden kann, das Petitionsgrundrecht in den Mittelpunkt zu stellen, dieses zu formen und verfahrenstechnisch abzusichern, sie also „positiv“ wirken und nicht dazu dienen sollen, die Normadressaten durch eine abschließende Regelung vor „unliebsamer Konkurrenz“ zu schützen.

Entscheidende Bedeutung für das Verständnis der Art. 71 Abs. 1, Art. 24 Satz 1 LV kommt letztlich den Funktionen des Petitionsausschusses zu, die den Grund seiner Berücksichtigung in der Verfassung bilden.

(a) *Funktion der Grundrechtsverwirklichung*

Der Petitionsausschuss dient zuerst der Gewährleistung des Petitionsrechts der Grundrechtsberechtigten. Das Recht, sich mit einer Petition an den Landtag zu wenden, soll eine einfache Möglichkeit der Befassung der Volksvertretung begründen. Das Grundrecht „begründet die ... Befugnis, Rechte, Interessen, Wünsche gegenüber dem Staat gerade auch außerhalb der verfahrensrechtlich vorgeschriebenen Wege an den Staat, vor allem an die Volksvertretung, heranzutragen. Die Anrufung des Parlaments ist ein Hilfsmittel neben dem

regulären Verfahrensrecht.⁴⁶ Ziel der Errichtung des Petitionsausschusses ist eine verfahrensmäßige Absicherung⁴⁷ und Stärkung des Petitionsrechts. Daher ist der Petitionsausschuss „primär *grundrechtlich* gestützt und legitimiert“⁴⁸.

(b) *Parlamentsbezogene Funktionen*

Hierneben kommt dem Petitionsausschuss aber auch eine auf das Parlament bezogene Funktion zu. Grundsätzlich gilt für parlamentarische Ausschüsse, dass sie der Entlastung des Plenums dienen, dessen Entscheidungen sie mit ihrer Arbeit vorbereiten.⁴⁹ Hiervon abweichend wird dem Petitionsausschuss zwar ausdrücklich die Entscheidung über die Petitionen von Art. 71 Abs.1 LV zugewiesen (soweit nicht der Landtag selbst entscheidet), er hat nicht lediglich die Entscheidung durch das Plenum vorzubereiten. Das bedeutet aber nicht auch, dass der Petitionsausschuss ausschließlich dazu bestimmt wäre, dem Petitionsrecht zur Durchsetzung zu verhelfen und er keine dem Landtag als Ganzem dienende Funktion mehr besäße. Dem Petitionsausschuss wird vielmehr zutreffend die Funktion zugewiesen, „dem Parlament detaillierte Kenntnisse über Unzulänglichkeiten im staatlichen Bereich für Initiativen zum Schutz der Grundrechte, zur Verbesserung der Gesetzgebung und zur Kontrolle der Regierung“⁵⁰ zu verschaffen.

In der juristischen Literatur wird überdies auf eine „funktionelle Nähe“ des parlamentsgerichteten Petitionsrechts zur Kontrollaufgabe der Volksvertretung hingewiesen: Parlamentarische Petitionsbehandlung rege parlamentarische Kontrolle an, arbeite ihr zu. Sie verschaffe „der Volksvertretung Kenntnis von bürgerseits als Mängel und Ungerechtigkeiten empfundenen Entwicklungen in Regierung, Verwaltung und Rechtsprechung“ und lege „der Ersten

⁴⁶ *Klein/Schwarz* (Fn. 45), Art. 17 Rn. 108.

⁴⁷ *Hernekamp/Edenharter*, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 45c Rn. 1.

⁴⁸ *Vitzthum/März* (Fn. 36), § 45 Rn. 2, Hervorhebung im Original; in der juristischen Literatur zu Art. 45c GG wird vereinzelt sogar angenommen, der Pflicht des Bundestages zur Bestellung des Petitionsausschusses korrespondiere ein subjektives Recht des Bürgers auf Einsetzung eines Petitionsausschusses, das mit der Verfassungsbeschwerde durchgesetzt werden könne, so *Hernekamp/Edenharter* (Fn. 47), Art. 45c Rn. 5 m.w.N.; a.A. *Klein* (Fn. 22), Art. 45c Rn. 20 m.w.N.

⁴⁹ Vgl. nur *Magiera* (Fn. 28), Art. 40 Rn. 15.

⁵⁰ Vgl. *Magiera* (Fn. 28), Art. 45c Rn. 1.

Gewalt bei berechtigten Anliegen neben eigener korrigierender Tätigkeit (Gesetzesänderung) Einwirkungen auf die Zweite Gewalt nahe, die im Ergebnis sogar auf sanktionierende Kontrolle (d.h. Etatverweigerung, Mißtrauensvotum, Präsidentenanklage etc.) hinauslaufen“ könne. Das „grundrechtsgeschütztes Petitionsrecht zur Volksvertretung, selbst nicht Instrument parlamentarischer Kontrolle, ist unentbehrliche *Hilfe zur Kontrolle*“⁵¹. Angesichts des ständig zunehmenden faktischen Übergewichts der Exekutive im parlamentarischen Regierungssystem sei diese Hilfe „hoch willkommen“⁵².

Schließlich wird der Petitionsausschuss auch als „Seismograph des Parlamentes“ charakterisiert: Kehrseite der mit den Petitionen zum Ausdruck kommenden Interessenartikulation sei die als Informations- und Aufklärungsfunktion charakterisierbare Wirkfunktion des Petitionsrechts, die sich in der „Kenntnisnahme des Parlaments im Hinblick auf die Bedürfnisse und Wünsche der Bevölkerung einerseits, als Kontrollmaßstab gegenüber Regierung und Verwaltung andererseits“⁵³ darstelle.

Der Staatsgerichtshof Bremen führt hierzu wie folgt aus:

„Darüber hinaus ist die Petition ein spezifisches Mittel, das Parlament mit den Bürgern in engeren Kontakt zu bringen und deren Vertrauen zu gewinnen. Auf solche Weise entfaltet das Petitionsrecht nicht nur eine Integrationsfunktion, sondern gibt der Volksvertretung zugleich die Möglichkeit, Mißstände zu erkennen und auf sie zu reagieren; es dient damit als ‚soziales Frühwarnsystem‘ und trägt zur Effektivierung der parlamentarischen Kontrolle über die vollziehende Gewalt bei.“⁵⁴

Die Möglichkeit der Bürger, ihre Wünsche und Interessen wirksam artikulieren zu können, entfalte zudem eine für das Staatsganze integrierende Funktion und stärke das Vertrauen des Einzelnen in die staatlichen Entscheidungsträger.⁵⁵ Die parlamentsgerichtete Petition

⁵¹ *Vitzthum/März* (Fn. 36), § 45 Rn. 22, Hervorhebung im Original; *Schönenbroicher*, in: Heusch/Schönenbroicher, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 2020, Art. 41a Rn. 19 f., bezeichnet die Kontroll- und Überwachungsfunktion des Petitionsausschusses als „herausragend wichtiges Instrument“.

⁵² *Vitzthum/März* (Fn. 36), § 45 Rn. 22.

⁵³ *Dietlein*, in: Stern, Staatsrecht IV/2, 2011, S. 288.

⁵⁴ StGH Bremen, NVwZ-RR 1997, S. 145, 146.

⁵⁵ *Dietlein* (Fn. 53), S. 288; s. auch *Guckelberger*, Argumente für und gegen einen parlamentarischen Ombudsmann aus heutiger Sicht, DÖV 2013, S. 613, 614 f.; *Lieber* (Fn. 4), Art. 71 Ziff. 1, spricht von einer Annexfunktion zum Petitionsrecht.

spreche das personale demokratische Gewicht der Institution und die besondere Publizität und Legitimationswirkung parlamentarischer Verfahren an und greife so „durch auf das vom Volk in einem aufwendigen Wahlakt unmittelbar kreierte Herzstück unseres Regierungssystems“⁵⁶. Dementsprechend reagiert das Parlament nicht durch ein verbindliches Handeln zugunsten des Petenten im Sinne einer „zuständigen Stelle“, sondern nimmt „politische(n), volksvertretertypische(n), notfalls gezielt öffentlichkeitswirksame(n) Zugriff“ als „Kennzeichen parlamentarischen Wirkens im Petitionsbereich“⁵⁷.

Aus diesen parlamentsbezogenen Funktionen des Petitionsausschusses folgen auch die Gefahren, die sich mit der Einrichtung von parlamentarischen Beauftragten ergeben können. Diese Gefahren haben die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages bereits in einem Gutachten aus dem Jahre 1993 besonders anschaulich wie folgt beschrieben:

„Gegenwärtig erhalten die Abgeordneten im Petitionsausschuß regelmäßig Einblicke in die Kritik der Bürger an der konkreten Anwendung von Vorschriften. Ebenso erhalten sie von den Bürgern Anregungen zur Änderungsbedürftigkeit von Gesetzen. Damit wird den Abgeordneten zum einen ermöglicht, die Aufgabe der parlamentarischen Kontrolle von Verwaltung und Regierung wahrzunehmen, zum anderen werden sie zur kritischen Überprüfung der eigenen Gesetzgebungsarbeit angeregt. Mit Einführung des Bürgerbeauftragten besteht demgegenüber die Gefahr, daß die Abgeordneten über die große Zahl von Eingaben aus dem Bereich der Gesetzesanwendung im Einzelfall nicht mehr detailliert informiert würden. Stattdessen würden sie im Rahmen der Abstimmung über die Art der Petitionerledigung sowie jeweils im darauffolgenden Jahr mit Hilfe des Jahresberichts nur einen Überblick über eingegangene Petitionen erhalten. Dieser Überblick kann jedoch nicht die regelmäßigen Eindrücke ersetzen, die die Abgeordneten von der Unzufriedenheit der Bürger insbesondere mit Gesetzen immer wieder gewinnen können.“⁵⁸

(c) Folgerungen für die Einsetzung eines Polizeibeauftragten

Vor diesem Hintergrund der dualen Funktion des Petitionsausschusses ist einerseits die Einsetzung des Polizeibeauftragten in der Ausgestaltung des BbgPBG-E bei einem auf das Petitionsrecht isolierten Blick unproblematisch, da es dem Grundrechtsträger weiterhin

⁵⁶ Vitzthum/März (Fn. 36), § 45 Rn. 13.

⁵⁷ Vitzthum/März (Fn. 36), § 45 Rn. 15.

⁵⁸ Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages „Zur Einrichtung eines Bürgerbeauftragten beim Petitionsausschuß“, vom 27. Oktober 1993, WF III-74/93 (unveröffentlicht), S. 38.

möglich ist, nicht den Polizeibeauftragten, sondern den Petitionsausschuss zu befassen (s.o. 1.). Entsprechend wird auch die Funktion des Petitionsausschusses, dem Grundrechtsschutz zu dienen, nicht beeinträchtigt. Seine Betrauung ist abhängig von der Entscheidung des potentiellen Petenten. Geht diese dahin, sich an den Polizeibeauftragten zu wenden und nicht an den Petitionsausschuss, realisiert sich die (neue, gesetzlich eröffnete) Wahlfreiheit des Grundrechtsträgers.

Andererseits aber entfällt in diesen Fällen die von Art. 24 Satz 1 LV vorausgesetzte unmittelbare Verbindung zwischen den Petenten und der Volksvertretung,⁵⁹ ihren im Petitionsausschuss als verkleinertem Abbild des Parlaments versammelten Mitgliedern. Damit verliert das Parlament eine durch den Petitionsausschuss vermittelte „lebensnahe“ Informationsquelle und zugleich die Möglichkeit, eine hierauf fußende Kontrolle des exekutiven Handelns zu initiieren.⁶⁰ Auch die integrative Wirkung, die mit der unmittelbaren Befassung eines aus Abgeordneten zusammengesetzten Gremiums mit Bürgeranliegen für die parlamentarische Demokratie einhergehen kann („Die kümmern sich selbst.“), geht verloren.

In der juristischen Literatur (Rechtsprechung existiert, soweit ersichtlich, nicht) werden aus diesem Befund in Bezug auf zum Petitionsausschuss konkurrierende Parlamentsbeauftragte unterschiedliche Schlussfolgerungen gezogen. Von der wohl herrschenden Meinung wird angenommen, bei der Einsetzung eines Bürgerbeauftragten müsse die „verfassungsrechtlich gebotene Rückkopplung zur Volksvertretung“ gewahrt bleiben und eine Konkurrenzsituation zum Petitionsausschuss vermieden werden. Dies könne gewährleistet werden, indem der Bürgerbeauftragte als parlamentarisches Hilfsorgan des Petitionsausschusses eingerichtet werde.⁶¹ Eine eigenverantwortlich wahrzunehmende Zuständigkeit eines Bürgerbeauftragten für an ihn herangetragene Petitionen stelle dagegen wegen der Ent-

⁵⁹ Vgl. *Brenner*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 17 Rn. 11.

⁶⁰ *Brocker* (Fn. 31), Art. 45c Rn. 3; Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 27. Oktober 1993 (Fn. 58), S. 38.

⁶¹ *Mensing*, in: *Brocker/Droege/Jutzi*, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 90a Rn. 11; nach *Debus*, Weitere Bürgerbeauftragte für das Land, DÖV 2021, S. 922, 925, 926, 928, besitzt der Ausschuss ein „vom verfassungsrechtlichen Gewährleistungsgehalt gefordertes Letztentscheidungsrecht über die Petition“.

scheidungszuständigkeit des Petitionsausschusses grundsätzlich eine „nicht unproblematische Aufgabenzuweisung“⁶² dar. Der Petitionsausschuss müsse vielmehr Adressat der Petition bleiben und über die Petition zu entscheiden haben. Der Bürgerbeauftragte dürfe nicht Herr des Verfahrens sein und bei der Erledigung von Petitionen nicht an die Stelle des Petitionsausschusses treten.⁶³

Anderer Ansicht nach soll aus der verfassungsrechtlichen Festlegung von Befugnissen des Petitionsausschusses nicht zu folgern sein, dass die Errichtung eines Bürgerbeauftragten nicht auf bloß gesetzlicher Grundlage erfolgen könne.⁶⁴ Zwar würden Einsetzung und Aufgabenbestand des Petitionsausschusses zwingend vorgeschrieben und unterlägen nicht mehr der Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments, jedoch werde hiermit keine Aussage zur Zuständigkeitsverteilung und zur Kompetenzabgrenzung zwischen Plenum und Ausschuss getroffen. Der Petitionsausschuss übe als Unterorgan des Parlaments keine eigenen Aufträge aus, sondern unterstütze dessen Tätigkeit durch Vorberatung und Vorbereitung. Sogar eigene Entscheidungsrechte seien dem Ausschuss nicht als „eigene Rechte“ eingeräumt, sondern nur als Rechte des Parlaments zur Ausübung übertragen. Der Petitionsausschuss müsse demnach zwar gebildet werden und ihm sei „wohl im Grundsatz der Aufgabenkreis der Petitionsbehandlung zugewiesen“, es ergebe sich aber keine „Bestandsgarantie“ auf sämtliche mit der Petitionsbehandlung verbundenen Tätigkeitsmerkmale.⁶⁵

Diese Ausführungen nahmen wohl zuvörderst die rheinland-pfälzische Ausgestaltung des Bürgerbeauftragten in den Blick, der als Beauftragter des Petitionsausschusses eingerichtet ist und nur partiell eigenständig handelt,⁶⁶ und sind daher nicht ohne Weiteres auf den vorliegenden Gesetzentwurf übertragbar. Auch bleibt unklar, ob sie sich in letzter Konsequenz

⁶² *Stöffler* (Fn. 29), Art. 56 Rn. 7.

⁶³ *Linck*, Ein Plädoyer für starke Bürgerbeauftragte. Thüringer Erfahrungen nutzen, ZParl 2011, S. 891, 892 m.w.N.; vgl. auch *Guckelberger* (Fn. 55), S. 622; für die Notwendigkeit einer Verfassungsänderung auch Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 27. Oktober 1993 (Fn. 58), S. 41 f.

⁶⁴ *Matthes*, Der Bürgerbeauftragte, 1981, S. 162 ff.

⁶⁵ *Matthes* (Fn. 64), S. 164, vgl. auch S. 174.

⁶⁶ *Matthes* (Fn. 64), S. 114 ff.

auf die Entscheidungsbefugnis des Petitionsausschusses oder aber nur auf vorgelagerte Aspekte seiner Tätigkeit beziehen sollen.

Sie greifen aber jedenfalls zu kurz, wenn geprüft wird, ob dem Petitionsausschuss „eigene Rechte“ zukommen, die er dem Plenum entgegenhalten könnte. Es geht vorliegend bei der Frage der Bedeutung der verfassungsrechtlichen Aufgabenzuweisung nämlich nicht zuvörderst um die Zuordnung von Kompetenzen als *Rechten*,⁶⁷ sondern um eine von der Verfassung vorgesehene Sicherung bestimmter mit dem Petitionswesen verbundener und auf die Volksvertretung bezogener *Funktionen*, die dem Petitionsausschuss zugewiesen werden. Diese Bindung des Petitionswesens an die Volksvertretung in der Gestalt des Petitionsausschusses ist dem Zugriff des Gesetzgebers zunächst einmal von Verfassungs wegen entzogen und kann nicht ohne Weiteres zugunsten eines Polizeibeauftragten geschwächt werden. Die Annahme, dass sie von vornherein nur „dem Grundsatz nach“ bestehe und daher in gewissem Maße veränderbar wäre, lässt sich Art. 71 Abs. 1 LV nicht zugrunde legen. Gleiches gilt für die These, für den Petitionsausschuss folge aus Art. 45c GG eine Bestandsgarantie, die aber nur vor einem vollständigen Zuständigkeitsentzug schütze (und die durch einen Polizeibeauftragten, der nur für einen sehr spezifischen Bereich der öffentlichen Verwaltung zuständig sei, nicht gefährdet werde).⁶⁸ Auf der anderen Seite trifft zu, dass der Petitionsausschuss dem Landtag zugeordnet ist und für diesen agiert, dessen Aufgabe wahrnimmt, so dass die Frage berechtigt erscheint, ob es primäre Zielstellung des Art. 71 Abs. 1 LV ist, die Zuständigkeiten zwischen Petitionsausschuss und Landtag abschließend zu regeln. Hiergegen spricht, dass der Landtag nach Art. 71 Abs. 1 LV über Petitionen auch selbst entscheiden, diese an sich ziehen kann. Es ginge aber wiederum zu weit und trüge der Zuordnung der Petition zur Volksvertretung, wie sie in Art. 71 Abs. 1 LV erfolgt, nicht Rechnung, wollte man hieraus auch folgern, dass Art. 71 Abs. 1 LV eine Übertragung von Aufgaben des Petitionsausschusses auf eine *dritte* Stelle voraussetzungs- und einschränkungslos zuließe.

⁶⁷ Zur Frage, ob dem Petitionsausschuss eigene Rechte zustehen und im Wege des Organstreitverfahrens durchgesetzt werden können, vgl. *Klein* (Fn. 22), Art. 45c Rn. 15.

⁶⁸ *Botta* (Fn. 27), S. 669, unter Verweis auf *Matthes*.

(d) *Zwischenergebnis*

Im Ergebnis spricht die „objektive“ Funktion des Petitionsausschusses, der insoweit den Interessen des Landtages als Ganzem dienen soll, für ein Verständnis der Art. 71 Abs. 1, Art. 24 Satz 1 LV im Sinne einer zugleich umfassenden und weitere, nicht in Art. 24 Satz 1 LV genannte Stellen prinzipiell ausschließenden Zuständigkeit des Petitionsausschusses und gegen die diese Funktion beeinträchtigende Einsetzung eines Polizeibeauftragten.

Dabei wird man es für die Annahme einer Beeinträchtigung im vorgenannten Sinne für ausreichend erachten können, dass die Zuständigkeit des Petitionsausschusses nicht unmittelbar durch Gesetz verkürzt, sondern seine Tätigkeit in ihrem Umfang „nur“ mittelbar faktisch durch die Einsetzung eines „Konkurrenten“ beeinträchtigt wird.⁶⁹

Auch dass nicht klar absehbar ist, welche tatsächliche Bedeutung die Einsetzung des Polizeibeauftragten für die (verbleibende) Tätigkeit des Petitionsausschusses haben wird, ändert an diesem Befund nichts, da die Schaffung einer entsprechenden – vorliegend erkennbar realen – Gefahrenlage prinzipiell ausreichen sollte.⁷⁰

Eine Übertragung von Rechten des Petitionsausschusses auf dritte Stellen kommt im Ergebnis jedenfalls nicht voraussetzungs- und einschränkungslos in Betracht.

d) Bedeutung des Art. 74 Abs. 2 Satz 1 LV, weitere Landesbeauftragte

Mit Art. 74 Abs. 2 Satz 1 eröffnet die Landesverfassung allerdings selbst die Möglichkeit, weitere Landesbeauftragte zu schaffen. Dies befreit den Landtag aber nicht von vornherein und umfassend von der Beachtung der dem Petitionsausschuss ebenfalls von der Landesverfassung zugewiesenen Aufgabenstellungen und Funktionen. Daher haben die vorstehend zu c) dargestellten verfassungsrechtlichen Bedenken nicht schon wegen Art. 74 Abs. 2 Satz 1 LV zurückzutreten, sondern das Verhältnis dieser Norm zu Art. 71 Abs. 1 LV ist näherer Betrachtung zu unterziehen:

⁶⁹ Zur Problematik mittelbarer Beeinträchtigungen vgl. für den grundrechtlichen Bereich nur *Sachs*, in: *Sachs*, GG, 9. Aufl. 2021, Vor Art. 1 Rn. 83.

⁷⁰ Zur gleichgelagerten Problematik im grundrechtlichen Bereich vgl. nur *Jarass* (Fn. 15), Vorb. vor Art. 1 Rn. 28 f.

In Bezug auf Art. 74 Abs. 1 LV, der den Landesbeauftragten für Datenschutz statuiert, wird man davon ausgehen können, dass der Petitionsausschuss solche Einschränkungen seiner Aufgaben hinnehmen muss, die zur Ausfüllung der Funktion des Datenschutzbeauftragten sachgerecht sind. Diesem ist die Wahrung des Grundrechts auf Datenschutz zugewiesen, was die Behandlung von Beschwerden zwanglos einschließt. An einer vergleichbaren speziellen Bestimmung zu einem Landesbeauftragten für Polizeiangelegenheiten, aus der entsprechend unmittelbar die Zulässigkeit funktionsadäquater Begrenzungen der Zuständigkeit des Petitionsausschusses gefolgert werden könnte, fehlt es aber. Bei Art. 74 Abs. 2 Satz 1 LV handelt es sich nur um eine allgemein gehaltene (Kompetenz-)Norm, die nicht näher aufzeigt, welcher Natur die Beauftragten sein und welche Begrenzungen anderer Verfassungsnormen hieraus gerechtfertigt werden können, da sie vom Verfassungsgeber bereits dem Grunde nach „mitgedacht“ sind.

Demgegenüber regeln die Art. 24 Satz 1, Art. 71 Abs. 1 LV das Petitionsrecht und den Petitionsausschuss sehr konkret. Diese ausgeformten Verfassungsbestimmungen müssen zur allgemein gehaltenen Norm des Art. 74 Abs. 2 Satz 1 LV ins Verhältnis gesetzt werden. Dabei dürfte immerhin davon auszugehen sein, dass der Verfassungsgeber mit Art. 74 Abs. 2 Satz 1 LV die Kompetenz des Gesetzgebers zur Schaffung weiterer Landesbeauftragter besonders betonen, ihn hierzu in besonderem Maße (wohl auch mit Blick auf andere Verfassungsnormen) legitimieren wollte.⁷¹

⁷¹ Ein solches Verständnis ist zumindest naheliegend, unabhängig von der Frage, ob der Landtag angesichts seiner Legislativkompetenz auf eine spezielle landesverfassungsrechtliche Ermächtigung angewiesen ist, wenn er Kompetenzen auf Hilfsorgane übertragen möchte. Vgl. hierzu *Botta* (Fn. 27), S. 670 m.w.N. Für das Grundgesetz wurde allerdings mit Blick auf Art. 17, 45c und 45b GG als Voraussetzung der Einrichtung eines Bürgerbeauftragten eine Verfassungsänderung gefordert; vgl. Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 27. Okt. 1993 (Fn. 58), S. 41 m.w.N. Das BVerfG, Urt. vom 28. Febr. 2012, Az. 2 BvE 8/11, juris, Rn. 122, hat die Frage offengelassen.

e) Abwägung der Kompetenz aus Art. 74 Abs. 2 Satz 1 LV mit der Stellung des Petitionsausschusses aus Art. 71 Abs. 1 LV

Die Harmonisierung gegenläufiger Verfassungsgehalte erfolgt im Sinne des Grundsatzes der Einheit der Verfassung durch eine Abwägung unter Einbeziehung des Verhältnismäßigkeitsgebots.⁷² Eine derartige Abwägung ist auch vorliegend zur Auflösung des Spannungsverhältnisses der beiden Verfassungsnormen geeignet,⁷³ obwohl diese nicht bestimmte Verfassungsgüter behandeln, sondern Kompetenzen betreffen und Funktionen zuordnen. Es ist aber, anders als dies etwa zur Polizeigewalt der Präsidentin des Landtages angenommen wurde,⁷⁴ für Art. 71 Abs. 1 LV nach dem Gesagten (s.o. c dd) 3) c) d)) nicht davon auszugehen, dass diese Norm eine strikte Aussage zur Zuständigkeit enthält, die keinerlei Spielräume ließe und ein auf Grundlage des Art. 74 Abs. 2 LV erfolgendes Handeln des Gesetzgebers ausschließt.⁷⁵

Dem Landtag wird dabei vor dem Hintergrund der ihm von Art. 74 Abs. 2 LV verliehenen erhöhten verfassungsrechtlichen Legitimität zur Wahl weiterer Landesbeauftragter bei der Bewertung der Einsetzung eines Polizeibeauftragten auch ein gewisser Spielraum einzuräumen sein. Die – auf einer fundierten Sachverhaltsermittlung beruhende – Entscheidung des Landtages muss aber die in Art. 71 Abs. 1 LV normierte originäre Verantwortlichkeit des Petitionsausschusses und des Landtages als Volksvertretung angemessen berücksichtigen.

⁷² Eingehend hierzu zuletzt Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 10. März 2022 (Bearb. *Iwers*), Corona-bedingte Beschränkungen des Zutritts zu Sitzungen des Landtages und kommunaler Vertretungskörperschaften, S. 20 ff.; hier abrufbar:

<https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w7/gu/24.pdf>.

⁷³ Ob hier ein unmittelbarer Anwendungsfall des Prinzips der praktischen Konkordanz vorliegt, bei dem nach der Rechtsprechung des BVerfG (vgl. BVerfG, Urt. vom 12. Juni 2018, Az. 2 BvR 1738/12 u.a., juris, Rn. 139) zwei sich gegenüberstehende „Verfassungsgüter“ – Art. 74 Abs. 2 LV stellt eine Kompetenznorm dar und Art. 71 Abs. 1 LV eine Aufgabenzuweisung – miteinander zu einem möglichst schonenden Ausgleich gebracht werden müssen, kann hier dahinstehen; vgl. aber *Jarass* (Fn. 15), Einl. Rn. 7, der allgemein vom notwendigen Ausgleich von „Verfassungsnormen“ untereinander spricht, und *Sachs* (Fn. 69), Einf. Rn. 50, der auf „Verfassungsgehalte“ rekurriert.

⁷⁴ Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 10. März 2022 (Bearb. *Iwers*) (Fn. 72), S. 37.

⁷⁵ Vgl. *Botta* (Fn. 27), S. 670, der für den (von ihm nicht angenommenen) Fall einer auf Verfassungsebene entstehenden Konfliktlage für eine „verfassungsrechtliche Absicherung“ der Polizeibeauftragten plädiert.

aa) Schwere der Beeinträchtigung

Für die erforderliche Abwägung sind zunächst die absehbaren Folgen für den Petitionsausschuss festzustellen, um die Schwere der mit dem BbgPBG-E verbundenen Beeinträchtigung qualifizieren zu können.

Dabei ist zentral zu berücksichtigen, dass die dem Landtag selbst durch die Petitionen eröffneten unmittelbaren Informations- und Kontrollmöglichkeiten sowie die integrierende Funktion des Petitionsausschusses insoweit entfallen, als dem Polizeibeauftragten überschneidende Aufgaben (Behandlung von Beschwerden) zugewiesen und von ihm tatsächlich wahrgenommen werden. Dem Grunde nach handelt es sich also um eine erhebliche Beeinträchtigung.

Zu bedenken ist weiter, dass mit dem Petitionsausschuss ein Gremium entscheidet, das sich aus Mitgliedern des Landtages zusammensetzt, sodass die Möglichkeit gegeben ist, Petitionen von verschiedenen politischen Standpunkten aus zu diskutieren und die Sachentscheidung unmittelbar demokratisch zu qualifizieren.⁷⁶ Auch diese Funktion des Petitionsausschusses entfällt.

Schließlich ist der beim Petitionsausschuss voraussichtlich eintretende Kompetenzverlust seinem Gewicht nach zu bewerten und in die Abwägung einzustellen.⁷⁷

Dabei ist die bloße Anzahl der sachlich einschlägigen Petitionen wohl als eher gering zu veranschlagen. Ausweislich des jüngsten Berichts des Petitionsausschusses betrafen nur 1,41 Prozent der Petitionen im Berichtszeitraum (15. Februar bis 26. April 2022) die Bereiche „Polizei und Feuerwehr“.⁷⁸ Zur Bedeutung der Sachmaterie führt die Gesetzesbegründung allerdings aus, polizeiliche Maßnahmen hätten vielfach eine politische Dimension und

⁷⁶ Vgl. *Guckelberger* (Fn. 55), S. 615 f.

⁷⁷ Vgl. *Friehe*, Schriftliche Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen zur Schaffung eines Bürger-/Polizeibeauftragten in Hessen im Rahmen der Anhörung des Hauptausschusses des Hessischen Landtages am 24. Sept. 2020, Prot. HAA 20/9 Teil 2, S. 31, 37.

⁷⁸ Übersicht 8 des Petitionsausschusses, LT-Drs. 7/5521, Statistische Angaben S. 1.

bildeten einen erheblichen Teil des Regierungshandelns ab. Die parlamentarische Kontrolle entsprechender Maßnahmen sei daher besonders wichtig.⁷⁹

Im Ergebnis ist von einer dem Grunde und der Sache nach bedeutenden Beeinträchtigung auszugehen, die sich aber nur in einer geringeren Anzahl von Fällen realisiert.

bb) Kompensation: Polizeibeauftragter als Hilfsorgan des Landtages?

Möglicherweise kann aber die nach § 1 Abs. 3 BbgPBG-E vorgesehene Stellung des Polizeibeauftragten als „Hilfsorgan“ des Landtages die Funktionsverluste des Petitionsausschusses ausgleichen oder wenigstens mildern. Hierzu bedarf es zunächst einer Begriffsklärung.

(1) Begriff des Hilfsorgans

Der Begriff des Hilfsorgans findet sich in der Landesverfassung nicht, wohl aber in Art. 10 Abs. 2 Satz 2 GG und in Art. 45b Satz 1 GG. Nach Art. 10 Abs. 2 Satz 2 GG kann im Falle von Beschränkungen des Brief- sowie des Post- und Fernmeldegeheimnisses an die Stelle des Rechtsweges die Nachprüfung durch „von der Volksvertretung bestellte Organe und Hilfsorgane“ treten. Gem. Art. 45b Satz 2 GG wird der Wehrbeauftragte zum Schutz der Grundrechte und als „Hilfsorgan des Bundestages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle“ berufen. Über diese ausdrückliche Nennung im Verfassungstext hinaus werden häufig vor allem die Ausschüsse und Untersuchungsausschüsse des Bundestages als von diesem abhängige Hilfsorgane bezeichnet.⁸⁰

Die Einsetzung von Hilfs- oder Unterorganen⁸¹ durch die Parlamente trägt der Tatsache Rechnung, dass dem Bundestag bzw. dem Landtag als „Groß-Organisation“⁸² Organteile

⁷⁹ LT-Drs. 7/5013, Begründung, A. Allgemeiner Teil, S. 1.

⁸⁰ VerfG Bbg, Urt. vom 19. Feb. 2016, Az. VfGBbg 57/15, juris, Rn. 30 m.w.N.; BVerfG, Beschl. vom 17. Juni 2009, Az. 2 BvE 3/07, juris, Rn. 80, 106, 117 m.w.N.; BVerfG, Beschl. vom 1. Okt. 1987, Az. 2 BvR 1178/86 u.a., juris, Rn. 99; *Stern*, Staatsrecht II, 1980, S. 87 m.w.N.

⁸¹ Zur Unterscheidung – die Organwalter des Unterorgans gehören dem Parlament an, die des Hilfsorgans nicht – siehe *Matthes* (Fn. 64), S. 129 m.w.N.

⁸² *Stern* (Fn. 80), S. 86.

oder Hilfsorgane bei der Aufgabenwahrnehmung dienlich sein können. Sie sollen eine „gewisse Selbständigkeit und eigene Rechte im Rahmen des Gesamtorgans besitzen und ihre Rechte auch gerichtlich durchsetzen können (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG).“⁸³

Die bloße Bezeichnung als „Hilfsorgan“ beschreibt aber noch keine definierte Rechtsstellung, sondern bringt nur die Abhängigkeit zum jeweiligen Parlament zum Ausdruck, ohne dass aber auch diese bereits weiter ausgeformt würde.⁸⁴ Dies geschieht vielmehr durch gesetzliche Regelung oder Ausgestaltung in der Geschäftsordnung. Daher ist es „jedenfalls außerhalb eines konkreten normativen Zusammenhanges ... wenig ratsam, mit einer solchen Bezeichnung bestimmte Schlussfolgerungen zu verknüpfen. ... Es handelt sich jedenfalls beim ‚Hilfsorgan‘ um einen unspezifischen Rechtsbegriff...“⁸⁵.

Entsprechend finden sich zu parlamentarischen Beauftragten eher allgemein gehaltene Aussagen: So wird ausgeführt, sie seien als Hilfsorgane des Parlaments dazu bestimmt, seine demokratische Leitfunktion mit exekutivisch strukturiertem Aufgabenzuschnitt zu unterstützen,⁸⁶ oder es wird gesagt, der Ombudsmann ergänze das Kontrollrecht des Parlaments als dessen Hilfsorgan⁸⁷. Nach *Matthes*, der den Bürgerbeauftragten einer eingehenden Betrachtung unterzogen hat, gilt allgemein, dass die Zuständigkeit eines Hilfsorgans nicht weiterreichen kann als die des Hauptorgans⁸⁸ und mit der Funktionsbezeichnung Hilfsorgan noch kein spezifischer Tätigkeitsbereich festgelegt ist.⁸⁹ Qualifiziert werde seine

⁸³ *Stern* (Fn. 80), S. 86.

⁸⁴ *Stern* (Fn. 80), S. 86 f.

⁸⁵ *Klein* (Fn. 22), Stand: Dez. 2014, Art. 45b Rn. 15 f.

⁸⁶ *Tettinger*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts Band V, 2007, § 111 Rn. 46.

⁸⁷ *Groh*, in: Heun/Honecker/Morlok/Wieland, Evangelisches Staatslexikon, 2006, Sp. 1684.

⁸⁸ Daher folgert *Perne*, Der rheinland-pfälzische Beauftragte für die Landespolizei, LKRZ 2015, S. 45, 46, die Zuständigkeit des Polizeibeauftragten sei nur im Rahmen des parlamentarischen Kontrollrechts des Landtags eröffnet, seine Tätigkeit unterliege folglich denselben Grenzen, die für den Landtag etwa nach Maßgabe des Gewaltenteilungsprinzips gelten, was vor allem im Hinblick auf den zu respektierenden Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zu Einschränkungen des Kontroll- und namentlich des Informationsrechts führen könne; ebenso *Schulenberg*, Der unabhängige Polizeibeauftragte für die Freie Hansestadt Bremen, NordÖR 2021, S. 216, 217; *Botta* (Fn. 27), S. 668.

⁸⁹ *Matthes* (Fn. 64), S. 132 f.

Stellung mit dem Merkmal der „Integration“, da Maß und Art der Eingliedertheit in die Organisation stets entscheidendes Differenzierungskriterium sei.⁹⁰

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) betont in seiner Rechtsprechung zu den (Untersuchungs-)Ausschüssen zuvörderst ihre vom Bundestag abgeleitete Stellung. Da der Untersuchungsausschuss ein Hilfsorgan des Bundestages sei, wird etwa gefolgert, dass der Bundestag selbst den Rahmen der Untersuchung abzustecken, etwa den Untersuchungsgegenstand festzulegen habe und dies nicht dem Ausschuss überlassen dürfe.⁹¹ Der Untersuchungsausschuss erfülle „nur die Aufgaben, die ihm durch den Einsetzungsbeschluss des Bundestages oder unmittelbar nach Maßgabe des Antrags gemäß Art. 45a Abs. 2 GG übertragen worden“ seien und erhalte „nicht die Stellung eines selbständigen, unabhängig von der vorhandenen demokratischen Legitimation des Bundestages und seiner Mitglieder erst eigens demokratisch zu legitimierenden Organs“.⁹²

Im Übrigen wird aus der Qualifizierung als Hilfsorgan die Parteifähigkeit im verfassungsgerichtlichen Organstreitverfahren abgeleitet.⁹³

(2) *Ausgestaltung der Stellung des Polizeibeauftragten im BbgPBG-E*

Für die somit notwendige Präzisierung der in § 1 Abs. 3 BbgPBG-E normierten Stellung des Polizeibeauftragten als Hilfsorgan des Landtages, zu der im Gesetzentwurf selbst nichts weiter ausgeführt wird, wird in der Gesetzesbegründung erläutert, der Polizeibeauftragte agiere als „unabhängiges“ Hilfsorgan des Landtages und stehe diesem mit den bei der Erfüllung seiner Aufgaben gewonnenen Kenntnissen und Bewertungen „beratend zur Seite“.⁹⁴

Diese dem Polizeibeauftragten zugewiesene Unabhängigkeit – und hierauf scheint der Gesetzgeber mit der Qualifikation als Hilfsorgan des Parlaments besonderes Gewicht auch in der „Außendarstellung“ legen zu wollen – realisiert sich auch im BbgPBG-E. Gem. § 1 Abs. 3 Satz 2 BbgPBG-E ist er in der Ausübung seines Amtes unabhängig, weisungsfrei

⁹⁰ *Matthes* (Fn. 64), S. 134.

⁹¹ BVerfG, Beschl. vom 17. Juni 2009, Az. 2 BvE 3/07, juris, Rn. 117.

⁹² BVerfG, Beschl. vom 1. Okt. 1987, Az. 2 BvR 1178/86 u.a., juris, Rn. 99.

⁹³ *Walter*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, EL 96 Nov. 2021, Stand: Juni 2017, Art. 93 Rn. 214, zum Wehrbeauftragten und m.w.N. auch der Gegenansicht.

⁹⁴ LT-Drs. 7/5013, Begründung, B. Besonderer Teil, S. 2, zu § 1.

und nur dem Gesetz unterworfen. Die von der Präsidentin des Landtages ausgeübte Aufsicht ist auf die Dienstaufsicht beschränkt, Weisungen in Bezug auf die Durchführung der dem Beauftragten gestellten Aufgaben sind hiervon nicht umfasst. Eine Abwahl des Beauftragten kann nach § 14 Abs. 2 BbgPBG-E nur mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages erfolgen.

Der Polizeibeauftragte agiert auch im Wesentlichen selbständig. Nach § 1 Abs. 2 BbgPBG-E wird der Beauftragte nach pflichtgemäßem Ermessen – also aufgrund eigener Entscheidung – tätig, kommuniziert unmittelbar mit den Beschwerdeführern, entscheidet über die Beschwerden (vgl. auch § 2 Abs. 2, § 4 f. BbgPBG-E) und bringt die Verfahren eigenständig zum Abschluss, § 10 BbgPBG-E. Er ist nicht darauf beschränkt, an ihn gerichtete Eingaben zu bearbeiten, sondern kann gem. § 1 Abs. 2 BbgPBG-E auch eigeninitiativ tätig werden. Die in § 9 BbgPBG-E für die Landesregierung und die Landesbehörden aufgestellten Unterstützungspflichten beziehen sich unmittelbar auf den Polizeibeauftragten, eine Beteiligung des Landtages an den Verfahren ist auch insoweit nicht vorgesehen.

Dass der Polizeibeauftragte originär dem Landtag (als dessen Hilfsorgan) zugeordnet ist, wird dagegen lediglich in den §§ 6, 11 BbgPBG-E (Sitzungsteilnahme und Berichtspflichten) deutlich. Gem. § 6 BbgPBG-E haben der Landtag und seine Ausschüsse gegenüber dem Polizeibeauftragten ein Zitierrecht, der Polizeibeauftragte selbst kann an Sitzungen des Landtages und des für Inneres zuständigen Ausschusses teilnehmen und hat ein Rede-recht. Nach § 11 BbgPBG-E erstattet der Beauftragte dem Landtag jährlich einen schriftlichen Gesamtbericht für das Kalenderjahr, der auch statistische Angaben zu Umfang und Schwerpunkten der Bearbeitung von Beschwerden umfasst. Hierneben kann der Polizeibeauftragte den Ausschuss für Inneres über bedeutende Einzelsachverhalte und übergeordnete Fragestellungen eigeninitiativ oder auf Aufforderung hin informieren. Über diese die Kommunikationsbeziehung normierenden Regelungen⁹⁵ hinaus ist keine weitere Einbindung des Polizeibeauftragten in die Arbeit des Landtages vorgesehen.⁹⁶

⁹⁵ Nach Ansicht von *Botta* (Fn. 27), S. 665 f., soll bereits aus derartigen Berichtspflichten eine enge Einbindung in die Legislative folgen.

⁹⁶ Der Polizeibeauftragte hat im Übrigen gem. § 15 Abs. 1 BbgPBG-E seinen Dienstsitz beim Landtag.

(3) *Zwischenergebnis: keine Kompensation*

Die gesetzliche Qualifizierung des Polizeibeauftragten als (bloßes) Hilfsorgan des Landtages, die ein Subordinationsverhältnis⁹⁷ und eine dienende Funktion nahelegt, kontrastiert mit der konkreten Ausgestaltung seiner Stellung im Gesetzentwurf, die durch seine Unabhängigkeit vom Landtag und durch die Selbständigkeit der Aufgabenwahrnehmung geprägt ist.

Damit aber bringt die Ausweisung des Polizeibeauftragten als Hilfsorgan des Landtages im Ergebnis keine substantielle Kompensation der möglichen Funktionsverluste des Petitionsausschusses mit sich.

cc) Verhältnismäßigkeit

(1) *Defizite des Petitionsausschusses; Vorteile des Polizeibeauftragten*

Die Einsetzung eines Polizeibeauftragten könnte zuvörderst damit begründet werden, dass sie dazu dienen soll, Defizite des Petitionsausschusses bei der Behandlung der Petitionen zu beheben.⁹⁸ Dabei wäre allerdings in Betracht zu ziehen und zu prüfen, ob sich solche beim Petitionsausschuss etwaig ausgemachten Defizite nicht „intern“ ausgleichen lassen, z. B. durch eine Veränderung des Verfahrens oder durch eine Verbesserung der Außendarstellung. Ist dies der Fall, würde hier ein milderer Mittel im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgebots gegeben sein, sodass die Einsetzung eines Polizeibeauftragten insoweit nicht erforderlich wäre. Ließen sich die Defizite nicht vollständig, aber weitgehend abstellen, wäre zu prüfen, ob der mit der Einsetzung des Polizeibeauftragten verbleibende „Zugewinn“ die Beeinträchtigung des Petitionsausschusses rechtfertigte oder sie, weil die Vorteile nur als geringfügig einzustufen sind, als unangemessen (unverhältnismäßig im engeren Sinne) erscheinen ließe.

Der Gesetzesbegründung lassen sich derartige Überlegungen nicht entnehmen. Diese verhält sich zwar ausführlich zu den mit der Einsetzung eines Polizeibeauftragten verbundenen

⁹⁷ *Matthes* (Fn. 64), S. 137 f.; vgl. auch *Perne* (Fn. 88), S. 46.

⁹⁸ Die hierzu geführte Diskussion kann an dieser Stelle nicht wiedergegeben werden; vgl. aber etwa *Guckelberger* (Fn. 55), S. 615 f.

Vorteilen, die vor allem in einem erhöhten Erkenntnisgewinn des Landtages und einer Verbesserung der parlamentarischen Kontrolle der Brandenburger Polizei gesehen werden. Gerade diese Funktionen können aber prinzipiell auch vom Petitionsausschuss wahrgenommen werden; dass insoweit nicht behebbare Defizite bestünden, wird nicht dargelegt. Die für den Petitionsausschuss und den Landtag erwachsenden Nachteile werden dagegen nicht aufgezeigt. Der Betrachtung fehlt es vielmehr an einer Einbeziehung des Petitionsausschusses überhaupt. Hierzu heißt es nur, die Möglichkeit, sich an ihn zu wenden, bleibe unberührt,⁹⁹ womit aber nur seine grundrechtliche Funktion angesprochen wird.

(2) *Zuordnung des Polizeibeauftragten zum Petitionsausschuss*

Schließlich könnte die Frage aufgeworfen werden, ob der Polizeibeauftragte dem Petitionsausschuss zugeordnet oder ob eine enge Verbindung zu ihm hergestellt werden sollte,¹⁰⁰

⁹⁹ LT-Drs. 7/5013, Begründung, B. Besonderer Teil, S. 4, zu § 4.

¹⁰⁰ Vgl. etwa *Guckelberger* (Fn. 55), S. 620; *Debus* (Fn. 61), S. 927 f.

wie dies etwa in Rheinland-Pfalz oder in anderen (aber keineswegs in allen) Bundesländern (s.u. g) geschehen ist^{101, 102}

Hierdurch könnte eine Beeinträchtigung der parlamentsbezogenen Funktionen des Petitionsausschusses verringert werden oder weitgehend entfallen. Wenn eine Integration des Polizeibeauftragten in den Petitionsausschuss oder jedenfalls eine enge Anbindung an die-

¹⁰¹ Landesgesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz und den Beauftragten für die Landespolizei (BürgB RhPf), vom 3. Mai 1974, GVBl. 1974, S. 187, zuletzt geänd. durch Gesetz vom 8. Juli 2014, GVBl. 2014, S. 116. Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 BürgB RhPf ist der Bürgerbeauftragte, der zugleich gem. § 1 Abs. 1 Satz 2 BürgB RhPf Polizeibeauftragter ist, ständiger Beauftragter des Petitionsausschusses; zur Aufgabenerledigung im Verhältnis zum Petitionsausschuss siehe § 5 BürgB RhPf.; ähnlich § 8 Gesetz zur Behandlung von Vorschlägen, Bitten und Beschwerden der Bürger sowie über den Bürgerbeauftragten des Landes Mecklenburg-Vorpommern (PetBG MV), vom 5. April 1995, GVOBl. M-V 1995, S. 190, zuletzt geänd. durch Art. 1 des Gesetzes vom 17. April 2021, GVOBl. M-V 2021, S. 370; vgl. auch § 8, 9, 12, 13 Abs. 2 Gesetz über den Bürger- und Polizeibeauftragten Berlin (BPPG Bln), vom 2. Dez. 2020, GVB I. 2020, S. 1435, und § 4a Gesetz über die Behandlung von Petitionen an das Abgeordnetenhaus von Berlin (PetG Bln), vom 25. Nov. 1969, GVBl. 1969, S. 2511, zuletzt geänd. durch Art. 2 des Gesetzes vom 2. Dez. 2020, GVBl. 2020, S. 1435; hiernach ist der Bürgerbeauftragte eng an den Petitionsausschuss angegliedert, soweit aber der Beauftragte als Polizeibeauftragter tätig wird, bestehen das Petitionsrecht und das gesetzlich eingeräumte besondere Beschwerde- und Eingaberecht nebeneinander, und es ist (nur) im Einvernehmen mit dem Betroffenen abzuklären, ob es sich um eine an ihn gerichtete Beschwerde oder um eine Petition handelt; eine Trennung zwischen Petitionen und Beschwerden versuchen §§ 1, 15 Abs. 2 Gesetz über die unabhängige Bürger- und Polizeibeauftragte oder den unabhängigen Bürger- und Polizeibeauftragten des Landes Hessen (HessBPPG), vom 11. Dez. 2020, GVBl. 2020, S. 910; eine abgrenzende Regelung des Bürgerbeauftragten zum Petitionsausschuss enthält auch § 1 Thüringer Gesetz über den in Art. 36 LVerf MV verankerten Bürgerbeauftragten (ThürBüBG), vom 15. Mai 2007, zuletzt geänd. durch Art. 6 des Gesetzes vom 18. Juli 2014, GVBl. 2014, S. 406, 415; vgl. aber auch § 2 Abs. 2 Gesetz über die Bürgerbeauftragte oder den Bürgerbeauftragten des Landes Baden-Württemberg (BürgerBG BW), vom 23. Febr. 2016, GBl. 2016, S. 151, wonach ein anhängig gemachtes Petitionsverfahren lediglich vorrangig vor Verfahren beim Bürgerbeauftragten betrieben wird; gem. § 2 Abs. 4, § 12 Abs. 1 Gesetz über die Bürgerbeauftragte oder den Bürgerbeauftragten für soziale Angelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein und die Beauftragte oder den Beauftragten für die Landespolizei Schleswig-Holstein (SH BPPG), vom 15. Jan. 1992, GVOBl. 1992, S. 42, zuletzt geänd. durch Art. 1 des Gesetzes vom 1. Sept. 2016, GVOBl. 2016, S. 682, wird die Zusammenarbeit zwischen dem Beauftragten und dem Petitionsausschuss der Geschäftsordnung des Landtages überantwortet; nach § 3 Abs. 1 Gesetz über eine unabhängige Polizeibeauftragte oder einen unabhängigen Polizeibeauftragten für die Freie Hansestadt Bremen (BremPPG), vom 24. Nov. 2020, BremGBl. 2020, S. 148, zuletzt geänd. durch Gesetz vom 1. März 2022, BremGBl. 2022, S. 146, kann u.a. der Petitionsausschuss dem Polizeibeauftragten Aufträge erteilen, ist hierauf aber auch beschränkt. Zu den unterschiedlichen Modellen des Verhältnisses von Bürgerbeauftragten zu Petitionsausschüssen *Debus*, (Fn. 61), S. 926 ff.

¹⁰² Entsprechende Überlegungen wurden auch in den brandenburgischen Verfassungsberatungen angestellt, siehe Protokoll Verfassungsausschuss UA II, 5. Sitzung am 10. April 1991 und 12. Sitzung am 29. Sept. 1991, Landtag Brandenburg (Hrsg.) (Fn. 44), S. 840, 989: Die Einsetzung eines Bürgerbeauftragten war zwar diskutiert, jedoch verworfen worden. Immerhin war überlegt worden, diesen dem Petitionsausschuss zuzuordnen. Es bestand aber Einigkeit, dass auch Beauftragten des Petitionsausschusses die Rechte nach Art. 71 Abs. 2 LV zustehen sollten.

sen voraussichtlich zu vergleichbaren Ergebnissen führte wie die vom BbgPBG-E vorgesehene Ausgestaltung, könnte letztere als nicht erforderlich oder zumindest als unangemessen im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgebots zu qualifizieren sein.

Die Gesetzesbegründung enthält entsprechende Erwägungen nicht.

f) Ergebnis

Die Einrichtung eines Polizeibeauftragten verletzt zwar nicht das Petitionsgrundrecht aus Art. 24 Satz 1 LV, da es den Grundrechtsberechtigten auch zukünftig offensteht, sich statt an den Polizeibeauftragten an den Petitionsausschuss zu wenden (Wahlmöglichkeit). Der Gesetzentwurf begegnet aber dennoch verfassungsrechtlichen Bedenken, da die dem Petitionsausschuss von Art. 71 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 24 Satz 1 LV eingeräumte Stellung und die ihm zugewiesenen, auf den Landtag als Volksvertretung bezogenen (parlamentarischen) Funktionen beeinträchtigt werden.

Der Petitionsausschuss besitzt nach Art. 71 Abs. 1 LV, neben den in Art. 24 Satz 1 LV von der Landesverfassung selbst legitimierten übrigen Stellen, prinzipiell die ausschließliche Kompetenz zur Entscheidung von Petitionen, soweit nicht der Landtag selbst entscheidet. Der Polizeibeauftragte soll aber zukünftig ebenfalls für Beschwerden in Polizeiangelegenheiten zuständig sein, die auch als Petitionen behandelt werden können, sodass mit ihm eine zum Petitionsausschuss konkurrierende Stelle geschaffen wird.

Damit werden wesentliche Funktionen des Petitionsausschusses beeinträchtigt: Er gewährleistet eine unmittelbare Befassung der Volksvertretung mit den Anliegen der Bürger, so dass der Landtag ungefilterte Informationen erhält („lebendige Informationsquelle“) und in die Lage versetzt wird, auf die Kritik der Bürger, etwa auch an der Gesetzgebung des Landes, aus eigener Anschauung reagieren zu können und seine Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive wahrzunehmen. Auch die integrative Wirkung, die aus der Befassung eines aus Abgeordneten zusammengesetzten Gremiums mit Bürgeranliegen für die parlamentarische Demokratie resultieren kann („Die kümmern sich selbst.“), geht partiell verloren.

Der Landesgesetzgeber ist allerdings von Art. 74 Abs. 2 Satz 1 LV verfassungsrechtlich besonders legitimiert, weitere Landesbeauftragte zu schaffen. Damit ist zwar eine Beeinträchtigung der Funktionen des Petitionsausschusses nicht von vornherein unzulässig, sondern ist ein Ausgleich zwischen den beiden Verfassungsnormen der Art. 74 Abs. 2 Satz 1

und Art. 71 Abs. 1 LV herzustellen, der vermittels einer Abwägung unter Einbeziehung des Verhältnismäßigkeitsgebotes erfolgt. Dieser Ausgleich wird aber durch den Gesetzentwurf letztlich nicht geleistet.

Insoweit ist zunächst festzustellen, dass der Polizeibeauftragte die skizzierten parlamentarischen Funktionen des Petitionsausschusses nicht selbst in gleicher Weise erfüllen und die diesbezüglichen Verluste nicht kompensieren kann. Der Gesetzentwurf qualifiziert ihn zwar als „Hilfsorgan des Landtages“, zieht aber hieraus nicht die Konsequenz, ihn eng an den Petitionsausschuss oder an den Landtag anzubinden. Er ist im wesentlichen lediglich dazu verpflichtet, über seine Tätigkeit zu berichten, wird aber bei der Erfüllung seiner Aufgaben selbst unabhängig und weitgehend selbständig tätig und behandelt die Beschwerden abschließend.

Demgegenüber erscheint es nicht von vornherein ausgeschlossen, die nach der Gesetzesbegründung mit der Einsetzung eines Polizeibeauftragten zuvörderst verbundenen Ziele eines erhöhten Erkenntnisgewinns des Landtages und einer Verbesserung der parlamentarischen Kontrolle der Brandenburger Polizei prinzipiell auch über den Petitionsausschuss zu erreichen. Dass bei diesem insoweit nicht behebbare Defizite bestünden, die die Einsetzung des Polizeibeauftragten erforderlich machten, legt die Gesetzesbegründung nicht dar. Gleiches gilt bezüglich einer immerhin noch als milderer Mittel in Betracht kommenden engen Anbindung des Polizeibeauftragten an den Petitionsausschuss, der diesem unmittelbar zugeordnet werden oder ihn unterstützen könnte, statt losgelöst von ihm zu agieren.

Schließlich lässt sich die Beeinträchtigung der Funktionen des Petitionsausschusses auch nicht mit Blick auf die betroffene Sachmaterie als bloß geringfügig qualifizieren: Zwar handelt es sich bei den Polizeiangelegenheiten betreffenden Petitionen statistisch nicht um eine bedeutende Fallzahl, jedoch wird polizeilichen Maßnahmen in der Gesetzesbegründung selbst „vielfach eine politische Dimension“ zugewiesen und wird die parlamentarische Kontrolle entsprechender Maßnahmen als „besonders wichtig“ eingestuft.

Im Ergebnis ist nicht erkennbar und erschließt sich insbesondere aus der Gesetzesbegründung nicht, dass die mit der Einsetzung des Polizeibeauftragten verbundene Beeinträchtigung des Petitionsausschusses erforderlich ist.

g) Exkurs: Gesetzgebung anderer Bundesländer

Die Gesetzgebungspraxis anderer Bundesländer, die einen Bürger- oder einen Polizeibeauftragten eingesetzt haben, geht allerdings vielfach wohl von einer verfassungsrechtlich weniger stark ausgeprägten Stellung des (regelmäßig¹⁰³ in den Verfassungen verankerten, jedoch durchaus unterschiedlich ausgestalteten) Petitionsausschusses im Verhältnis zu den Beauftragten aus. Während nämlich in Bezug auf den Bürgerbeauftragten in den meisten Fällen noch tendenziell eine mehr oder weniger enge Anbindung an den Petitionsausschuss zu beobachten ist, werden die Polizeibeauftragten weitgehend unabhängig vom Petitionsausschuss auch dann eingerichtet, wenn sie (was die Regel ist) nicht nur Eingaben von Polizeibediensteten, sondern auch Beschwerden von Bürgern über polizeiliches Verhalten und damit Beschwerden behandeln, die sachlich den Petitionen zuzurechnen sind.¹⁰⁴ Grund hierfür dürfte die umfassende Zuständigkeit der Bürgerbeauftragten sein.

aa) Baden-Württemberg

So sieht § 2 Abs. 2 BürgBG BW¹⁰⁵ lediglich vor, dass im Falle einer beim Petitionsausschuss anhängig gemachten Eingabe eine Befassung des Bürgerbeauftragten nicht zulässig ist (und bleibt). Ob diese Regelung auch gilt, wenn der Bürgerbeauftragte in seiner Funktion als Polizeibeauftragter tätig wird (§ 15 BürgBG BW), ist unklar. Eine weitere Anbindung des Beauftragten an den Petitionsausschuss oder eine sachliche Begrenzung seiner Tätigkeit insoweit erfolgt nicht.

¹⁰³ Vgl. aber Art. 94 der Verfassung des Landes Hessen.

¹⁰⁴ Vgl. *Botta* (Fn. 27), S. 669.

¹⁰⁵ In der Gesetzesbegründung, LT-Drs. 15/7862, S. 13, wird zu § 2 BürgBG BW ausgeführt: „Absatz 2 regelt das Verhältnis zwischen dem Eingaberecht an die oder den Bürgerbeauftragten und dem Petitionsrecht. Es wird klargestellt, dass das Petitionsrecht als Verfassungsrecht dem Eingaberecht stets vorgeht. Deshalb ruht nach Satz 1 das Eingaberecht während eines laufenden Petitionsverfahrens. Wird nach der Eingabe bei der oder dem Bürgerbeauftragten eine Petition in derselben Angelegenheit eingelegt, kommt das Verfahren bei der oder dem Bürgerbeauftragten zum Ruhen. Satz 2 regelt die Sperrwirkung eines Petitionsverfahrens im Hinblick auf spätere Eingaben in derselben Angelegenheit. Besteht Unklarheit darüber, ob die Durchführung eines Petitionsverfahrens oder eine Eingabe an die Bürgerbeauftragte oder den Bürgerbeauftragten gewünscht war, ist durch die Dienststelle oder die Landtagsverwaltung bei der Bürgerin oder dem Bürger nachzufragen, welcher Weg beschritten werden soll. Es sind beide Möglichkeiten darzustellen und ggf. zu erläutern.“

bb) Berlin

Eine differenzierte Regelung hat Berlin jüngst geschaffen, das mit dem BPBG Bln unter gleichzeitiger Änderung des Petitionsgesetzes einen Bürger- und Polizeibeauftragten eingesetzt hat. Dabei unterscheidet das BPBG Bln zwischen dem Bürger- und dem Polizeibeauftragten nicht nur nach den verschiedenen Funktionen, sondern auch hinsichtlich seines Verhältnisses zum Petitionsausschuss. Der Bürgerbeauftragte unterstützt gem. § 1 Abs. 1 BPBG Bln die Arbeit des Petitionsausschusses und ist mit der Behandlung von „Petitionen“ betraut (§ 8 BPBG Bln). Dabei kann der Petitionsausschuss gem. § 4a PetG Bln¹⁰⁶ Petitionen an den Bürgerbeauftragten abgeben (und ihm wieder entziehen). Der Bürgerbeauftragte leitet seinerseits Petitionen nach Maßgabe des § 12 BPBG Bln (nach Bearbeitung und in bestimmten Fällen beim Absehen von weiterer Bearbeitung) an den Petitionsausschuss weiter.

Der Polizeibeauftragte nimmt dagegen seine Aufgaben als Hilfsorgan des Abgeordnetenhauses bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle wahr (§ 1 Abs. 2 Satz 4 BPBG Bln). Obwohl zu seinen Aufgaben zentral auch die Behandlung von Beschwerden von Bürgern rechnet (§ 14 Abs. 1 BPBG Bln), ist eine Anbindung an den

¹⁰⁶ Die Bestimmung lautet: „§ 4a Zusammenarbeit mit dem oder der Berliner Bürgerbeauftragten (1) Die bei dem Abgeordnetenhaus eingegangenen Petitionen können dem oder der Bürgerbeauftragten zu Erstbearbeitung weitergeleitet werden. Dies gilt nicht für Petitionen, 1. die auf den Erlass oder die Änderung von Gesetzen und Rechtsverordnungen gerichtet sind, 2. die die Tätigkeit des oder der Bürger- und Polizeibeauftragten betreffen, 3. zu Themenbereichen, deren Bearbeitung durch den Petitionsausschuss mit der Mehrheit seiner Mitglieder beschlossen wird oder 4. in denen der Petent oder die Petentin der Zuleitung an den Bürgerbeauftragten oder die Bürgerbeauftragte ausdrücklich widerspricht. Auf das Widerspruchsrecht ist der Petent oder die Petentin in der Eingangsbestätigung hinzuweisen. Ihm oder ihr ist eine Frist für die Widerspruchseinlegung mitzuteilen. (2) Der Petitionsausschuss stellt sicher, dass der oder die Bürgerbeauftragte einen Überblick über die beim Petitionsausschuss eingegangenen und in Bearbeitung befindlichen Petitionen hat. Der oder die Bürgerbeauftragte unterrichtet den Petitionsausschuss über die bei ihm oder ihr eingegangenen Petitionen und den Fortgang ihrer Bearbeitung. (3) Die Mitglieder des Abgeordnetenhauses haben das Recht, jederzeit Einsicht in die Petitionsakten bei dem oder der Bürgerbeauftragten zu nehmen. (4) Das Plenum des Abgeordnetenhauses, der Petitionsausschuss und die übrigen Ausschüsse können jederzeit die Anwesenheit des oder der Bürgerbeauftragten verlangen. (5) Der oder die Bürgerbeauftragte kann an allen Sitzungen des Petitionsausschusses teilnehmen, sofern nicht der Petitionsausschuss mit der Mehrheit seiner Mitglieder im Einzelfall anders entscheidet. Auf Verlangen des oder der Bürgerbeauftragten muss er oder sie gehört werden. (6) Der Petitionsausschuss kann mit Mehrheit seiner Mitglieder die Bearbeitung von Petitionen, die nach Absatz 1 Satz 1 dem oder der Bürgerbeauftragten zugeleitet worden sind, wieder an sich ziehen. Dem oder der Bürgerbeauftragten ist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. (7) Der Petitionsausschuss kann die Petitionen, die ihm von dem oder der Bürgerbeauftragten nach § 8 des Bürger- und Polizeibeauftragtenengesetzes zugeleitet wurden, mit dem Einverständnis des oder der Bürgerbeauftragten zur erneuten Bearbeitung zurücküberweisen.“

Petitionsausschuss insoweit nicht vorgesehen. Gem. § 13 Abs. 2 BPBG Bln bestehen das Petitionsrecht und das besondere Beschwerde- und Eingaberecht vielmehr nebeneinander. Zweifel, von welchem Recht im konkreten Fall Gebrauch gemacht wird, sollen im Einvernehmen mit dem Betroffenen auszuräumen sein.

cc) Bremen

Das Verhältnis zwischen dem bremischen Polizeibeauftragten und dem Petitionsausschuss wird durch § 11 Abs. 1 BremPBG charakterisiert: Hiernach bleibt das Recht, sich mit Eingaben an die Bürgerschaft zu wenden, von der Möglichkeit, Eingaben an die beauftragte Person zu richten, unberührt.¹⁰⁷ Im Übrigen ist vorgesehen, dass u.a. der Petitionsausschuss dem Polizeibeauftragten „Aufträge zur Untersuchung von Strukturen, Entwicklungen und Einzelfällen“ erteilen kann (§ 3 Abs. 1 Satz 1 BremPBG).

dd) Hessen

Der hessische Bürgerbeauftragte kann gem. § 1 HessPBG¹⁰⁸ (zunächst) nur tätig werden, wenn es sich bei einer Eingabe nicht um eine Petition handelt. An ihn gerichtete Petitionen hat er an den Petitionsausschuss weiterzuleiten, wobei im Zweifel eine Eingabe als Petition

¹⁰⁷ Mglw. findet auch § 11 Abs. 4 BremPBG Anwendung, wonach bei Überschneidungen der Zuständigkeit der beauftragten Person mit den Kontroll- und Aufsichtszuständigkeiten anderer Behörden und öffentlicher Stellen die Untersuchungsbefugnis des Beauftragten ausgeschlossen wird.

¹⁰⁸ § 1 Hess PBG lautet: „§ 1 Aufgaben, Verhältnis zum Petitionsausschuss
(1) Die oder der Bürgerbeauftragte hat die Aufgabe, die Bürgerinnen und Bürger im Umgang mit den Behörden des Landes zu beraten und zu unterstützen. Sie oder er befasst sich mit den von den Bürgerinnen und Bürgern an sie oder ihn herangetragenen Wünschen, Anliegen und Vorschlägen (Bürgeranliegen). Sie oder er hat zudem die Aufgabe, das partnerschaftliche Verhältnis zwischen Bürgerschaft und Polizeibehörden zu stärken. Sie oder er wirkt auf eine einvernehmliche und zweckmäßige Erledigung der Bürgeranliegen hin. (2) Die Zuständigkeit für die Polizeibehörden wird in besonderen Vorschriften in Teil 2 geregelt. (3) Die Aufgabenwahrnehmung nach Abs. 1 erstreckt sich auf 1. Bürgeranliegen nach Abs. 1 Satz 2, die keine Petitionen im Sinne des Art. 16 der Verfassung des Landes Hessens sind, 2. sonstige Vorgänge außerhalb eines Petitionsverfahrens, soweit Anhaltspunkte für eine nicht ordnungsgemäße oder unzureichende Behandlung von Bürgerangelegenheiten durch Stellen bestehen, die der parlamentarischen Kontrolle des Landtags unterliegen. (4) Der oder dem Bürgerbeauftragten zugeleitete Angelegenheiten, die Petitionen im Sinne des Art. 16 der Verfassung des Landes Hessen darstellen, leitet die oder der Bürgerbeauftragte an die zuständige Stelle oder den Landtag weiter. Im Zweifelsfall ist die Eingabe als Petition zu behandeln. Die Entscheidung trifft der Petitionsausschuss. (5) Während eines Petitionsverfahrens in derselben Angelegenheit ruhen das Eingaberecht und das Verfahren bei der oder dem Bürgerbeauftragten. Nach Abschluss eines Petitionsverfahrens in derselben Angelegenheit ist keine Eingabe bei der oder dem Bürgerbeauftragten mehr möglich.“

zu behandeln ist (die Entscheidung trifft der Petitionsausschuss). Allerdings agiert der Bürgerbeauftragte gem. § 17 HessPBG in seiner Eigenschaft als Polizeibeauftragter offenbar unabhängig vom Petitionsausschuss auch in solchen Fällen, in denen er sich der Beschwerden von Bürgern annimmt, die sich gegen persönliches Fehlverhalten von Polizeibediensteten richten oder die Rechtswidrigkeit polizeilichen Handelns behaupten und somit im sachlichen Anwendungsbereich des Petitionsrechts liegen.

ee) Mecklenburg-Vorpommern

Der Bürgerbeauftragte des Landes Mecklenburg-Vorpommern ist relativ eng an den Petitionsausschuss angebunden. Er hat diesen gem. § 8 PetBüG MV109 u.a. umfassend zu unterrichten und ihm Petitionen, die nicht einvernehmlich erledigt werden, vorzulegen.

In seiner Funktion als Polizeibeauftragter behandelt der Bürgerbeauftragte gem. § 13 Abs. 1 PetBüG MV (nur) Eingaben von Polizeibesetzten, die sich „ohne Einhaltung des Dienstwegs mit einer Eingabe, die ein persönliches oder dienstliches Fehlverhalten ein-

¹⁰⁹ Die Vorschrift lautet: „§ 8 Zusammenarbeit mit dem Landtag
(1) Der Bürgerbeauftragte unterrichtet den Petitionsausschuß, a) sobald er mit einer Eingabe befaßt ist, die ihm nicht vom Petitionsausschuß zugeleitet worden ist, b) wenn er von einer sachlichen Prüfung der Eingabe absieht (§ 2), c) sofern eine Angelegenheit im Sinne von § 7 Abs.1 einvernehmlich erledigt wurde; hierbei teilt er die Erledigungsart mit, d) sofern die Landesregierung oder die der Aufsicht des Landes unterstehenden Träger öffentlicher Verwaltung ihrer Pflicht aus § 3 gegenüber dem Bürgerbeauftragten nicht nachkommen. (2) Sofern eine einvernehmliche Regelung im Sinne des § 7 Abs.1 nicht zustande kommt, legt der Bürgerbeauftragte die Angelegenheit dem Petitionsausschuß zur Erledigung vor und teilt ihm dazu seine Auffassung mit. Vor seiner abschließenden Entscheidung kann der Bürgerbeauftragte vom Petitionsausschuß beauftragt werden, seine Feststellungen zu ergänzen oder weitere Sachverhaltsaufklärungen in die Wege zu leiten. (3) Kommen Adressaten einer Empfehlung im Sinne des § 7 Abs. 6 nicht nach, so müssen sie auf Antrag des Bürgerbeauftragten die Gründe dafür im Petitionsausschuß darlegen. (4) Der Bürgerbeauftragte hat auf Verlangen des Petitionsausschusses, einer Fraktion oder eines Fünftels der Mitglieder des Landtags dem Petitionsausschuß jederzeit über Eingaben zu berichten. (5) Der Petitionsausschuß kann den Bürgerbeauftragten mit der Prüfung einer Beeinträchtigung von Rechten der Bürger unabhängig von vorliegenden Eingaben betrauen. (6) Der Landtag und seine Ausschüsse können jederzeit die Anwesenheit des Bürgerbeauftragten verlangen. Der Bürgerbeauftragte hat das Recht, an den Sitzungen des Petitionsausschusses teilzunehmen und an den Sitzungen der übrigen ständigen Ausschüsse des Landtages dann teilzunehmen, wenn ihm Eingaben vorliegen, die die im jeweiligen Ausschuss behandelten Angelegenheiten betreffen. Auf Verlangen muß er im Rahmen der Ausschußberatungen gehört werden. Wenn der Bürgerbeauftragte im Rahmen der Beratung eines Gesetzesvorhabens im federführenden Ausschuß Stellung genommen hat, sollen seine Darlegungen in ihren wesentlichen Punkten im Bericht des Ausschusses wiedergegeben werden. (7) Der Bürgerbeauftragte erstattet dem Landtag bis zum 31. März eines jeden Jahres einen schriftlichen Gesamtbericht über seine Tätigkeit nach diesem Unterabschnitt und nach Unterabschnitt 2, insbesondere über die Behandlung und die Erledigung der Eingaben im vorangegangenen Jahr. Er ist verpflichtet, bei der Aussprache über den Jahresbericht im Landtag und seinen Ausschüssen anwesend zu sein und sich auf Verlangen zu äußern.“

zelner Polizeibeschäftigter oder Mängel oder Fehlentwicklungen in der Landespolizei behauptet, unmittelbar an den Bürgerbeauftragten wenden“ können. In diesen Fällen erfolgt keine verfahrensrechtliche Anbindung an den Petitionsausschuss (§ 11 Abs. 1 Satz 2 PetBüG MV).

Schließlich erörtert der Petitionsausschuss gem. § 21 Satz 1 PetBüG MV „federführend die Berichte der Beauftragten des Landtages und legt ihm über das Ergebnis seiner Beratungen eine Beschlußempfehlung und einen Bericht vor“.

ff) Rheinland-Pfalz

In Rheinland-Pfalz, das als erstes Land einen Bürgerbeauftragten schuf, kann dieser Eingaben zunächst weitgehend unabhängig vom Petitionsausschuss behandeln; allerdings hat er die Angelegenheit in Fällen, in denen keine einvernehmliche Regelung zustande kommt, an den Petitionsausschuss zur Entscheidung abzugeben (§ 5 Abs. 3 BürgerBG RhPf). In seiner Eigenschaft als Polizeibeauftragter besteht diese Bindung offenbar nicht, obwohl Gegenstand des Handelns auch hier u.a. Beschwerden sind (§§ 19, 23 BürgerBG RhPf).

gg) Schleswig-Holstein

Schleswig-Holstein begrenzt die Tätigkeit des Bürgerbeauftragten sachlich auf „soziale Angelegenheiten“ (§ 1 Abs. 1 SH BPBG). Die Zusammenarbeit mit dem Petitionsausschuss wird der Geschäftsordnung des Landtages überantwortet (§ 2 Abs. 4 SH BPBG). Dies gilt auch für seine Funktion als Polizeibeauftragter, wobei das besondere Beschwerderecht (das auch Bürger, nicht nur Polizeibedienstete besitzen, §§ 13 f. SH BPBG) und das Petitionsrecht nebeneinander bestehen (§ 12 Abs. 3 SH BPBG). Gem. § 41 Abs. 1 Satz 2 SH GOLT werden Petitionen in sozialen Angelegenheiten an den Bürgerbeauftragten geleitet, der Petitionsausschuss und der Bürgerbeauftragte regeln in Grundsätzen der Zusammenarbeit (nur), welche Petitionen je betroffen sind. Eine Geschäftsordnungsregelung zum Polizeibeauftragten scheint zu fehlen.

hh) Thüringen

In Thüringen existiert ein Bürgerbeauftragter, der aber nicht auch Polizeibeauftragter ist. Er ist explizit nicht für Petitionen zuständig und eng an den Petitionsausschuss angebunden (§ 1 ThürBBG).¹¹⁰

III. Pflicht zur Ausschreibung der Stelle; zu Frage 3

Eine Pflicht zur Ausschreibung der Stelle des Polizeibeauftragten könnte auf gesetzlicher oder auf verfassungsrechtlicher Grundlage bestehen.

1. Gesetzliche Pflichten

Eine gesetzliche Pflicht zur Ausschreibung kann bundes- oder landesrechtlich begründet sein (die §§ 13 bis 16 BbgPBG-E selbst stellen dabei keine solche Pflicht auf).

a) Beamtenstatusgesetz

Das Beamtenstatusgesetz des Bundes (BeamtStG) regelt in § 1 das Statusrecht u.a. der Beamten der Länder, stellt aber weder eine unmittelbar wirkende Pflicht zur Ausschreibung auf noch verpflichtet es die Länder, eine solche selbst zu normieren.

¹¹⁰ Die Norm lautet: „§ 1 Aufgaben, Verhältnis zum Petitionsausschuss
(1) Der Bürgerbeauftragte hat die Aufgabe, die Rechte der Bürger gegenüber den Trägern der öffentlichen Verwaltung im Lande zu wahren und die Bürger im Umgang mit der Verwaltung zu beraten und zu unterstützen. Er befasst sich mit den von den Bürgern an ihn herangetragenen Wünschen, Anliegen und Vorschlägen (Bürgeranliegen). Im Rahmen dieser Aufgabe hat er insbesondere auf die Beseitigung bekannt gewordener Mängel hinzuwirken. Darüber hinaus obliegt ihm die Bearbeitung aller ihm zugeleiteten Auskunftsbegehren und Informationsersuchen. Er wirkt auf eine einvernehmliche Erledigung der Bürgeranliegen und die zweckmäßige Erledigung sonstiger Vorgänge hin. Der Bürgerbeauftragte kann auch von sich aus tätig werden. (2) Die Aufgabenwahrnehmung nach Absatz 1 erstreckt sich auf 1. Bürgeranliegen nach Absatz 1 Satz 2, die keine Petitionen im Sinne des § 1 Thüringer Petitionsgesetz (ThürPetG) sind, 2. sonstige Vorgänge außerhalb eines Petitionsverfahrens, soweit Anhaltspunkte für eine nicht ordnungsgemäße oder unzweckmäßige Behandlung von Bürgerangelegenheiten durch Stellen bestehen, die der parlamentarischen Kontrolle des Landtags unterliegen und 3. Auskunftsbegehren und Informationsersuchen nach Absatz 1 Satz 4. (3) Dem Bürgerbeauftragten zugeleitete Angelegenheiten, die Petitionen im Sinne des § 1 ThürPetG darstellen, leitet der Bürgerbeauftragte an die zuständige Stelle oder den Landtag weiter, soweit er nicht nach Absatz 1 Satz 4 zuständig ist. (4) Der Bürgerbeauftragte unterstützt den Petitionsausschuss des Landtags bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben und befasst sich mit Prüfaufträgen, die ihm nach § 8 Abs. 2 ThürPetG erteilt werden. Der Bürgerbeauftragte unterrichtet den Petitionsausschuss monatlich schriftlich über seine Arbeit. (5) Der Bürgerbeauftragte nimmt an den Sitzungen des Petitionsausschusses teil. Er kann an den Sitzungen des Thüringer Landtags und seiner Ausschüsse teilnehmen. Für die Teilnahme an Ausschusssitzungen gilt § 112 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags entsprechend.“

b) Landesbeamtengesetz

Das Landesbeamtengesetz Brandenburg (LBG) sieht in § 6 Satz 1 vor, dass zu besetzende Stellen grundsätzlich auszuschreiben sind. Das LBG gilt gem. § 1 für die „Beamten des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände und der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts.“

Der Polizeibeauftragte wird nicht in ein Beamtenverhältnis berufen,¹¹¹ sondern steht gem. § 13 Abs. 1 Satz 1 BbgPBG-E in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis zum Land Brandenburg. Für ein öffentlich-rechtliches Amtsverhältnis aber gelten die beamtenrechtlichen Vorschriften gerade nicht, es wird vielmehr in besonderen Gesetzen unter Berücksichtigung der jeweiligen Besonderheiten geregelt, ggf. in Anlehnung an das Beamtenrecht (vgl. § 13 Abs. 3 BbgPBG-E, vgl. auch § 16 BbgPBG-E).¹¹²

Dies gilt etwa für den Wehrbeauftragten des Bundestages, dessen Rechtsstellung im Gesetz über den Wehrbeauftragten normiert wird, den Bundesbeauftragten für den Datenschutz, der sich im Bundesdatenschutzgesetz findet, den Bundesbeauftragten für die Unterlagen der Staatssicherheit, für den das Stasi-Unterlagengesetz gilt, oder für die Vorstandsmitglieder der Bundesagentur für Arbeit, die in § 382 Sozialgesetzbuch Drittes Buch erfasst sind.¹¹³ In Brandenburg steht der Beauftragte für den Datenschutz und das Recht auf Akteneinsicht gem. § 16 Abs. 2 Landesdatenschutzgesetz (BbgDSG) in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis.

¹¹¹ Anders als der Beauftragte des Landes Brandenburg zur Aufarbeitung der Folgen der kommunistischen Diktatur nach § 5 Abs. 2 Brandenburgisches Aufarbeitungsbeauftragtengesetz, der in das Beamtenverhältnis auf Zeit berufen wird, für den aber nach § 5 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes eine Ausnahme vom Grundsatz der Ausschreibungspflicht gemacht werden kann.

¹¹² So auch die einhellige Auffassung der juristischen Literatur; *Hebeler*, in: Battis, Bundesbeamtengesetz, 6. Aufl. 2022, § 1 Rn. 4, 6 m.w.N.; *Brinktrine*, in: Brinktrine/Schollendorf, BeckOK Beamtenrecht Bund, 25. Ed., Stand: 1. Feb. 2022, § 1 BBG Rn. 26-29 m.w.N.; *Bochmann*, Führungsfunktionen auf Zeit nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu § 25b LBG Nordrhein-Westfalen, DÖD 2009, S. 49, 60; *Frenzel*, Das öffentlich-rechtliche Amtsverhältnis und das Recht des öffentlichen Dienstes, ZBR 2008, S. 243, 251; *Hofmann*, Gedanken zum öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis, S. 362, 365 ff.

¹¹³ Beispiele bei *Hebeler* (Fn. 112), § 1 Rn. 4.

2. Art. 33 Abs. 2 GG, Art. 21 Abs. 1 Satz 1 LV

Eine Pflicht zur Ausschreibung könnte sich auch aus den Bestimmungen der Art. 33 Abs. 2 GG¹¹⁴, Art. 21 Abs. 1 Satz 1 LV ergeben. Hiernach hat „jeder Deutsche“ (so Art. 33 Abs. 2 GG), bzw. „Jeder“ (so Art. 21 Abs. 1 Satz 1 LV), nach seiner Eignung, Befähigung und Leistung Zugang zu jedem öffentlichen Amte (so Art. 33 Abs. 2 GG), bzw. ein gleiches Recht auf Zugang zu öffentlichen Ämtern (so Art. 21 Abs. 1 Satz 1 LV). Dabei wird für die vorliegende Frage davon auszugehen sein, dass Art. 21 Abs. 1 Satz 1 LV dasselbe Verständnis zugrunde gelegt werden kann wie Art. 33 Abs. 2 GG, die landesverfassungsrechtliche Bestimmung also insbesondere keine weitergehenden Anforderungen an die Ausschreibung öffentlicher Ämter begründet. Für eine gegenteilige Auffassung geben weder der Vergleich des Wortlauts der beiden Verfassungsnormen noch die Entstehungsgeschichte des Art. 21 Abs. 1 Satz 1 LV¹¹⁵ etwas her.

a) Zugang zum öffentlichen Amt

Die Eröffnung des Zugangs zu einem öffentlichen Amt¹¹⁶ für jedermann oder jeden Deutschen setzt die Möglichkeit der allgemeinen Kenntnisnahme von der Verfügbarkeit des Amtes voraus, was durch eine öffentliche Ausschreibung gewährleistet werden kann. Dieser Gedanke liegt auch dem Beamtenrecht zugrunde, wie die Bestimmungen der

¹¹⁴ Wenn mit *Botta* (Fn. 27), S. 670, angenommen wird, die Einrichtung von Polizeibeauftragten sei vom Selbstorganisationsrecht der Landesparlamente gedeckt, könnte mit Blick auf die prinzipielle Unabhängigkeit der Verfassungsorgane von Bund und Ländern (s.u. IV. 3. c bb 1) a)) die Frage aufgeworfen werden, ob Art. 33 Abs. 2 GG überhaupt Anwendung finden kann. Vgl. zur Wahl der Verfassungsrichter Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 18. Juni 2020 (Bearb. *Lehmann*), Wahl der Richterinnen und Richter des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg: Voraussetzungen, Parlamentspraxis und Rechtsvergleich, S. 5 ff., hier abrufbar:

<https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w7/gu/11.pdf>.

¹¹⁵ Hierzu *Iwers*, Entstehung, Bindungen und Ziele der materiellen Bestimmungen der Landesverfassung Brandenburg, 1998, II. Band, S. 416 ff.

¹¹⁶ Der Begriff des öffentlichen Amtes wird weit verstanden und umfasst prinzipiell auch öffentlich-rechtliche Amtsverhältnisse, OVG Bln-Bbg, Beschl. vom 15. Dez. 2009, Az. OVG 6 S 47.09, juris, Rn. 4; *Badura*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 96. EL Nov. 2021, Stand: 88 Lfg. Aug. 2019, Art. 33 Rn. 23.

§ 8 Abs. 1 Satz 1 Bundesbeamtengesetz (BBG), § 6 Satz 1 LBG zeigen, die für zu besetzende Stellen grundsätzlich eine Ausschreibung verlangen, die im Falle von Einstellungen öffentlich zu sein hat (§ 8 Abs. 1 Satz 2 BBG, § 6 Satz 2 LBG).¹¹⁷

b) Allgemein geltende Pflicht zur Ausschreibung

Damit liegt zunächst die Annahme nicht fern, Art. 33 Abs. 2 GG, Art. 21 Abs. 1 Satz 1 LV begründeten eine allgemein geltende Ausschreibungspflicht für alle öffentlichen Ämter. So hat auch das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) angenommen:

„Wenn die Ausschreibungspflicht eine Ausformung des Verfassungsgebotes ist, das jedem Deutschen bei entsprechender Qualifikation gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt gewährleisten will, dann kann dem nur durch eine öffentliche Ausschreibung in Amtsblättern, Tageszeitungen oder Fachzeitschriften Rechnung getragen werden.“¹¹⁸

Der Annahme einer sich aus Art. 33 Abs. 2 GG, Art. 21 Abs. 1 Satz 1 LV ergebenden allgemeinen Ausschreibungspflicht ist das BVerwG allerdings in dieser und einer vorausliegenden Entscheidung deutlich entgegengetreten. Es hat geurteilt, Art. 33 Abs. 2 GG liege zwar das Prinzip der Bestenauslese nach Maßgabe des Leistungsprinzips zugrunde, jedoch verlange dies nicht zwingend nach einer gesetzlich vorgesehenen Ausschreibung. Es sei vielmehr dem Gesetzgeber überantwortet, wie er das dem Leistungsgrundsatz dienende Ausleseverfahren ausgestalte und welche für die Auslese geeigneten Mittel er wähle. Die Ausschreibung sei nur eines der für die Auslese geeigneten Mittel, nicht das einzige, und könne für bestimmte Tatbestände etwa auch überflüssig sein.¹¹⁹

In der juristischen Literatur wird diese Rechtsprechung nicht durchgehend geteilt,¹²⁰ sondern – vor allem mit Blick auf die Gewährung eines effektiven Zugangs zu den öffentlichen

¹¹⁷ BVerwG, Beschl. vom 4. Mai 2012, Az. 6 PB 1/12, juris, Rn. 5.

¹¹⁸ BVerwG, Beschl. vom 13. Okt. 1978, Az. 6 P 6/78, juris, Rn. 15; ebenso *Wichmann*, in: *Wichmann/Langer*, *Öffentliches Dienstrecht*, 8. Aufl. 2016, S. 150 m.w.N.

¹¹⁹ BVerwG, Urt. vom 16. Okt. 1975, Az. II C 43.73, juris, Rn. 48, 85; ebenso BayVGH, Beschl. vom 19. Jan. 2009, Az. 15 CE 08.3184, juris, Rn. 11; OVG RhPf, Beschl. vom 29. März 2018, Az. 2 B 10272/18, juris, Rn. 14; weitere Nachw. bei *Wichmann* (Fn. 118), S. 94 mit Fn. 48.

¹²⁰ Beipflichtend aber etwa *Zängl*, in: *Fürst u.a.*, *Gesamtkommentar Öffentliches Dienstrecht*, April 2022, Stand: Lfg. 7/09, L § 8 Rn. 4.

Ämtern – auch kritisch bewertet:¹²¹ Solle die verfassungsnormativ verbürgte Zugangsgleichheit nicht eine „leere Hülse“ bleiben, müsse Art. 33 GG als Verpflichtung gedeutet werden, Mindestbedingungen für die tatsächliche Möglichkeit des Zugangs zu den öffentlichen Ämtern zu schaffen. Realisierbare „Zugänglichkeit“ bedeute aber mehr, als nur auf die Bewerber zu warten, vorauszusetzen sei vielmehr die Information über offene Ämter. Auch die vom BVerwG für seine Judikatur gegebene Begründung erfährt Kritik: Wenn das Gericht darauf verweise, dass insbesondere bei der Vergabe von Beförderungsämtern von einer Ausschreibung abgesehen werden könne, da sich der Beförderungskandidat schon während eines langen Zeitraums durch Wahrnehmung der Obliegenheiten gerade für die vakante Stelle bewährt habe, werde auf besonders gelagerte Fälle verwiesen, was die grundsätzliche Verfassungspflicht nicht überspielen könne. Schließlich wird auf die Funktion der Stellenausschreibung verwiesen, die eine doppelte sei: Zum einen solle sie über das Offenhalten des Bewerberkreises im öffentlichen Interesse zur Bestenauslese beitragen. Zum anderen werde das subjektive Interesse aller in Betracht kommenden Anwärter auf Information bedient. Im Ergebnis werde die wechselseitige Geltungsverstärkung von objektiv-rechtlichem Leistungsprinzip und subjektiv-rechtlichem Gleichheitsanspruch ermöglicht. Art. 33 Abs. 2 GG sei daher ein prinzipieller Regelungsauftrag an den Gesetzgeber zu entnehmen, den Zugang zu öffentlichen Ämtern durch Stellenausschreibungen zu ebnen.¹²²

c) Ausschreibung von Wahlämtern

Die Frage nach dem Bestehen einer Pflicht zur Ausschreibung könnte – unabhängig von der grundsätzlichen Beantwortung der vorstehend aufgeworfenen Fragen – auch von der Art der Bestellung der Amtswalter abhängen. Werden diese durch Wahl ermittelt, wie es von § 12 BbgPBG-E vorgesehen ist, sollen nämlich schon die Vorgaben des Art. 33 Abs. 2 GG nicht zur Anwendung gelangen: Das BVerfG hat in einer jüngeren Entscheidung angenommen, Art. 33 Abs. 2 GG erfasse „nicht solche Ämter auf staatlicher oder kommunaler Ebene, die durch demokratische Wahlen der Wahlbürger oder durch eine Wahl von diesen gewählter Wahlkörper gewählt werden“¹²³. Das BVerfG hatte die Wahl der Bundesrichter durch den Richterwahlausschuss zu beurteilen, die es aber im Ergebnis gerade nicht als eine derartige

¹²¹ Vgl. die Nachw. bei *Wichmann* (Fn. 118), S. 94 mit Fn. 46.

¹²² *Höfling*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar, 130. Akt., Stand d. Bearb: Aug. 2007, Art. 33 Rn. 245 bis 249.

¹²³ BVerfG, Beschl. vom 20. Sept. 2016, Az. 2 BvR 2453/15, juris, Rn. 21 m.w.N.

demokratische Wahl qualifizierte, weshalb es sich einer näheren Begründung seiner Aussage enthalten konnte.

Die verwaltungsgerichtliche Judikatur geht – insbesondere zur Wahl kommunaler Wahlbeamter – aber ebenfalls davon aus, dass demokratische Wahlämter nicht den Vorgaben des Art. 33 Abs. 2 GG unterfallen.¹²⁴ Zur Begründung wird zuvörderst angeführt, Art. 33 Abs. 2 GG diene der Bestenauslese am Maßstab des Leistungsprinzips. Bei Wahlämtern sei dagegen gerade nicht dieses maßgeblich, sondern müsse ein Vertrauensverhältnis der Wahlkörperschaft zu dem Amtswalter bestehen und in der Wahl zum Ausdruck kommen, und im Übrigen dürften auch politische Kräfteverhältnisse oder sonstige politische Gründe für die Wahl ausschlaggebend sein.¹²⁵

Auch die herrschende juristische Literatur ist der Auffassung, politische Wahlämter der obersten Staats- oder Kommunalebene würden von Art. 33 Abs. 2 GG nicht erfasst, der Anwendungsbereich der Norm werde vielmehr durch das demokratische Prinzip (und in Bezug auf kommunale Wahlämter durch die kommunale Selbstverwaltungsgarantie, Art. 28 Abs. 2 GG)¹²⁶ eingeschränkt.¹²⁷ *Höfling* führt zur näheren Begründung aus, Verpflichtungsadressat des Art. 33 Abs. 2 GG sei die mit der Befugnis zur Ernennung bzw. Ämterverleihung ausgestattete Exekutive. Ihr gegenüber bringe Art. 33 Abs. 2 GG mit der

¹²⁴ OVG Bln-Bbg, Beschl. vom 15. Dez. 2009, Az. OVG 6 S 47/09, juris, Rn. 4; OVG LSA, Beschl. vom 18. Jan. 2011, Az. 1 M 158/10, juris, Rn. 6; OVG LSA, Beschl. vom 14. Sept. 2012, Az. 1 M 94/12, juris, Rn. 3; OVG MV, Beschl. vom 9. Jan. 2015, Az. 2 M 102/14, juris, Rn. 6; ThürOVG, Beschl. vom 30. März 2007, Az. 2 EO 729/06, juris, Rn. 40 f. m.w.N.; OLG Rostock, Urt. vom 8. Juni 2000, Az. 1 U 179/98, juris, Rn. 62 ff.; vgl. auch OVG RhPf, Beschl. vom 29. März 2018, Az. 2 B 10272/18, juris, Rn. 8 f.

¹²⁵ OVG LSA, Beschl. vom 18. Jan. 2011, Az. 1 M 158/10, juris, Rn. 6; ThürOVG, Beschl. vom 30. März 2007, Az. 2 EO 729/06, juris, Rn. 40; OVG RhPf, Beschl. vom 29. März 2018, Az. 2 B 10272/18, juris, Rn. 8; OLG Rostock, Urt. vom 8. Juni 2000, Az. 1 U 179/98, juris, Rn. 62 f.; vgl. auch, zur kommunalen Gleichstellungsbeauftragten, BayVGH, Beschl. vom 21. Jan. 2000, Az. 3 ZE 99.3632, 3 CE 99.3632, juris, Rn. 28 f.; zu einer sachkundigen Person im Jagdwesen vgl. HessVGH, Beschl. vom 26. Aug. 2021, Az. 4 B 1629/21, juris, Rn. 14 ff.; etwas anderes gilt, sofern die Stelle öffentlicher Beauftragter nicht durch Wahl besetzt wird, vgl. etwa OVG Bln-Bbg, Beschl. vom 15. Dez. 2009, Az. OVG 6 S 47/09, juris, Rn. 4.

¹²⁶ *Badura* (Fn. 116), Art. 33 Rn. 24.

¹²⁷ *Battis*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 33 Rn. 25; *Badura* (Fn. 116), Art. 33 Rn. 24; *Jarass* (Fn. 15), Art. 33 Rn. 13; *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 33 Rn. 85; *Jachmann-Jaeckel/Kaiser*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 33 Rn. 15; *Hense*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 50. Ed. Stand: 15.2.2022, Art. 33 Rn. 9; *Kunig*, in: von Münch/Kunig, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 33 Rn. 20; *Jaeckel*, Der kommunale Beigeordnete zwischen fachlicher Verwaltung und politischer Willensbildung, VerwArchiv 97 (2006), S. 220, 226 ff.; *Rottenwallner*, Das öffentlich-rechtliche Amtsverhältnis der nicht volksgewählten Organe der öffentlichen Verwaltung (Teil 1), VR 2015, S. 37, 40.

Statuierung positiver Auswahlkriterien (Eignung, Befähigung, Leistung) ein gewisses Maß an Misstrauen zum Ausdruck und „diszipliniere“ sie hierdurch auf die Einhaltung dieser Kriterien. Ein derartiges Misstrauen und eine Disziplinierung seien dagegen unangebracht gegenüber dem demokratischen Rekrutierungsakt durch den Souverän selbst, also den Wähler bzw. ein von ihm bestimmtes Wahlorgan. Die politische Führungsauslese in der parlamentarischen Demokratie kenne kein rechtliches Vorzugskriterium, sondern dokumentiere einen politischen Vertrauensbeweis. Namentlich sei auch die parteipolitische Bindung, die bei Art. 33 Abs. 2 GG kein zulässiges Beurteilungskriterium darstelle, hier legitimes Richtmaß. Die verfassungsrechtlich vorgegebene Unterscheidung des Zugangs zu den Ämtern in Parlament und Regierung einerseits sowie Verwaltung und Rechtsprechung andererseits stelle das Fundament der personalen Gewaltenteilung dar. Die politische Wahl sei die demokratische, die rechtsgebundene Personalentscheidung die rechtsstaatliche Form der Ämterbesetzung.¹²⁸ Zu den originären Wahlämtern im materiellen Sinne werden u.a. das „Mandat des Abgeordneten ...“, die Stellung als Unter- oder Hilfsorgan der Volksvertretung (Parlamentspräsident, Ausschußvorsitzender, Parlamentsbeauftragter) ...¹²⁹ gerechnet.

Nach einer in der Literatur vertretenen Mindermeinung soll immerhin für Beauftragte und Beratungsgremien trotz ihrer Wahl Art. 33 Abs. 2 GG zu beachten sein. Begründet wird dies zum einem mit dem gesetzlich begrenzten Aufgabenkreis der Beauftragten.¹³⁰ Zum anderen wird hervorgehoben, dass derartige Beauftragte (wie die Datenschutzbeauftragten oder der Beauftragte für die Stasi-Unterlagen) zwar durch einen parlamentarischen Wahlakt bestellt werden und gegenüber der Volksvertretung „bestimmte Berichtspflichten zu erfüllen haben“, organisationsrechtlich aber zur Exekutive rechnet und als „ministerialfreie Stellen“ innerhalb der Verwaltung nicht mitregieren, sondern nur spezielle Informations- und Rechts-

¹²⁸ Höfling (Fn. 122), Art. 33 Rn. 109 f., unter Bezugnahme auf Isensee; ebenso Zöllner, Die Wahl von Amtsträgern durch das Parlament, in: Deppenheuer u.a., Nomos und Ethos, Hommage an Josef Isensee, 2002, S. 359, 363: Die echte Wahl sei kein Akt materieller Rechtsanwendung, sondern eine unmittelbar auf der Volkssouveränität bzw. auf der demokratischen Legitimation des Wahlorgans beruhende personalpolitische Willensbekundung. Das Vertrauen in die politischen Führungsqualitäten des Gewählten bilde den einzigen Maßstab für die getroffene Entscheidung.

¹²⁹ Zöllner (Fn. 128), S. 364.

¹³⁰ Bickenbach, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 33 Rn. 59.

schutzaufgaben übernehmen sollten. Hierfür müssten sie auch eigene, qualifizierte Rechtskenntnisse und eine hinreichende (Verwaltungs-)Erfahrung mitbringen, um „nicht gänzlich von den Ratschlägen nachgeordneter Mitarbeiter oder externer Gutachter abhängig zu sein“. Damit handele es sich aber um „leistungslegitimierte Verwaltungsämter, die nach Maßgabe des Art. 33 Abs. 2 GG zu vergeben“ seien.¹³¹

Bei dem Amt des Polizeibeauftragten handelt es sich um ein politisches Wahlamt. Der Landtag Brandenburg ist ein vom Wahlvolk gewählter Wahlkörper und wählt den Polizeibeauftragten; die (erste) geheime Wahl erfolgt mit der (qualifizierten) Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder des Landtages (§ 12 Abs. 1 Satz 1 BbgPBG-E). In diesem, die sog. einfache Mehrheit übersteigenden Quorum und in der Ausgestaltung der Wahl als geheim spiegelt sich die Notwendigkeit einer breiteren parlamentarischen Vertrauensbasis in die zu wählende Person wider.¹³² Das Amt ist auch inhaltlich politisch ausgerichtet, wie die gesetzliche Aufgabenstellung verdeutlicht (§ 1 BbgPBG-E): Der Beauftragte ist Hilfsorgan des Landtages und soll diesen bei der parlamentarischen Kontrolle unterstützen, er soll das partnerschaftliche Verhältnis zwischen Polizei und Gesellschaft stärken, darauf hinwirken, dass begründeten Beschwerden Einzelner abgeholfen wird und sich schließlich mit strukturellen Fragen der polizeilichen Organisation und Tätigkeit befassen.

Dass das Amt näher gesetzlich ausgestaltet ist, sodass nach der dargestellten Mindermeinung der juristischen Literatur Art. 33 Abs. 2 GG Geltung beanspruchen soll, ändert an der politischen Ausrichtung des Polizeibeauftragten und seiner durch Wahl begründeten Stellung nichts. Der hinter der skizzierten Meinung (die keine weitere als die dargestellte Begründung anbietet) stehende Gedanke dürfte wohl sein, dass eine eingehende gesetzliche Ausgestaltung und damit eine Festlegung der Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung die politische Verantwortlichkeit des Amtswalters und damit auch die politisch geprägte Wahl sekundär werden lässt.¹³³ Im Fall des Polizeibeauftragten, dessen Aufgaben in § 1 Abs. 1 BbgPBG-E sehr allgemein gehalten beschrieben werden und der weitgehend

¹³¹ Zöllner (Fn. 128), S. 367 f. m.w.N.

¹³² Vgl. OVG LSA, Beschl. vom 18. Jan. 2011, Az. 1 M 158/10, juris, Rn. 6.

¹³³ So wohl auch Pieper, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 33 Rn. 28.

unabhängig und selbständig agiert und sich zur Wiederwahl zu stellen hat, ist dies jedoch nicht anzunehmen.

Gewichtiger erscheint der Hinweis auf die Funktionen der Beauftragten und die Leistungsorientierung der Ämter. Es dürfte unstrittig sein, dass auch das Amt des Polizeibeauftragten eine erhebliche Erfahrung und eine erhebliche Leistungsfähigkeit des Amtswalters voraussetzen, und eben dies bringt § 12 Abs. 2 Satz 3 BbgPBG-E zum Ausdruck, wonach der Polizeibeauftragte die „erforderliche Qualifikation und Erfahrung zur Erfüllung der Aufgaben besitzen“ muss. Demgegenüber hat der Polizeibeauftragte zwar keine „Regierungsverantwortung“ inne, aber er ist nicht der Verwaltung (organisatorisch oder der Sache nach) zugeordnet, sondern Hilfsorgan des Landtages.

Im Ergebnis wird man den Polizeibeauftragten nicht den Vorgaben des Art. 33 Abs. 2 GG unterwerfen. Er ist als Hilfsorgan dem Parlament zugeordnet, nimmt politische Aufgaben wahr¹³⁴ und bedarf deshalb des Vertrauens des Landtages. Seine Stellung ist zuvörderst hierdurch gekennzeichnet, nicht durch eine besondere Qualifikation. Letztere wird zwar gesetzlich in § 12 Abs. 2 Satz 3 BbgPBG-E eingefordert, allerdings auch nur in eher allgemein gehaltener Form, sodass einer Bewertung durch die Mitglieder des Landtages nichts entgegensteht. Die Einrichtung des Polizeibeauftragten ist daher durch die politische Funktion des Beauftragten und den Wahlakt als Ausdruck politischen Vertrauens geprägt, nicht hingegen durch das Leistungsprinzip, das hier als Auswahlmaxime ausfällt. Die Beachtung der in § 12 Abs. 2 Satz 3 BbgPBG-E gestellten Qualifikationsanforderungen ist den Mitgliedern des Landtages überantwortet.¹³⁵

Nimmt man politische Wahlämter von den Vorgaben des Art. 33 Abs. 2 GG aus, entfällt auch das hierin begründete Erfordernis der Ausschreibung, zumal diese gerade das zent-

¹³⁴ Dagegen hat der Landesbeauftragte für Datenschutz nach Art. 74 Abs. 1 Satz 1 LV die Aufgabe, das Grundrecht auf Datenschutz zu wahren, die Aufgabe ist nicht auf das Parlament bezogen.

¹³⁵ Damit ist die Wahl nicht justitiabel; vgl. grundsätzlich BVerfG, Beschl. vom 22. März 2022, Az. 2 BvE 9/20, juris, Rn. 32, 35; vgl. OVG LSA, Beschl. vom 18. Jan. 2011, Az. 1 M 158/10, juris, Rn. 11; OVG LSA, Beschl. vom 14. Sept. 2012, Az. 1 M 94/12, juris, Rn. 4; OLG Rostock, Urt. vom 8. Juni 2000, Az. 1 U 179/98, juris, Rn. 65 f.

rale Verfahrenselement darstellt, mit dem das Leistungsprinzip des Art. 33 Abs. 2 GG verwirklicht werden soll¹³⁶. Dessen vorrangige Berücksichtigung bei Wahlen wäre auch systemwidrig, da hierdurch die Wahl- zu einer Art Ermessensentscheidung würde, also gebunden zu erfolgen hätte und damit den Charakter einer unbeeinflussten, eigenständigen Wahlentscheidung gerade verlöre.¹³⁷

Letzteres gilt aber nur für den Wahlakt selbst, nicht dagegen auch für das der Wahl vorgelegte Auswahlverfahren. Um den Bewerberkreis über denjenigen hinaus zu vergrößern, der sich mit Blick auf das Vorschlagsrecht der Fraktionen (§ 12 Abs. 1 Satz 1 BbgPBG-E) ergibt, käme eine entsprechend spezifisch ausgerichtete Ausschreibung in Betracht, deren Ergebnis den vorschlagsberechtigten Fraktionen zugeleitet werden könnte.¹³⁸ Dieses Verfahren, mit dem das „Zugangsrecht zum ‚Bewerberkarussell‘“¹³⁹ berücksichtigt würde, trüge der subjektiv-rechtlichen Seite des Art. 33 Abs. 2 GG¹⁴⁰ und den in § 12 Abs. 2 Satz 3 BbgPBG-E aufgestellten Qualifikationsanforderungen (und damit dem Leistungsprinzip) besser Rechnung. Dass hierzu allerdings eine verfassungsrechtliche Pflicht bestünde, ist (verfassungs-)gerichtlich bislang nicht entschieden (die Rechtsprechung thematisiert die Frage entweder gar nicht¹⁴¹ oder verneint sie¹⁴²) und wird auch in der juristischen Literatur – die diese Sonderproblematik aber kaum explizit behandelt – nur vereinzelt angenommen¹⁴³. Letztlich wird man zurückgeworfen auf die – strittige und von der

¹³⁶ *Battis*, Bundesbeamtengesetz, 6. Aufl. 2022, § 8 Rn. 2; *Thomsen*, in: Brinktrine/Schollendorf, Beamtenrecht Bund, BeckOK, 25. Ed. Stand: 1.11.2021, Vor § 8 und § 8 Rn. 1.

¹³⁷ OVG LSA, Beschl. vom 14. Sept. 2012, Az. 1 M 94/12, juris, Rn. 6; OVG LSA, Beschl. vom 18. Jan. 2011, Az. 1 M 158/10, juris, Rn. 14; OVG RhPf, Beschl. vom 29. März 2018, Az. 2 B 10272/18, juris, Rn. 9; ThürOVG, Beschl. vom 30. März 2007, Az. 2 EO 729/06, juris, Rn. 40 m.w.N.; OLG Rostock, Urt. vom 8. Juni 2000, Az. 1 U 179/98, juris, Rn. 64.

¹³⁸ Auch könnte ein Verfahren wie bei der Wahl des Datenschutzbeauftragten nach § 93 Abs. 2 Geschäftsordnung Landtag vorgesehen werden.

¹³⁹ *Classen*, Wahl contra Leistung? – Zu Wahlbeamten und Richterwahlen, JZ 2002, S. 1009, 1015.

¹⁴⁰ *Classen* (Fn. 139), S. 1015.

¹⁴¹ Da in den entschiedenen Fällen eine Ausschreibung gerade vorlag, vgl. OVG MV, Beschl. vom 9. Jan. 2015, Az. 2 M 102/14, juris, Rn. 8; OVG LSA, Beschl. vom 14. Sept. 2012, Az. 1 M 94/12, juris, Rn. 5; wohl auch OVG LSA, Beschl. vom 18. Jan. 2011, Az. 1 M 158/10, juris, Rn. 3; ThürOVG, Beschl. vom 30. März 2007, Az. 2 EO 729/06, juris, Rn. 4, 41; OLG Rostock, Urt. vom 8. Juni 2000, Az. 1 U 179/98, juris, Rn. 2.

¹⁴² OVG RhPf, Beschl. vom 29. März 2018, Az. 2 B 10272/18, juris, Rn. 14; die Prüfung des Bewerbungsverfahrensanspruchs beschränkt sich bzgl. der Ausschreibung auf Fälle, in denen diese gesetzlich vorgeschrieben ist, vgl. ThürOVG, Beschl. vom 30. März 2007, Az. 2 EO 729/06, juris, Rn. 41.

¹⁴³ *Classen* (Fn. 139), S. 1015.

Rechtsprechung bislang verneinte – Frage des Bestehens einer *allgemeinen* verfassungsrechtlichen Pflicht zur Ausschreibung (s.o. b).

d) Ergebnis

Das Amt des Polizeibeauftragten ist als politisches Wahlamt zu qualifizieren, das, folgt man der herrschenden Ansicht in Rechtsprechung und juristischer Literatur, nicht den Vorgaben der Art. 33 Abs. 2 GG, Art. 21 Abs. 1 Satz 1 LV unterliegt; für die Wahl besteht insbesondere keine Bindung an das Leistungsprinzip, sie ist vielmehr zuvörderst Ausdruck des politischen Vertrauens. Hieran kann die der Umsetzung des Leistungsprinzips sonst dienende Pflicht zur Ausschreibung nicht anknüpfen.

IV. Einblick in laufende straf- oder disziplinarrechtliche Verfahren; zu Frage 4

1. Vorbemerkung

Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BbgPBG-E sieht der Polizeibeauftragte von einer Befassung mit Beschwerden und Eingaben gem. § 4 des Entwurfs ab, wenn „ihre Behandlung einen Eingriff in ein gerichtliches, staatsanwaltschaftliches, steuerstrafrechtliches oder disziplinarrechtliches Verfahren oder die Nachprüfung einer gerichtlichen, staatsanwaltschaftlichen, steuerstrafrechtlichen oder disziplinarrechtlichen Entscheidung bedeuten würde“. Der Gutachtenauftrag bezieht sich auf „laufende Verfahren“ und somit auf die ersten vier Varianten der Norm, nicht hingegen auf die Fälle der „Nachprüfung“.

In diesem Zusammenhang ist zunächst darauf hinzuweisen, dass Adressaten der Rechte des Polizeibeauftragten auf „Einblick“ (so Frage 4 des Gutachtenauftrags, im Folgenden verstanden als auf Akteneinsicht bzw. -vorlage gerichtetes Begehren) gemäß § 3 Abs. 1 BbgPBG-E ausschließlich das für Inneres zuständige Ministerium und die dessen Weisung unterliegenden Behörden und Einrichtungen sind. Da Strafverfahren als Ermittlungsverfahren von den Staatsanwaltschaften und als gerichtliche Verfahren von den Strafgerichten geführt werden, käme nach dem vorliegenden Gesetzentwurf ein Einblick des Polizeibeauftragten in laufende Strafverfahren von vornherein nur dann und soweit in Betracht, wenn das Innenministerium bzw. dessen Behörden an den Verfahren selbst beteiligt sind. Gleiches gilt für steuerstrafrechtliche Verfahren, die, solange sie noch nicht gerichtshängig sind, gemäß §§ 386 ff. Abgabenordnung von den Finanzämtern (oder aber bereits von den Staatsanwaltschaften) geführt werden.

Der BbgPBG-E stellt ein Landesgesetz dar, das nicht in Widerspruch zur Landesverfassung oder zu Bundesrecht stehen darf. Ob es den hierdurch gezogenen Grenzen entspricht, wird im Folgenden geprüft.

2. Staatsanwaltschaftliche Ermittlungs- und behördliche Disziplinarverfahren; Verbot der „administrativen Überkontrolle“

a) Akteneinsicht als parlamentarische Kontrolle der Landesregierung

Der Parlamentarische Beratungsdienst hat sich mit der Frage der Zulässigkeit der Einsichtnahme in laufende Verwaltungsverfahren und in staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren eingehend im Zusammenhang mit dem Akteneinsichtsrecht der Abgeordneten aus Art. 56 LV befasst.¹⁴⁴ Eine zentrale Erkenntnis lautete hierbei, dass das Akteneinsichtsrecht der parlamentarischen Kontrolle der Landesregierung dient, die für das Handeln der ihr unterstellten Behörden verantwortlich zeichnet. Das Akteneinsichtsrecht bezieht sich darauf, dass die Landesregierung ihrer Verantwortung für das administrative Handeln gerecht wird. Demgegenüber ist das Verwaltungshandeln als solches prinzipiell nicht Gegenstand des Akteneinsichtsrechts und der parlamentarischen Kontrolle. Insbesondere ist es den Abgeordneten und ist es dem Landtag aus Gründen der Gewaltenteilung nicht möglich, unmittelbaren Einfluss auf laufende Verwaltungsverfahren zu nehmen und das Verwaltungshandeln zu kontrollieren oder in eine bestimmte Richtung zu lenken. Im Ergebnis beschränkt sich die parlamentarische Kontrolle daher prinzipiell auf abgeschlossene (Verwaltungs-)Vorgänge (ex-post-Kontrolle). Anderes kann nur dann gelten, wenn die Akteneinsicht nicht der parlamentarischen Kontrolle, sondern der Information des Abgeordneten dient. Hier kann Akteneinsicht in laufende Verfahren verlangt werden; aber auch in diesem Fall darf sich das Informationsbegehren nicht auf das Verfahren und dessen Durchführung selbst, sondern lediglich auf die ihm zugrundeliegenden Fakten (Entscheidungsmaterial, Sachverhaltsinformationen) beziehen. Der Parlamentarische Beratungsdienst hat hierzu wie folgt ausgeführt:

„Eine parlamentarische Einmischung, ein Übergriff in der Exekutive zustehende Entscheidungen ist nicht zulässig. Als solche unzulässige ‚Eingriffe‘ können insbesondere eine die Entscheidungsfindung bestimmter Behörden (ständig) ‚be-

¹⁴⁴ Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 26. Januar 2021 (Bearb. *Iwers*), Einzelfragen zur Akteneinsicht nach Art. 56 LV; hier abrufbar:

<https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w7/gu/17.pdf>.

gleitende‘ parlamentarische Kontrolle (als fortlaufende Teilhabe etwa an bestimmten behördlichen Verfahren) sowie die auf einen konkreten Fall bezogene, auf das Verfahren bzw. die konkrete Entscheidungsfindung gerichtete parlamentarische ‚Intervention‘ qualifiziert werden. Ist ein Akteneinsichtsbegehren darauf gerichtet, das konkrete, laufende (Verwaltungs-)Verfahren einer ‚Kontrolle‘ zu unterziehen, ist es also Zielstellung, die gewonnene Information dazu zu nutzen, auf das Verfahren oder die Entscheidungsfindung (die administrative Willensbildung) einzuwirken, überschreitet die parlamentarische Kontrolltätigkeit die ihr aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz gesetzten Grenzen. In derartigen Fällen ist Ziel nicht die politisch-parlamentarische Kontrolle der Regierung, sondern eben die Einflussnahme auf das konkrete Verwaltungsverfahren und/oder sein Ergebnis. Für die Verfahrensführung und die Verwaltungsentscheidung in konkreten Einzelfällen ist aber prinzipiell ausschließlich die Exekutive legitimiert, eine parlamentarische Mitwirkungsbefugnis besteht nicht, auch nicht vermittels eines Akteneinsichtsbegehrens einzelner Abgeordneter. Es liegt ein Fall der unzulässigen ‚administrativen Überkontrolle‘ vor. Die parlamentarische Kontrolle kann sich in Bezug auf administratives Handeln nachgeordneter Behörden daher nur auf die politische Verantwortung der Regierung für abgeschlossene Vorgänge beziehen. In Fällen von auf laufende Verfahren gerichteten ‚kontrollierenden‘ Akteneinsichtsbegehren ist im Ergebnis per se eine Funktionsbeeinträchtigung des exekutiven Handelns anzunehmen und kann die Einsichtnahme verweigert werden. Diese ist vom Akteneinsichtsrecht nach Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV bereits nicht erfasst. ... Dient die Akteneinsicht dagegen nicht der parlamentarischen Kontrolle, sondern der Information des Abgeordneten zur Wahrnehmung seiner Aufgaben als Mitglied des Landtages und beeinträchtigt sie das administrative Handeln nicht, liegt keine Funktionsbeeinträchtigung vor und kann die (ggf. beschränkt zu gewährende) Einsichtnahme in laufende Verfahren nicht, jedenfalls nicht aus diesem Grunde, verweigert werden. Das Informationsbegehren kann sich in derartigen Fällen allerdings nicht auf das Verfahren und dessen Durchführung, sondern lediglich auf diesem zugrundeliegende Fakten (Entscheidungsmaterial, Sachverhaltsinformationen) beziehen; die (oftmals sicherlich schwierig zu treffende) Abgrenzung ist im Einzelfall zu leisten. ... Auch in diesen Fällen der ‚informativischen‘ Akteneinsicht kann eine Funktionsbeeinträchtigung dann vorliegen und eine Ablehnung rechtfertigen, wenn das Verwaltungshandeln durch die begehrte Informationsgewährung nicht nur ganz unwesentlich beeinträchtigt wird, etwa weil der Erfolg staatsanwaltschaftlicher Ermittlungsverfahren gefährdet wird (vgl. § 479 Abs. 1 StPO). Hier ist allerdings (wohl) nicht schon der Anwendungsbereich des Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV (‚Schutzbereich‘) betroffen, mit der Folge, dass die Akteneinsicht ohne weiteres versagt werden kann, sondern stellt die Gefährdung des Erfolgs des konkreten Verfahrens einen öffentlichen Belang (Interesse) i.S.d. Art. 56 Abs. 4 Satz 1 LV dar, sodass es einer Abwägung mit dem im Akteneinsichtsbegehren zum Ausdruck kommenden Informationsbedürfnis des Abgeordneten bedarf.“¹⁴⁵

¹⁴⁵ Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 26. Januar 2021 (Bearb. *Iwers*) (Fn. 144), S. 22 ff.

b) Geltung auch für das parlamentarische Hilfsorgan Polizeibeauftragter

Das Verbot der „administrativen Überkontrolle“ gilt nicht nur in Bezug auf die Akteneinsichtnahme durch einzelne Abgeordnete, sondern generell für die parlamentarischen Kontrollbefugnisse gegenüber der Exekutive, etwa auch für die Untersuchungsausschüsse.¹⁴⁶

Vor diesem Hintergrund ist nicht ersichtlich, warum der dargestellte Grundsatz ausnahmsweise für den Polizeibeauftragten keine Geltung haben sollte. Der Polizeibeauftragte ist gem. § 1 Abs. 3 BbgPBG-E Hilfsorgan des Landtages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle. Er kann (daher) keine Rechte besitzen, die dem Landtag selbst von Verfassung wegen nicht zustehen können.¹⁴⁷ Da sich das Verbot der administrativen Überkontrolle aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz und damit aus der Verfassung (Art. 2 Abs. 4, Abs. 5 Satz 2, Art. 5 Abs. 1 LV) ableitet,¹⁴⁸ scheidet eine gesetzliche Erweiterung der parlamentarischen Befugnisse auch insoweit aus, als diese nicht dem Landtag selbst, sondern seinen Organen oder Hilfsorganen zugesprochen werden sollen.

Ob etwas anderes zu gelten hätte, wenn der Polizeibeauftragte dem Petitionsausschuss zugeordnet würde,¹⁴⁹ der in seiner Praxis auch laufende Verwaltungsverfahren zum Gegenstand nimmt, kann hier unerörtert bleiben. Eine umstandslose Übertragung insoweit dem Petitionsausschuss etwaig speziell von Art. 71 Abs. 1, Art. 24 Satz 1 LV (zur Effektivierung des Grundrechtsschutzes) übertragener Befugnisse auf den Polizeibeauftragten scheidet jedenfalls aus.

Bildet allerdings kein konkretes Verfahren (einer Eingabe oder Beschwerde) als solches den Bezugspunkt (§ 1 Abs. 1 Satz 2 BbgPBG-E), kann dem Verlangen ebenso zu entsprechen sein wie dem gleichgerichteten Akteneinsichtsbegehren der Abgeordneten zum Zwecke der

¹⁴⁶ Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 26. Januar 2021 (Bearb. *Iwers*) (Fn. 144), S. 20 f. m.w.N.

¹⁴⁷ Vgl. die Nachw. in Fn. 88 und Fn. 89; zur hinter dieser Annahme stehenden sog. Korollartheorie, wonach Befugnisse eines Teilorgans nicht über das des Gesamtorgans hinausgehen können, siehe StGH Hessen, Urt. vom 24. Nov. 1966, Az. P.St.414, juris, Rn. 87; *Geis*, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2005, § 55 Rn. 34.

¹⁴⁸ Vgl. nur *Lieber* (Fn. 4), Art. 2 Ziff. 5.1.

¹⁴⁹ Der Petitionsausschuss dient nicht allein der parlamentarischen Kontrolle, sondern ebenso der Realisierung des Grundrechtsschutzes, und sein Tätigwerden beruht auf spezieller verfassungsrechtlicher Grundlage.

Informationsgewinnung (s.o. a). Das ist anzunehmen, wenn der Polizeibeauftragte Informationen benötigt, die der Erfüllung seines gesetzlichen Auftrags im Übrigen dienen, etwa der Behandlung „struktureller Fragestellungen“ (§ 1 Abs. 1 Satz 3 BbgPBG-E). Auch in diesen Fällen ist aber eine Gefährdung des betreffenden Verfahrens zu vermeiden und kann eine solche, nach einer entsprechenden Abwägung, Grund der Ablehnung des Begehrens sein. Im Übrigen müssen diese Informationsinteressen betroffene Grundrechte Dritter in der Abwägung überwiegen.

c) Ergebnis

Im Ergebnis können sich Rechte des Polizeibeauftragten auf Einblick in behördliche (Verwaltungs-)Verfahren (zu denen im Hinblick auf die parlamentarische Kontrolle prinzipiell auch staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren rechnen)¹⁵⁰ prinzipiell nur auf abgeschlossene Vorgänge beziehen,¹⁵¹ es sei denn, das konkrete Verfahren bildet nicht den Bezugspunkt, sondern bietet nur den Anlass eines Informationsbegehrens zur Wahrnehmung anderer dem Polizeibeauftragten zugewiesener Aufgaben.

Es ist an dieser Stelle allerdings darauf hinzuweisen, dass die Praxis in den Bundesländern jedenfalls teilweise von diesem gefundenen Ergebnis abweichen könnte. So sieht etwa Berlin vor (§ 8 BPBG Bln), dass der Bürgerbeauftragte tätig wird, wenn Stellen, die der parlamentarischen Kontrolle unterliegen, Angelegenheiten von Bürgern rechtswidrig oder unzumutbar „erledigen oder erledigt haben“.¹⁵² Eine gleichgerichtete Bestimmung fehlt allerdings in Bezug auf den Berliner Polizeibeauftragten.¹⁵³

3. Einblick in laufende gerichtliche Verfahren

Zu prüfen ist, ob der Polizeibeauftragte Einblick in gerichtlich geführte (Steuer-)Straf- oder Disziplinarverfahren erhalten könnte. Auch insofern stellt sich zunächst die Frage nach den

¹⁵⁰ Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 26. Januar 2021 (Bearb. *Iwers*) (Fn. 144), S. 10 ff.; die neuere Rspr. des OVG Bln-Bbg, Urt. vom 23. Juni 2021, Az. 12 B 16.19, juris, bezieht sich auf das Informationsfreiheitsgesetz, nicht auf parlamentarische Rechte.

¹⁵¹ *Botta* (Fn. 27), S. 668.

¹⁵² Allerdings unterstützt der Bürgerbeauftragte die Arbeit des Petitionsausschusses (§ 1 Abs. 1 Satz 2 BPBG Bln), dem andere Befugnisse zustehen können.

¹⁵³ Eine vergleichbare Aussage treffen z.B. § 1 Abs. 2 BürgerBG RhPf und § 3 Abs. 1 Satz 1 SH BPBG. Dagegen sieht § 6 Abs. 2 Satz 2 PetBG MV vor, dass es sich um Angelegenheiten handeln muss, die der parlamentarischen Kontrolle unterliegende Stellen rechtswidrig erledigt „haben“.

verfassungsrechtlichen Grenzen der parlamentarischen Kontrollrechte (a). Darüber hinaus ist zu prüfen, ob Bundesrecht entgegenstehen kann (b).

a) Verfassungsrechtliche Grenzen des parlamentarischen Kontrollrechts

Ebenso wie im Verhältnis zur Exekutive ergeben sich die Grenzen des parlamentarischen Kontrollrechts auch in Bezug zur rechtsprechenden Gewalt aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz und sind hiernach zu bestimmen. Dabei können die konkreten Ausgestaltungen, die die Kontrollrechte in der Landesverfassung insofern gefunden haben, Orientierung bieten.

Parlamentarische Kontrollrechte, die einen „Einblick“ in laufende Verfahren gewähren können, finden sich für die Abgeordneten in Art. 56 Abs. 3 LV, mit dem Beweiserhebungsrecht der Untersuchungsausschüsse in Art. 72 Abs. 3 Satz 1 LV und mit den Informationsrechten des Petitionsausschusses in Art. 71 Abs. 2 LV.

Die Zugangs- und Informationsrechte der Abgeordneten nach Art. 56 Abs. 3 LV beziehen sich auf die Behörden und Dienststellen des Landes. Hierzu rechnen die Gerichte als rechtsprechende Gewalt nicht.¹⁵⁴

Dem Petitionsausschuss stehen gem. Art. 71 Abs. 2 LV Auskunfts- und Vorlagerechte zu, die aber nach Satz 1 der Norm vor allem auf die Behörden und Verwaltungseinrichtungen des Landes bezogen sind und gemäß Satz 2 der Vorschrift für Gerichte „in Angelegenheiten der Rechtsprechung“ auf „Auskunftshilfe“ beschränkt werden; eine Einsicht in gerichtliche Verfahrensakten wird also schon von Verfassungs wegen ausgeschlossen.¹⁵⁵

Anderes gilt für die Untersuchungsausschüsse, denen gem. Art. 72 Abs. 3 Satz 1 LV das Recht zur Beweiserhebung zusteht. Aus Art. 72 Abs. 3 Satz 6 LV wird prinzipiell eine Pflicht

¹⁵⁴ Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 26. Januar 2021 (Bearb. *Iwers*) (Fn. 144), S. 16.

¹⁵⁵ Vgl. *Lieber* (Fn. 4), Art. 71 Ziff. 4; vgl. auch § 10 PetG.

der Gerichte zur Vorlage sächlicher Beweismittel (Vorlage von Akten) abgeleitet (Rechtshilfe)¹⁵⁶, wenn dies der Wahrnehmung des parlamentarischen Kontrollrechts gegenüber der Regierung dient. Dies gilt auch für laufende gerichtliche Verfahren.¹⁵⁷

Aus dem Verfassungsgrundsatz der Unabhängigkeit der rechtsprechenden Gewalt (Unabhängigkeit der Richter, Art. 108 Abs. 1 LV, Art. 97 Abs. 1 GG) folgt aber, dass diese „im Rahmen ihrer rechtsprechenden Tätigkeit nicht parlamentarisch verantwortlich und daher auch nicht der Kontrolle durch einen Untersuchungsausschuss unterworfen“ ist. Folglich ist auch ein „Zugriff auf Beweismittel der Gerichte dann verfassungsrechtlich unzulässig ... wenn dies zum Zwecke einer Bewertung gerichtlicher Urteile einschließlich möglicher Rückschlüsse auf die richterliche Entscheidungsfindung erfolgt oder gar auf den Ablauf des Gerichtsprozesses gezielt einwirkt.“¹⁵⁸ Als zulässig werden dagegen Aktenvorlageverlangen angesehen, die zum Ziel haben, Informationen zum Verhalten der parlamentarisch verantwortlichen Exekutive (Ermittlungsverhalten von Polizei und Staatsanwaltschaft, allgemeine Aufsichts- und Organisationsmaßnahmen des Justizministeriums sowie die allgemeine Arbeitsweise des Gerichts) zu gewinnen.¹⁵⁹

Im Ergebnis kann sich die parlamentarische Kontrolle nicht auf die rechtsprechende Tätigkeit der Gerichte, sondern auf die Regierung beziehen und kann gegenüber den Gerichten auch nur in dieser Hinsicht geltend gemacht werden, also im Sinne einer entsprechenden Informationsgewinnung.

b) Verfassungsrechtliche Grenzen der Rechte des Polizeibeauftragten

Da die Befugnisse des Polizeibeauftragten nicht über die dem parlamentarischen Kontrollrecht von der Verfassung gesetzten Grenzen hinausgehen können (s.o. 2. b), folgt aus dem unter a) Gesagten, dass ein Einblick des Polizeibeauftragten in gerichtliche Verfahren von

¹⁵⁶ *Glauben*, Parlamentarische Untersuchungen versus parallele Gerichtsverfahren, NVwZ 2021, S. 452, 454.

¹⁵⁷ Vgl. hierzu nur *Grzesick*, Parlament vs. Justiz?, DÖV 2022, S. 433, 437, 440 f. m.w.N.

¹⁵⁸ BayVerfGH, Entscheidung vom 17. Nov. 2014, Az. Vf. 70-VI-14, juris, Rn. 64 ff., 102; VerfG Sachsen, Ur. vom 29. Aug. 2008, Az. Vf. 154-I-07, juris, Rn. 191 f.; *Grzesick* (Fn. 157), S. 438; *Glauben* (Fn. 156), S. 454.

¹⁵⁹ *Grzesick* (Fn. 157), S. 438, zu den Grenzen S. 441 – keine Erfassung noch nicht abgeschlossener Verwaltungsvorgänge (etwa noch offene Ermittlungsschritte von Polizei oder Staatsanwaltschaft), keine Kontrolle noch laufender Entscheidungsprozesse, Akten dürfen sich nur auf abgeschlossene Verfahrensschritte bzw. zurückliegendes Verhalten beziehen.

vornherein nicht auf eine Beeinflussung des Verfahrens oder auf dessen „Überprüfung“ gerichtet sein kann. Ein Einsichtsrecht des Polizeibeauftragten kann daher gesetzlich nicht vorgesehen werden, um im Rahmen von Beschwerden nach § 4 Abs. 2 BbgPBG-E Einfluss auf laufende gerichtliche Verfahren zu nehmen.

Durch das parlamentarische Kontrollrecht wird die Unabhängigkeit der rechtsprechenden Gewalt aber, wie dargestellt, insoweit nicht beeinträchtigt, als es ausschließlich um die Gewinnung von Informationen geht, die sich auf das Handeln der dem Parlament gegenüber verantwortlichen Regierung beziehen. Da nicht davon auszugehen ist, dass die skizzierten Informationsrechte der Verfassung (Art. 56 Abs.3, Art. 71 Abs. 2, Art. 72 Abs. 3 Satz 1 LV) einen ausschließlichen Charakter (im Sinne eines Numerus clausus) besitzen, sodass weitere Ausgestaltungen der parlamentarischen Kontrollrechte nicht (bzw. nur durch eine Verfassungsergänzung) begründet werden könnten, bestehen gegen eine gesetzliche Einräumung einer entsprechenden Befugnis des Polizeibeauftragten keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken (zur Sperrwirkung der StPO als Bundesrecht siehe aber unten, c bb).

Bei der gesetzlichen Ausgestaltung ist insbesondere der Grundrechtsschutz der an dem gerichtlichen Verfahren Beteiligten (insbesondere des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung), die Wahrung des Grundsatzes des fairen Verfahrens¹⁶⁰ (Art. 52 Abs. 4 Satz 1 LV) und der ggf. erforderliche Geheimschutz zu gewährleisten.¹⁶¹ Im Einzelfall ist es sehr gut vorstellbar, dass die erforderliche Abwägung des Informationsinteresses mit den betroffenen Persönlichkeitsrechten zu einem Überwiegen letzterer und damit letztlich auch zu einem Ausschluss des Einsichtsverlangens führt. Der Parlamentarische Beratungsdienst hat hierzu bereits ausgeführt, dass der Grundsatz, wonach im Zweifel das Informationsinteresse des Abgeordneten private Geheimhaltungsinteressen überwiegt, für Straf- und Steuer(straf)verfahren, in denen besonders sensible persönliche Daten berührt werden können, dann gelten wird, wenn und soweit die Einsichtnahme der parlamentari-

¹⁶⁰ *Glauben* (Fn. 156), S. 454.

¹⁶¹ Vgl. für Untersuchungsausschüsse *Grzesick* (Fn. 157), S. 438 f. m.w.N.

schen Kontrolle der Regierung dient. Ob sich dagegen ein anders begründetes Informationsbedürfnis des Abgeordneten durchzusetzen vermöge, sei im Einzelfall zu entscheiden.¹⁶²

Will der Polizeibeauftragte in den Fällen, in denen er zunächst auf Beschwerden und Eingaben privater Dritter hin tätig wird (§ 1 Abs. 2 Satz 2, § 4 BbgPBG-E), Akteneinsicht nehmen, muss er sich (abermals, s.o. 2. b) auf ein von dem Verfahren unabhängiges Informationsinteresse berufen, das in seinen übrigen Aufgaben gründet. Diese Informationsinteressen müssen dann betroffene Grundrechte Dritter in der Abwägung überwiegen. Die gesetzliche Gewährung eines Einsichtsrechts ist damit allerdings nicht von vornherein (unverhältnismäßig und deshalb) verfassungswidrig, ihre praktische Wirkung könnte aber deutlich herabgesetzt sein.¹⁶³

c) Entgegenstehendes Bundesrecht

Einer landesgesetzlichen Begründung von (nach Maßgabe des soeben zu den verfassungsrechtlichen Grenzen Gesagten ohnehin nur deutlich eingeschränkten) Rechten des Polizeibeauftragten auf Einsicht könnten die bundesgesetzlichen Verfahrensordnungen entgegenstehen, die gem. Art. 72 Abs. 1 GG die Gesetzgebungskompetenz der Länder entsprechend sperren könnten. Im Anwendungsbereich abschließender bundesrechtlicher Regelungen, wie denen des gerichtlichen Verfahrens,¹⁶⁴ kann Landesrecht nämlich prinzipiell nicht mehr kompetenzgerecht ergehen,¹⁶⁵ mit der Folge, dass dem Polizeibeauftragten landesgesetzlich überhaupt keine derartige Rechtsposition mehr eingeräumt werden dürfte.

¹⁶² Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 26. Januar 2021 (Bearb. *Iwers*) (Fn. 144), S. 55 f.

¹⁶³ Auf eine interessante Norm aus dem Landesrecht Rheinland-Pfalz (§ 3 Abs. 1 Buchst. b BürgerBG RhPf) sei hier hingewiesen: „§ 3 Grenzen des Prüfungsrechts
(1) Der Bürgerbeauftragte sieht von einer sachlichen Prüfung der Eingabe ab, wenn ... b) ihre Behandlung einen Eingriff in ein schwebendes gerichtliches Verfahren oder die Nachprüfung einer richterlichen Entscheidung bedeuten würde; das Recht des Bürgerbeauftragten, sich mit dem Verhalten der in § 1 Abs. 2 genannten Stellen als Beteiligte in einem schwebenden Verfahren oder nach rechtskräftigem Abschluß eines Verfahrens zu befassen, bleibt unberührt;“ vergleichbare Regelungen in anderen Ländergesetzen finden sich nicht.

¹⁶⁴ *Degenhart* in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 74 Rn. 25.

¹⁶⁵ BVerfG, Beschl. vom 29. März 2000, Az. 2 BvL 3/96, juris, Rn. 83-86; *Kment* (Fn. 7), Art. 72 Rn. 11a; *Degenhart* (Fn. 164), Art. 72 Rn. 33, 38.

Als gerichtliche Verfahrensordnungen kommen vorliegend für das Strafverfahren die Strafprozessordnung¹⁶⁶ und in Bezug auf Disziplinarverfahren, die vor den Verwaltungsgerichten geführt werden (können), die Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) in Betracht.

aa) Besonderheit: Länderkompetenz, § 187 VwGO

Den Ländern steht die originäre Kompetenz zu, Landesdisziplinargerichte zu errichten und die Gerichtsverfassung und das Verfahren eigenständig zu regeln.¹⁶⁷ Gem. § 187 Abs. 1 VwGO ist den Ländern alternativ die Möglichkeit eingeräumt, den Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit u.a. Aufgaben der Disziplinargerichtsbarkeit zu übertragen und dabei die Besetzung und das Verfahren zu regeln. Brandenburg hat hiervon Gebrauch gemacht (§§ 45 ff. Landesdisziplinargesetz). Soweit die Länder für Landesdisziplinarangelegenheiten von dieser Ermächtigung keinen Gebrauch machen, entscheiden ihre Landesdisziplinargerichte nach den gerichtsverfassungs- und verfahrensrechtlichen Bestimmungen des Landesdisziplinarrechts.¹⁶⁸

Das gerichtliche Verfahren können die Länder im Falle einer Übertragung an die Verwaltungsgerichtsbarkeit (weiterhin) selbständig und abweichend von den Vorgaben der VwGO regeln.¹⁶⁹ Damit aber steht es dem Landesgesetzgeber auch offen, Bestimmungen zu treffen, die die Befugnisse parlamentarischer Beauftragter zur Einsichtnahme in die Akten der disziplinargerichtlichen Verfahren regeln.

bb) § 474 StPO

Die StPO regelt mit den §§ 474 bis 482 im 1. Abschnitt des 8. Buches zu „Schutz und Verwendung von Daten“ die „Erteilung von Auskünften und Akteneinsicht, sonstige Verwendung von Daten für verfahrensübergreifende Zwecke“ und in ihrem § 474 die „Auskünfte

¹⁶⁶ Diese ist auch in Bezug auf Steuerstrafverfahren anzuwenden, § 385 Abs. 1 Abgabenordnung; *Jäger*, in: Klein, AO, 15. Aufl. 2020, § 385 Rn. 1.

¹⁶⁷ *Heckmann*, in: Sodan/Ziekow, Verwaltungsgerichtsordnung, 5. Aufl. 2018, § 187 Rn. 11; *Hoppe*, in: Eyermann, Verwaltungsgerichtsordnung, 15. Aufl. 2019, § 187 Rn. 7; *Degenhart* (Fn. 164), Art. 74 Rn. 23.

¹⁶⁸ *Stelkens/Panzer*, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Werkstand: 41. EL Juli 2021, Bearbeitungsstand: 33. EL Juni 2017, VwGO § 187 Rn. 4.

¹⁶⁹ *Heckmann* (Fn. 167), § 187 Rn. 1, 6; *Wolff*, in: Posser/Wolff, BeckOK VwGO, 61. Ed., Stand: Juli 2021, § 187 Rn. 9; BVerwG, Beschl. vom 7. März 2014, Az. 2 B 94.13, juris, Rn. 11.

und Akteneinsicht für Justizbehörden und andere öffentliche Stellen“. Damit werden die Auskunfts- und Einsichtsrechte im Strafverfahren von der abschließenden Regelung der StPO erfasst und ist somit die in Rede stehende Ausgestaltung der Rechte des Polizeibeauftragten prinzipiell nicht mehr zulässig, da von der Sperrwirkung des Art. 72 Abs. 1 GG auch Bundesgesetze bloß ergänzende landesrechtliche Regelungen betroffen sind und ausgeschlossen werden¹⁷⁰.

Von dieser prinzipiellen Unzulässigkeit landesgesetzlicher Normierung werden aber Ausnahmen gemacht, von denen zwei vorliegend zu prüfen sind: Kompetenzgerecht erlassen werden können unter bestimmten Voraussetzungen Normen, die dem Landesverfassungsrecht zurechnen (1), und Regelungen, für die das jeweilige Bundesgesetz Öffnungsklauseln vorsieht (2).

(1) *Landesverfassungsrechtliche Regelungen*

(a) *Akteneinsichtsrecht nach Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV und § 474 StPO*

Der Parlamentarische Beratungsdienst hat sich bereits eingehend mit der Frage befasst, ob Vorschriften der StPO als Bundesrecht einem sich auf ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren beziehenden Akteneinsichtsrecht der Abgeordneten, das sich prinzipiell aus Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV ergibt, entgegenstehen. Auf diese Überlegungen kann vorliegend zurückgegriffen werden.

Danach ist zunächst für das Verhältnis von Landesverfassungsrecht zu Bundesrecht festzustellen, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg auch Landesverfassungsrecht im Falle einer Kollision mit (einfachem) Bundesrecht nach Art. 31 GG gebrochen wird, dass Gleiches aber nicht bei bloßen Überschneidungen mit Bundesrecht gilt.

Eine dem Landesverfassungsrecht zuzurechnende Norm kann vielmehr kompetenzgerecht erlassen werden, und eine Kollision mit Bundesrecht liegt dann nicht vor, wenn dieses eine spezifische Sachmaterie zwar bereits regelt, für den landesverfassungsrechtlich normierten

¹⁷⁰ BVerfG, Beschl. vom 11. Okt. 1966, Az. 2 BvL 15/64, juris, Rn. 41; BVerfG, Urt. vom 10. Feb. 2004, Az. 2 BvR 834/02, 2 BvR 1588/02, juris, Rn. 144; *Degenhart* (Fn. 164), Art. 72 Rn. 33 m.w.N.

Bereich aber weder positiv eine eigene Aussage trifft noch die landesverfassungsrechtliche Regelung ausdrücklich ausschließt, im Ergebnis also einen „offenen Raum“ lässt.¹⁷¹

Das in Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV geregelte Akteneinsichtsrecht, das der Ausübung des Abgeordnetenmandats dient und eine Ausgestaltung der parlamentarischen Kontrollrechte darstellt, ist daher als Teilregelung des materiellen Landesverfassungsrechts kompetenzgerecht.¹⁷²

Bei der weiter erforderlichen Prüfung einer möglichen Kollisionslage zwischen dem Akteneinsichtsrecht und der StPO als dem einschlägigen Bundesrecht war herausgearbeitet worden, dass keine Vorschrift der die Auskunft und die Akteneinsicht regelnden §§ 474 ff. StPO Akteneinsichtsrechte von Mitgliedern der Landtage zum Gegenstand nimmt, sie also weder positiv regelt noch explizit ausschließt.

Dies gilt vor allem auch für § 474 Abs. 6 StPO, wonach landesgesetzliche Regelungen, die parlamentarischen *Ausschüssen* ein Recht auf Akteneinsicht einräumen, unberührt bleiben. Aus diesem (auf Ausschüsse) begrenzten Wortlaut der Norm ist nicht zu folgern, dass nicht ausdrücklich angeführte andere landesverfassungsrechtliche Akteneinsichtsrechte vor § 474 Abs. 6 StPO keinen Bestand haben sollen. Weiter wurde dargestellt, dass sich weder

¹⁷¹ Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 26. Januar 2021 (Bearb. Iwers) (Fn. 144), S 25 ff.

¹⁷² Das Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 26. Januar 2021 (Bearb. Iwers) (Fn. 144), S. 36, führt hierzu aus: „*Wie gezeigt (s.o. a), nimmt das BVerfG an, eine Norm des Verfassungsrechts der Länder könne auch dann kompetenzgerecht sein, wenn sie sich mit bundesrechtlichen Regelungen überschneidet. Hierfür muss die Norm Gegenstand einer dem Landesverfassungsrecht zuzurechnenden Materie sein. Das ist bei Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV der Fall, da das Akteneinsichtsrecht den Abgeordneten dazu dient, ihr Mandat auszuüben, sich für die Wahrnehmung ihrer (Gesetzgebungs-)Aufgaben zu informieren und die Regierung zu kontrollieren. Das Aktenvorlagerecht des Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV wird, wie ebenfalls bereits dargelegt (s.o. 1.), vom VerfG Bbg als bedeutsames Element der parlamentarischen Kontrolle qualifiziert, das dem einzelnen Abgeordneten eine herausgehobene Kontrollbefugnis vermittelt und eine zentrale Vorschrift der Landesverfassung für die effiziente Kontrolle der Regierungstätigkeit darstellt. Im Sinne der dargestellten Judikatur des BVerfG ist auch davon auszugehen, dass das Akteneinsichtsrecht des Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV auf das Engste mit den den Status der Abgeordneten und den die parlamentarische Kontrolle der Regierung ausgestaltenden Verfassungsnormen (Art. 56 bis 60, 56 Abs. 2 Satz 2, 66 Abs. 1, 72 LV) insgesamt verzahnt ist und insofern eine Teilregelung darstellt. Ist Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV damit kompetenzgerecht erlassen, bedarf es in der ‚konkurrierenden‘ Verfahrensordnung keiner zusätzlichen, zugunsten der landesverfassungsrechtlichen Norm wirkenden bundesgesetzlichen Öffnungsklausel.*“

aus dem grundsätzlich abschließenden Charakter der StPO als Verfahrensordnung noch aus der Gesetzeshistorie ein entsprechender Ausschluss folgern lässt.¹⁷³

(b) Akteneinsichtsrecht des Polizeibeauftragten und § 474 StPO

Fraglich ist aber, ob die vorliegende Fallgestaltung ebenso zu bewerten ist.

(aa) Gerichtsverfahren von § 474 StPO erfasst

Dabei spielt es zunächst keine Rolle, dass sich ein Einsichtsverlangen des Polizeibeauftragten nicht nur auf ein staatsanwaltschaftliches Ermittlungs-, sondern auf ein gerichtliches Strafverfahren beziehe. Wie § 480 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 StPO zeigt (hiernach entscheidet im vorbereitenden Verfahren und nach rechtskräftigem Abschluss des Verfahrens die Staatsanwaltschaft, im Übrigen der Vorsitzende des mit der Sache befassten Gerichts über die Übermittlungen nach § 474 StPO), bezieht sich § 474 Abs. 1, Abs. 6 StPO auch auf das gerichtliche Verfahren.

(bb) Einfachgesetzliche Norm kann erfasst sein

Allerdings handelte es sich bei einer Regelung in einem zukünftigen BbgPBG um eine gesetzliche, nicht hingegen, wie im Fall des Akteneinsichtsrechts nach Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV, um eine Norm der Landesverfassung.

Die Judikatur des BVerfG beschränkt die Kompetenz der Länder zur Regelung ihrer Verfassungsräume aber nicht auf den Erlass in der Verfassung selbst enthaltener Regelungen. Vielmehr hat das Gericht gerade eine Inkompatibilitätsvorschrift des Berliner Wahlgesetzes, die im Bereich des bundesrechtlich normierten Aktienrechts Wirkung entfaltete, als (dennoch) kompetenzgerecht erlassen qualifiziert: Diese gehöre der Materie des Landeswahl- und Landesabgeordnetenrechts an, das die Länder für ihren jeweiligen Verfassungsraum normierten. Die Verfassungsbereiche des Bundes und der Länder stünden grundsätzlich selbständig nebeneinander, sodass die Länder ihr Verfassungs- und Staatsorganisationsrecht im Rahmen der grundgesetzlichen Vorgaben selbst ordnen könnten. Das gelte für das

¹⁷³ Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 26. Januar 2021 (Bearb. *Iwers*) (Fn. 144), S. 35 ff.

Landeswahlrecht sowie für das Landesparlaments- und das Statusrecht der Landtagsabgeordneten.¹⁷⁴

(cc) Voraussetzungen und Grenzen der Zulässigkeit landesverfassungsrechtlicher Normierung

Allerdings hat das BVerfG auch Hinweise zu den an die Normierung zu stellenden Anforderungen und den für die Landesgesetzgeber bestehenden Grenzen gegeben.

Zu der dargestellten Überschneidung des Landeswahlrechts mit dem Aktienrecht führt das Gericht zugunsten der Landeskompetenz aus, die umfassende Regelung eines Zuständigkeitsbereichs (des Parlamentsrechts) könne Teilregelungen enthalten, die zwar einen anderen Kompetenzbereich berührten (das Aktienrecht), aber gleichwohl Teil der im Übrigen geregelten Materie (des Parlamentsrechts) blieben.

Ordne man diese Teilregelungen einem Kompetenzbereich zu, dürften sie nicht aus ihrem Regelungszusammenhang gelöst und isoliert für sich betrachtet werden, wobei insbesondere ins Gewicht falle, wie eng die fragliche Teilregelung mit dem Gegenstand der Gesamregelung verbunden sei. Eine enge Verzahnung und dementsprechend ein geringer eigenständiger Regelungsgehalt der Teilregelung sprächen regelmäßig für ihre Zugehörigkeit zum Kompetenzbereich der Gesamregelung.

Nach diesen Maßstäben könne der Landesgesetzgeber bei der Normierung des Landeswahl- und -abgeordnetenrechts gemäß Art. 137 Abs. 1 GG auch Inkompatibilitätsregelungen treffen. Die in Rede stehende Norm stelle eine Ausgestaltung des passiven Wahlrechts ohne darüber hinausgehenden eigenständigen Regelungsgehalt dar. Auch soweit sie konkurrierende Gesetzgebungsmaterien des Bundes berühre, sei sie „eine unselbständige Teilregelung des Landeswahl- und Landesabgeordnetenrechts und daher als – kompetenzgemäße – Regelung dieser Materien zu bewerten.“ Sie lasse „bei Annahme des Mandats gesellschaftsrechtliche und privatrechtliche Rechtswirkungen unmittelbar eintreten, um so die Frage der Rechtmäßigkeit der Zusammensetzung des Parlaments möglichst schnell außer Streit zu stellen.“¹⁷⁵

¹⁷⁴ BVerfG, Beschl. vom 5. Juni 1998, Az. 2 BvL 2/97, juris, Rn. 43.

¹⁷⁵ BVerfG, Beschl. vom 5. Juni 1998, Az. 2 BvL 2/97, juris, Rn. 45-47.

Vor dem Hintergrund dieser Anforderungen wird sich ein Recht des Polizeibeauftragten auf Einsicht in strafgerichtliche Verfahren nicht als verfassungsrechtliche Normierung im Sinne der Rechtsprechung des BVerfG qualifizieren lassen. Es ist nämlich nicht, wie die dem BVerfG vorgelegten Regelungen des Wahlrechts, spezifische, mit einem relativ betrachtet geringen eigenständigen Regelungsgehalt versehene Teilregelung einer dem Verfassungsrecht zuzurechnenden Gesamtmaterie, mit der es eng verbunden wäre.

Der Polizeibeauftragte wird zwar nach dem Wortlaut des § 1 Abs. 3 BbgPBG-E als Hilfsorgan des Landtages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle qualifiziert und hat auch in Art. 74 Abs. 2 Satz 1 LV eine gewisse verfassungsrechtliche Grundlage. Damit aber kann ein ihm zugewiesenes Einsichtsrecht noch nicht als Teil einer dem Verfassungsrecht zuzuordnenden Gesamtmaterie qualifiziert werden. Als eine solche Materie kommt vorliegend letztlich – wie im Fall des Akteneinsichtsrechts der Abgeordneten – die parlamentarische Kontrolle der Landesregierung in Betracht. Der Bezug des Einsichtsrechts des Polizeibeauftragten zur parlamentarischen Kontrolltätigkeit, wie sie ihren Ausdruck vor allem in den Art. 56 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3, Art. 66 Abs. 1, Art. 72 LV findet, ist aber in der Ausgestaltung des BbgPBG-E ein eher entfernter.

Im Wesentlichen beschränkt sich die parlamentarische Funktion des Beauftragten auf Zugangsrechte und -pflichten zum Plenum und zu Ausschüssen nach § 6 BbgPBG-E und auf seine (jährliche) Berichtspflicht nach § 11 BbgPBG-E. Dass er gem. § 1 Abs. 3 seine Aufgaben als Hilfsorgan des Landtages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle wahrnimmt, wird im Gesetzentwurf aber nur sehr mittelbar durch entsprechend angelegte Aufgabenzuweisungen untersetzt.

In der Gesetzesbegründung wird hierzu zunächst allgemein wie folgt ausgeführt:

„Polizeiliche Maßnahmen haben vielfach eine politische Dimension und bilden einen erheblichen Teil des Regierungshandelns ab. Die parlamentarische Kontrolle entsprechender Maßnahmen ist daher besonders wichtig. Die oder der Beauftragte für Polizeiangelegenheiten soll den Landtag bei seiner Kontrollfunktion unterstützen.“¹⁷⁶

¹⁷⁶ LT-Drs. 7/5013, Begründung, A. Allgemeiner Teil, S. 1.

Dieser Teil der allgemeinen Begründung deutet noch klar in die Richtung der Unterstützung des Landtages in seiner parlamentarischen Kontrollfunktion.

Weiter heißt es hier aber:

„Der Gesetzentwurf sieht die Einrichtung der Stelle einer oder eines Beauftragten für Polizeiangelegenheiten vor, an den sich Bedienstete der Landespolizei wenden können, um Fehlverhalten oder Fehlentwicklungen innerhalb der Polizei aufzuzeigen oder sich beraten zu lassen. Sie sollen auf diese Weise die Möglichkeit erhalten, sich außerhalb des Dienst- bzw. Strafrechtsweges an eine unabhängige Stelle wenden zu können, um mögliche Missstände oder Fehler aufzuzeigen, Fälle von innerdienstlichem Fehlverhalten zu besprechen oder im dienstlichen Zusammenhang stehende soziale oder persönliche Konflikte vortragen zu können, ohne dabei dienstliche Sanktionen oder sonstige Nachteile fürchten zu müssen. Durch die Schaffung der Stelle der oder des Beauftragten für Polizeiangelegenheiten soll zudem das Vertrauensverhältnis zwischen Bürgerinnen und Bürgern und der Polizei des Landes Brandenburg gestärkt werden, indem der Dialog mit der Polizei verbessert und Bürgerbeschwerden durch eine unabhängige Instanz nachgegangen wird. Auf diese Weise können Fehlentwicklungen innerhalb der Polizei offengelegt werden, die ansonsten unter Umständen unerkannt blieben. Die Einrichtung der Stelle einer oder eines unabhängigen Beauftragten für Polizeiangelegenheiten hat positive Auswirkungen auf die innere Struktur der Polizeibehörde und der Polizeieinrichtungen in Brandenburg. Eine unabhängige Aufklärung etwaigen Fehlverhaltens kann einen Beitrag zu einem positiven Arbeitsklima innerhalb der Polizeidienststellen und zur Steigerung der Attraktivität des Polizeiberufes leisten. Letztlich wird die Polizei des Landes Brandenburg mit dem durch dieses Gesetz intendierten Inhalt nach innen und außen gestärkt und die Akzeptanz polizeilichen Handelns in der Bevölkerung erhöht.“¹⁷⁷

In der hier dargestellten Funktion als Anlaufstelle für Polizeibedienstete agiert der Polizeibeauftragte aber erkennbar nicht als (Hilfs-)Instrument der parlamentarischen Kontrolle; allenfalls das Offenlegen bestimmter Fehlentwicklungen könnte noch hierauf deuten.

In der Einzelbegründung zu § 1 BbgPBG-E wird mit Blick auf die Beschwerdemöglichkeit nach § 4 Abs. 2 BbgPBG-E ausgeführt:

„Erläutert werden die Aufgaben und die verfassungsrechtliche Stellung der oder des Beauftragten für Polizeiangelegenheiten. Im Sinne eines produktiven Dialogs unterstützt sie oder er mittels persönlicher Sachkenntnis und der in diesem Gesetz verankerten Befugnisse Bürgerinnen und Bürger und wirkt an der Abhilfe begründeter Beschwerden mit. Die Aufgabe, Fehler zu erkennen, sie abzustellen

¹⁷⁷ LT-Drs. 7/5013, Begründung, B. Besonderer Teil, S. 1, zu § 1.

und ihnen vorzubeugen soll dabei auch zu einer qualifizierten eigenen Perspektive auf strukturelle Fragestellungen führen, die dann der Polizei und dem verantwortlichen Ministerium sowie dem Landtag zur Verfügung gestellt werden kann. ... Die oder der Beauftragte für Polizeiangelegenheiten agiert als unabhängiges Hilfsorgan des Landtags und steht diesem mit den bei Erfüllung seiner Aufgaben gewonnenen Kenntnissen und Bewertungen beratend zur Seite.“¹⁷⁸

Die parlamentarische Kontrolle der Landesregierung durch den Landtag wird hiermit abermals nur partiell und dann auch eher mittelbar angesprochen. Das Zentrum der Aufgaben des Polizeibeauftragten wird bei der Behandlung von Beschwerden und Eingaben, die als „Ausgangspunkt“ seiner Tätigkeit bezeichnet werden (§ 1 Abs. 2 Satz 1 BbgPBG-E), und somit im Bereich des Individualrechtsgüterschutzes verortet.¹⁷⁹ Von diesem Ausgangspunkt aus soll der Beauftragte den Landtag beraten, wobei die Beratung nicht näher qualifiziert und insbesondere nicht auf die Wahrnehmung parlamentarischer Kontrollrechte konzentriert wird.

Über den Individualrechtsgüterschutz und über die erwarteten Verbesserungen (interner) polizeilicher Strukturen hinaus weisen die (nicht näher bestimmten) „strukturelle(n) Fragestellungen“ (§ 1 Abs. 1 Satz 3 BbgPBG-E), die der Polizeibeauftragte nach der Gesetzesbegründung¹⁸⁰ „der Polizei und dem verantwortlichen Ministerium sowie dem Landtag“ zur Verfügung stellen soll.

Auch hier geht es mithin nicht in erster Linie um eine Verstärkung der parlamentarischen Kontrolle, sondern um das Übermitteln von – wie auch immer gearteten – Erkenntnissen an den Landtag *und* die Polizei *und* das Innenministerium, also gewissermaßen zur „gesamten Hand“, die hieraus Schlüsse ziehen können.

Die Stellung des Polizeibeauftragten als Hilfsorgan des Landtages wird schließlich nur im Zusammenhang mit der beratenden Funktion des Beauftragten dem Landtag gegenüber angeführt.

Auch die dem Polizeibeauftragten schließlich gestellte Aufgabe, das partnerschaftliche Verhältnis zwischen Polizei und Gesellschaft zu stärken (§ 1 Abs. 1 Satz 1 BbgPBG-E), weist

¹⁷⁸ LT-Drs. 7/5013, Begründung, B. Besonderer Teil, S. 1 f., zu § 1.

¹⁷⁹ Vgl. *Botta* (Fn. 27), S. 667.

¹⁸⁰ LT-Drs. 7/5013, Begründung, B. Besonderer Teil, S. 1, zu § 1.

keine Verbindung zur parlamentarischen Kontrolle der Landesregierung durch den Landtag auf.

Der Gesetzentwurf konzentriert sich mithin nicht auf das parlamentarische Kontrollrecht (oder auf eine andere Materie, die dem Verfassungsrecht – dem Wahlrecht oder dem Abgeordnetenrecht oder sonst dem Staatsorganisationsrecht – zuzurechnen ist).

Der Vergleich mit dem Akteneinsichtsrecht aus Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV und dessen unmittelbare Verbindung zum Mandat der Abgeordneten und der von ihnen ausgeübten parlamentarischen Kontrolle der Landesregierung verdeutlicht dieses Ergebnis. Der Parlamentarische Beratungsdienst hat hierzu ausgeführt:

„Wie gezeigt, nimmt das BVerfG an, eine Norm des Verfassungsrechts der Länder könne auch dann kompetenzgerecht sein, wenn sie sich mit bundesrechtlichen Regelungen überschneidet. Hierfür muss die Norm Gegenstand einer dem Landesverfassungsrecht zuzurechnenden Materie sein. Das ist bei Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV der Fall, da das Akteneinsichtsrecht den Abgeordneten dazu dient, ihr Mandat auszuüben, sich für die Wahrnehmung ihrer (Gesetzgebungs-)Aufgaben zu informieren und die Regierung zu kontrollieren. Das Aktenvorlagerecht des Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV wird, wie ebenfalls bereits dargelegt, vom VerfG Bbg als bedeutsames Element der parlamentarischen Kontrolle qualifiziert, das dem einzelnen Abgeordneten eine herausgehobene Kontrollbefugnis vermittelt und eine zentrale Vorschrift der Landesverfassung für die effiziente Kontrolle der Regierungstätigkeit darstellt. Im Sinne der dargestellten Judikatur des BVerfG ist auch davon auszugehen, dass das Akteneinsichtsrecht des Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV auf das Engste mit den den Status der Abgeordneten und den die parlamentarische Kontrolle der Regierung ausgestaltenden Verfassungsnormen (Art. 56 bis 60, 56 Abs. 2 Satz 2, 66 Abs. 1, 72 LV) insgesamt verzahnt ist und insofern eine Teilregelung darstellt. Ist Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV damit kompetenzgerecht erlassen, bedarf es in der ‚konkurrierenden‘ Verfahrensordnung keiner zusätzlichen, zugunsten der landesverfassungsrechtlichen Norm wirkenden bundesgesetzlichen Öffnungsklausel.“¹⁸¹

Im Ergebnis kann damit die Überschneidung eines Einsichtsrechts des Polizeibeauftragten mit den Normen der Strafprozessordnung nicht damit gerechtfertigt werden, es handele sich um eine hierneben tretende verfassungsrechtliche Sonderregelung.

¹⁸¹ Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 26. Januar 2021 (Bearb. *Iwers*) (Fn. 144), S. 36.

(2) *Bundesrechtliche Öffnungsklausel, § 474 Abs. 6 StPO*

Eine entsprechende Normierung müsste daher nach Maßgabe der StPO selbst zulässig sein.

Dabei dürfte zunächst nicht davon auszugehen sein, dass der Polizeibeauftragte bereits von den tatbestandlichen Voraussetzungen des § 474 StPO erfasst wird; insbesondere dürfte er nicht als „öffentliche Stelle“ im Sinne des Abs. 2 Satz 1 der Norm zu qualifizieren sein. Die strafprozessuale Literatur verlangt hierfür ein hoheitliches Tätigwerden,¹⁸² was dem Polizeibeauftragten, der nicht Teil der (Eingriffs- oder Leistungs-)Verwaltung ist,¹⁸³ nicht zugewiesen ist.

Die StPO könnte aber eine ausdrückliche „Öffnungsklausel“ enthalten: Für den Bereich abschließend regelnder bundesrechtlicher Gesetze bleibt den Ländern nach der Rechtsprechung des BVerfG ihre Gesetzgebungskompetenz dann (und soweit) erhalten, wenn der Bundesgesetzgeber landesrechtliche Vorschriften etwa für „fortgeltend“ oder „unberührt“ erklärt.¹⁸⁴ In diesen Fällen bleiben nicht nur bestehende Normen des Landesrechts in Geltung, sondern können prinzipiell (nach Maßgabe der Ausgestaltung des Bundesrechts) auch bestehende geändert und neue erlassen werden.¹⁸⁵ Allerdings schließt die Aufnahme einzelner Vorbehalte zugunsten der Landesgesetzgebung im Falle einer umfassenden bundesrechtlichen Kodifizierung (noch) weitergehende Länderbefugnisse aus.¹⁸⁶ Im Bereich des

¹⁸² Wiedergabe der Diskussion im Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 26. Januar 2021 (Bearb. *Iwers*) (Fn. 144), S. 37 f., auch zu § 475 Abs. 4 StPO, der ebenfalls nicht einschlägig ist; *Wittig*, in: Graf, BeckOK StPO, 43. Ed., Stand: 1. April 2022, § 474 Rn. 11, 11.1.

¹⁸³ Vgl. zum Begriff hoheitlicher Tätigkeit *Stern*, Staatsrecht I, 1982, S. 348 f.; *Battis* (Fn. 127), Art. 33 Rn. 55 f.

¹⁸⁴ BVerfG, Beschl. vom 29. Jan. 2004, Az. 2 BvR 917/02, juris, Rn. 3 m.w.N. der Rspr. des BVerfG; BVerfG, Urt. vom 10. Feb. 2004, Az. 2 BvR 834/02, 2 BvR 1588/02, juris, Rn. 156 f.; *Kment* (Fn. 7), Art. 72 Rn. 10; *Jarass*, Regelungsspielräume des Landesgesetzgebers im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung und in anderen Bereichen, NVwZ 1996, S. 1041, 1045.

¹⁸⁵ BVerfG, Beschl. vom 1. März 1978, Az. 1 BvR 786/70 u.a., juris, Rn. 66; vgl. auch BVerfG, Beschl. vom 18. Mai 1988, Az. 2 BvR 579/84, juris, Rn. 19 m.w.N.

¹⁸⁶ *Degenhart* (Fn. 164), Art. 72 Rn. 27 m.w.N.

gerichtlichen Verfahrens können die Länder prinzipiell nur im Rahmen ausdrücklicher Vorbehalte gesetzgeberisch tätig werden.¹⁸⁷

Als ein solcher Vorbehalt zugunsten des Landesrechts ist wiederum nur § 474 Abs. 6 StPO in Betracht zu ziehen. Hiernach bleiben Länderregelungen zu Akteneinsichtsrechten parlamentarischer Ausschüsse unberührt.

Die Auslegung dieser Norm ergibt Folgendes:

Vom Wortlaut des § 474 Abs. 6 StPO wird ein Polizeibeauftragter nicht erfasst. In der strafprozessualen Literatur wird die Vorschrift zwar kaum näher behandelt, sie soll sich auch hiernach aber (nur) auf Untersuchungsausschüsse und auf Fachausschüsse der Landtage beziehen, ein Polizeibeauftragter wird nicht in den Blick genommen.¹⁸⁸

In systematischer Hinsicht bietet die Vorschrift für eine gegenteilige Annahme keinerlei Anhaltspunkte.

Ihr wird schließlich (wohl mit Blick auf die vorausgesetzte Zulässigkeit entsprechender Landesverfassungsrechtlicher Regelungen) klarstellende Funktion zugewiesen.¹⁸⁹

Dies entspricht der Intention des Gesetzgebers,¹⁹⁰ woraus sich aber nicht folgern lässt, dass der Norm über ihren Wortlaut hinaus ein weitergehender Anwendungsbereich zuzuweisen ist.

Auch eine verfassungskonforme Auslegung des § 474 Abs. 6 StPO in dem Sinne, dass möglichst die Interessen der Länder an der Geltungserhaltung der ihre Verfassungsräume

¹⁸⁷ *Degenhart* (Fn. 164), Art. 74 Rn. 25 m.w.N. der Rspr. des BVerfG; *Oeter*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 72 Rn. 76; für Normen der StPO siehe BVerfG, Beschl. vom 28. Nov. 1973, Az. 2 BvL 42/71, juris, Rn. 42; BVerfG, Beschl. vom 13. Feb. 1974, Az. 2 BvL 11/73, juris, Rn. 26; BVerfG, Beschl. vom 14. Juni 1978, Az. 2 BvL 2/78, juris, Rn. 26.

¹⁸⁸ Wiedergabe der Diskussion im Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 26. Januar 2021 (Bearb. *Iwers*) (Fn. 144), S. 38.

¹⁸⁹ Wiedergabe der Diskussion im Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 26. Januar 2021 (Bearb. *Iwers*) (Fn. 144), S. 38.

¹⁹⁰ BT-Drs. 14/1484, S. 26.

prägenden landesverfassungsrechtlichen Normierungen Berücksichtigung finden sollen,¹⁹¹ bietet sich vorliegend nicht an. Das Einsichtsrecht des Polizeibeauftragten unterfällt nicht dem Schutz, den das Grundgesetz den Ländern mit den Art. 28 Abs. 1 Satz 1, 20 Abs. 1 GG insofern bietet, als diese sachlich herkömmlicherweise den Materien des Verfassungsrechts zuzurechnende landesverfassungsrechtliche Regelungen aufstellen. Wie dargestellt (s.o. 1) b) cc)), ist das hier in Rede stehende Akteneinsichtsrecht nicht Teil des „typischen“ Verfassungsrechts; und die bloße Qualifikation eines Beauftragten als Hilfsorgan des Landtages reicht für eine entsprechende Annahme, anders als es für das Akteneinsichtsrecht der Abgeordneten nach Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV in Bezug auf die Kontrolle der Landesregierung im Bereich der landeseigenen Steuerverwaltung angenommen wurde,¹⁹² nicht aus.

Die Auslegung der Norm ergibt somit, dass ein Polizeibeauftragter von ihr nicht erfasst wird.

In der staatsrechtlichen Literatur wird allerdings eine analoge Anwendung der Norm für das Akteneinsichtsrecht von Abgeordneten befürwortet. Zur Begründung wird vorgetragen, der allgemeine Begriff der „Ausschüsse“ deute darauf hin, dass die Datenübermittlungsregelungen der StPO schlechthin parlamentarischen Informationsrechten, die der Kontrolle der Regierung dienen, nicht entgegenstehen sollten, unabhängig davon, ob es sich um einen Untersuchungsausschuss, einen sonstigen Ausschuss oder einen einzelnen Abgeordneten handele.¹⁹³

Dass eine derartige Analogie auch in Bezug auf den Polizeibeauftragten zulässig wäre, erscheint aus den im Folgenden dargestellten Gründen aber mindestens zweifelhaft.

Eine Analogie setzt voraus, dass eine vom Gesetzgeber nicht gesehene, planwidrige Lücke im Gesetz besteht (dieses also unvollständig ist), die der Gesetzgeber, hätte er sie erkannt, in bestimmter Weise geschlossen hätte. Dies kann zuvörderst dann der Fall sein, wenn das

¹⁹¹ Hierzu Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 26. Januar 2021 (Bearb. *Iwers*) (Fn.144), S. 49 ff.

¹⁹² Hierzu Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 26. Januar 2021 (Bearb. *Iwers*) (Fn. 144), S. 52.

¹⁹³ *Kirschniok-Schmidt*, Das Informationsrecht des Abgeordneten nach der brandenburgischen Landesverfassung, 2010, S. 374 f.; gegen eine unmittelbare Anwendbarkeit *Ritscher*, in: Satzger/Schluckebier/Widmaier, Strafprozessordnung, 3. Aufl. 2018, § 474 Rn. 18.

Gesetz gleichgelagerte Sachverhalte ungleich behandelt, indem es einen Sachverhalt erfasst, den anderen hingegen nicht, und damit ein Wertungswiderspruch zur ratio legis besteht.¹⁹⁴

Zwar ist davon auszugehen, dass sich der Gesetzgeber mit § 474 Abs. 6 StPO nicht bewusst gegen die Berücksichtigung gerade eines Polizeibeauftragten entschieden hat,¹⁹⁵ jedoch liegt auch kein Wertungswiderspruch vor, der eine Einbeziehung des Polizeibeauftragten in den Anwendungsbereich der Norm rechtfertigte oder sogar erforderlich machte. Wenn der Bundesgesetzgeber § 474 Abs. 6 StPO klarstellende Wirkung für „Ausschüsse“ zumesen wollte, wird sich dies zuvörderst auf Untersuchungsausschüsse (und ggf. auf Enquete-kommissionen, vgl. § 4 Enquete-Gesetz) beziehen, denen, anders als den Fachausschüssen, Akteneinsichtsrechte regelmäßig zustehen. Diese Rechte dienen aber gerade dazu, dass die Untersuchungsausschüsse ihren vornehmsten Zweck, die parlamentarische Kontrolle der Landesregierung,¹⁹⁶ verwirklichen können. § 474 Abs. 6 StPO wird daher, worauf auch die eine Analogie zugunsten der Abgeordneten befürwortende staatsrechtliche Literatur zentral abstellt, dahin zu verstehen sein, dass er derartige zentrale parlamentarische Kontrollrechte nicht derogieren will. Wie bereits dargelegt (s.o. 1) b) cc)), handelte es sich bei der Wahrnehmung eines etwaigen Einsichtsrechts durch den Polizeibeauftragten aber nur eher entfernt um die Ausübung parlamentarischer Kontrollrechte. Dieser unterscheidet sich damit erheblich von den Untersuchungsausschüssen, sodass § 474 Abs. 6 StPO keinesfalls Gleiches ungleich behandelt. Eine analoge Ausweitung des Anwendungsbereichs des § 474 Abs. 6 StPO sollte daher vorliegend ausscheiden.¹⁹⁷

Anderes wird schließlich nicht deshalb anzunehmen sein, weil auch dem Petitionsausschuss gem. Art. 71 Abs. 2 Satz 1 LV Zutritts-, Auskunfts- und Einsichtsrechte gegenüber allen Behörden und Verwaltungseinrichtungen des Landes zustehen. Wie bereits gezeigt

¹⁹⁴ Larenz/Canaris, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 3. Aufl. 1995, S. 195 f., 202 f.

¹⁹⁵ Dann schied eine Analogie aus, vgl. BVerfG, Urte. vom 31. Mai 2006, Az. 2 BvR 1673/04, 2 BvR 2402/04, juris, Rn. 46 f.

¹⁹⁶ Vgl. nur Jarass (Fn. 15), Art. 44 Rn. 1.

¹⁹⁷ Vgl. etwa BVerfG, Beschl. vom 11. Okt. 1966, Az. 2 BvL 15/64, juris, Rn. 45 ff.

(s.o. 3. a), haben die Gerichte gem. Art. 71 Abs. 2 Satz 2 LV „in Angelegenheiten der Rechtsprechung“ gegenüber dem Petitionsausschuss nur „Auskunftshilfe“ zu leisten, nicht hingegen auch Einblick in laufende Verfahren zu gewähren.¹⁹⁸ Damit geht die Landesverfassung selbst bereits von einer sehr beschränkten, auf die gerichtlichen Verfahren Rücksicht nehmenden Rechtstellung des Petitionsausschusses aus,¹⁹⁹ sodass kein Anlass besteht, für § 474 Abs. 6 StPO in Bezug auf den Polizeibeauftragten eine erweiternde Auslegung zugunsten einschlägigen Landesverfassungsrechts einzufordern. Überdies ist der Polizeibeauftragte gerade nicht dem Petitionsausschuss zugeordnet, sondern agiert von diesem unabhängig, sodass eine Angleichung seiner Rechte an die des Petitionsausschusses auch aus diesem Grunde nicht naheliegt.²⁰⁰

Im Ergebnis wird man § 474 Abs. 6 StPO nicht als Öffnungsklausel zugunsten eines Einsichtsrechts von Polizeibeauftragten in laufende strafgerichtliche Verfahren qualifizieren können.

d) Ergebnis

Im Ergebnis kann dem Polizeibeauftragten durch Gesetz kein Recht eingeräumt werden, Einblick in gerichtliche Verfahren zu nehmen, um auf diese – in welcher Art und Weise auch immer – einzuwirken. Gegen die Einräumung eines Rechts auf „Einblick“ (Akteneinsicht), das ausschließlich der Informationsgewinnung dient, bestehen dagegen keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. In Bezug auf Strafverfahren sind jedoch die Einsichtsrechte in den §§ 474 ff. StPO abschließend geregelt und besteht insoweit keine Gesetzgebungskompetenz des Landes mehr, ergänzende Regelungen zu Einsichtsrechten für

¹⁹⁸ Vgl. auch § 10 PetG.

¹⁹⁹ *Lieber* (Fn. 4), Art. 71 Ziff. 4.

²⁰⁰ Vgl. *Platthoff*, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 1. Aufl. 2021, Art. 25, Rn. 22 f.: „Auch und insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Ausübung des Petitionsrechts wird zugunsten der Hilfsorgane des Parlaments nicht die Befugnis eröffnet, außerhalb der jeweils einschlägigen Verfahrensbestimmungen Einfluss auf ein rechtshängiges gerichtliches Verfahren zu nehmen. ... Hingegen ist allein die Durchführung paralleler Ermittlungen nicht dazu geeignet, in unzulässiger Weise auf die Unabhängigkeit der Justiz einzuwirken. ... Es liegt auch kein Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit vor, wenn der Eingabenausschuss aufgrund einer Petition der Exekutive ein bestimmtes Parteiverhalten empfiehlt oder solche Empfehlungen für ein rechtlich erlaubtes Verhalten behördlicher Prozessvertreter hinsichtlich der Vollstreckung verfassungs- oder verwaltungsgerichtlicher, dem Staat günstiger Entscheidungen ausspricht.“

den Polizeibeauftragten zu erlassen. Anders verhält es sich mit Disziplinarverfahren, hier steht Bundesrecht nicht entgegen.

4. Einblick in laufende staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren und in Disziplinarverfahren

Wie bereits gezeigt (s.o. 2.), ist die Einsichtnahme in laufende administrativ geführte Verfahren von vornherein nur dann zulässig, wenn hiermit nicht auf das Verfahren eingewirkt werden soll, sondern sie lediglich der sonstigen Informationsgewinnung dient. Damit ist Kompetenz des Polizeibeauftragten gerade dann entsprechend begrenzt, wenn er mit Eingaben und Beschwerden befasst ist. Darüber hinaus wird eine Abwägung des (allgemeinen) Informationsinteresses des Polizeibeauftragten mit den Persönlichkeitsrechten der Verfahrensbeteiligten vorzunehmen sein, die angesichts der ggf. im jeweiligen Verfahren behandelten besonders sensiblen persönlichen Daten im Einzelfall ohne Weiteres zulasten des Polizeibeauftragten ausgehen kann (s.o. 3. b). Letzteres lässt aber eine diesbezügliche gesetzliche Normierung nicht von vornherein unzulässig, weil unverhältnismäßig und daher verfassungswidrig, werden.

Bundesrechtlich ausgeschlossen ist das Einsichtsrecht nach hier vertretener Auffassung aber für staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren, da diese von den abschließend regelnden Vorschriften der §§ 474 ff. StPO erfasst werden. Dasselbe gilt hingegen nicht für Disziplinarverfahren, deren Ausgestaltung in der Gesetzgebungskompetenz der Länder liegt.²⁰¹

5. Länderregelungen

In den einschlägigen Ländergesetzen werden Befassungen der Beauftragten in Fällen schwebender gerichtlicher (nicht nur strafgerichtlicher) Verfahren einheitlich entweder von

²⁰¹ Reich, Beamtenstatusgesetz, 3. Aufl. 2018, § 47 Rn. 12; Thomsen (Fn. 136), § 47, Rn. 1, 3.

vornherein,²⁰² und/oder es werden wenigstens die Akteneinsichtsrechte ausgeschlossen.²⁰³

Ganz regelmäßig werden die Verfahren der Beauftragten auch während laufender staatsanwaltschaftlicher Ermittlungsverfahren oder behördlicher Disziplinarverfahren unterbrochen,²⁰⁴ oder aber die Akteneinsichtsrechte werden eingeschränkt²⁰⁵. Teilweise ist vorgesehen, dass Eingaben weiter verfolgt werden, wenn sie die verzögernde Behandlung der Verfahren betreffen.²⁰⁶

Eine interessante, wesentliche in diesem Gutachten dargestellte Problemfelder aufgreifende Regelung hat das Land Bremen getroffen:

„§ 10 Verhältnis der Untersuchungen zu anderen Verfahren

(1) Die beauftragte Person kann einen Vorgang den für die Einleitung von Straf- oder Disziplinarverfahren zuständigen Stellen zuleiten, soweit er nicht nach § 6 Absatz 3 vertraulich zu behandeln ist.

(2) 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, so führt die beauftragte Person ihre Untersuchungen wegen desselben Sachverhalts parallel zum Straf-, Bußgeld- oder Disziplinarverfahren nur fort, soweit damit ein eigenes Erkenntnisinteresse zur Erfüllung ihrer Aufgaben verbunden ist und der Zweck jenes Verfahrens nicht gefährdet wird. Ist eine Fortsetzung der Untersuchung durch die beauftragte Person nicht ohne Gefährdung des Straf-, Bußgeld- oder Disziplinarverfahrens möglich, stellt die beauftragte Person wegen desselben Sachverhalts bei ihr laufende Verfahren vorläufig ein. Über die Tatsache der vor-

²⁰² § 3 Abs. 1 Nr. 2, § 16 Abs. 2 Satz 1 BürgerBG BW; § 9 Abs. 3 Nr. 4, § 17 Satz 1 Nr. 1 BPBG Bln; § 10 Abs. 2 Satz 1 BremPBG; § 3 Nr. 2 HessBPBG; § 2 Buchst. b, § 12 Abs. 2 Nr. 2, 3, 5 PetBG MV; § 3 Abs. 1 Buchst. b, d, § 18 Abs. 2 Satz 1 BürgerBG RhPf (für den Bürgerbeauftragten sind Disziplinarverfahren nicht ausgeschlossen); § 3 Abs. 2 Nr. 1, § 12 Abs. 1 SH BPBG; § 3 Abs. 1 Nr. 1 ThürBüBG.

²⁰³ § 7 Abs. 2 Satz 1 BremPBG.

²⁰⁴ § 3 Abs. 1 Nr. 4, § 16 Abs. 2 Satz 1 BürgerBG BW; § 9 Abs. 3 Nr. 5, § 10 Abs. 3 BPBG Bln (beschränkt auf schulische Angelegenheiten); § 10 Abs. 2 Satz 1 BremPBG; § 3 Nr. 4 HessBPBG; § 2 Buchst. d, § 12 Abs. 2 Nr. 1, 4 PetBG MV (bzgl. des Bürgerbeauftragten wohl ohne Disziplinarverfahren); § 12 Abs. 1 SH BPBG (für den Bürgerbeauftragten werden Ermittlungs- und Disziplinarverfahren nicht ausgeschlossen); § 3 Abs. 1 Nr. 3 ThürBüBG (für Ermittlungsverfahren).

²⁰⁵ § 18 Abs. 3 BPBG Bln.

²⁰⁶ So etwa § 3 Abs. 1 Nr. 4 BürgerBG BW; § 18 Abs. 3 BPBG Bln; § 3 Nr. 4 HessBPBG; § 2 Buchst. D PetBG MV; § 3 Abs. 1 Buchst. d BürgerBG RhPf.

läufigen Einstellung wird die eingebende Person des Hinweises oder der Beschwerde unterrichtet. Gleiches gilt im Fall der Wiederaufnahme des Verfahrens durch die beauftragte Person. Die für das Disziplinarverfahren zuständigen Stellen übermitteln auf Anfrage der beauftragten Person unter Berücksichtigung der Belange des Beamten oder der Beamtin und anderer betroffener Personen die verfahrensabschließenden Verfügungen einschließlich der Begründungen. Entsprechendes gilt für Entscheidungen über arbeitsrechtliche Maßnahmen.

(3) Bis zum rechtskräftigen Abschluss eines Straf-, Bußgeld- oder Disziplinarverfahrens wegen desselben Sachverhalts veröffentlicht die beauftragte Person die Ergebnisse und Schlussfolgerungen der Untersuchungen nicht.²⁰⁷

Auch im Falle laufender Verfahren sieht im Übrigen Schleswig-Holstein ein Recht des Beauftragten vor, auf eine einvernehmliche Erledigung hinzuwirken.²⁰⁸

V. Vertrauliche Behandlung von Hinweisen; zu Frage 5

1. Schutz personenbezogener Daten, § 7 Abs. 3 BbgPBG-E

Der Schutz von personenbezogenen Daten der sich an den Polizeibeauftragten wendenden Personen ist in § 7 Abs. 3 BbgPBG-E geregelt.²⁰⁹ Hiernach darf der Polizeibeauftragte in

²⁰⁷ Das Akteneinsichtsrecht wird dabei in Bezug auf Gerichte und Staatsanwaltschaften ausgeschlossen. § 7 Abs. 2 Satz 1 BremPBG lautet: „Die beauftragte Person hat das Recht, bei Behörden oder sonstigen öffentlichen Stellen des Landes und der Stadtgemeinden, ausgenommen Gerichte und Staatsanwaltschaften, Einsicht in Akten und sonstige amtliche Unterlagen zu nehmen, sofern ein inhaltlicher Zusammenhang zu ihren Aufgaben nicht ausgeschlossen ist.“

Nach § 8 Abs. 2 BremPBG gilt allerdings allgemein: „(2) Gerichte und Staatsanwaltschaften dürfen personenbezogene Daten aus Strafverfahren an die beauftragte Person übermitteln, soweit die Kenntnis dieser Daten im Einzelfall für die Untersuchungen der beauftragten Person erforderlich ist, öffentliche Interessen einschließlich des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung nicht entgegenstehen und soweit nicht für die übermittelnde Stelle offensichtlich ist, dass die schutzwürdigen Interessen der betroffenen Personen das Allgemeininteresse an der Übermittlung überwiegen; bundesrechtliche Übermittlungsverbote und Verwendungsbeschränkungen bleiben unberührt.“

²⁰⁸ § 10 Abs. 2 SH BPBG lautet: „(2) Ist gegen eine Polizeibesetzte oder einen Polizeibesetzten 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. Über die Tatsache der vorläufigen Einstellung wird der oder die Einbringende der Beschwerde oder Eingabe unterrichtet. Gleiches gilt im Fall der Wiederaufnahme des Verfahrens durch die Beauftragte oder den Beauftragten für die Landespolizei.“

²⁰⁹ Die Norm lautet: „(3) Die in Beschwerden und Eingaben enthaltenen personenbezogenen Daten dürfen dem für Inneres zuständigen Ausschuss des Landtages, dem für Inneres zuständigen Ministerium oder den diesem nachgeordneten Polizeibehörden oder Polizeieinrichtungen übermittelt werden, wenn dies

Beschwerden (§ 4 Abs. 2 BbgPBG-E) und Eingaben (§ 4 Abs. 1 BbgPBG-E) enthaltene personenbezogene Daten dem für Inneres zuständigen Ausschuss des Landtages, dem für Inneres zuständigen Ministerium oder den diesem nachgeordneten Polizeibehörden oder Polizeieinrichtungen übermitteln, „wenn dies zur Erfüllung von Aufgaben nach diesem Gesetz erforderlich ist und die eingebende Person dem zugestimmt hat“.

Als personenbezogenes Datum kommen insbesondere die Namen der eingebenden und weiterer betroffener Personen in Betracht (vgl. nur Art. 4 Nr. 1 Datenschutz-Grundverordnung – DSGVO).²¹⁰ Diese dürfen nur weitergegeben werden, wenn es zur Erfüllung der dem Polizeibeauftragten nach § 1 BbgPBG-E zugewiesenen Aufgaben erforderlich ist (sachliche Begrenzung)²¹¹ und die eingebende Person (zuvor) ihre Zustimmung erteilt (subjektive Voraussetzung).

Nach der Gesetzesbegründung zu § 7 BbgPBG-E²¹² darf die Übermittlung ausschließlich dann erfolgen, *soweit* dies zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Damit ist prinzipiell eine Prüfung vorzunehmen, welche Daten, die Rückschlüsse auf die eingebenden oder sonst betroffenen Personen ermöglichen, im Einzelnen übermittelt werden müssen, um im Zusammenspiel mit den genannten Stellen die Aufgabenwahrnehmung zu gewährleisten (und welche verzichtbar sind). Weiter sind nach der Gesetzesbegründung die „schutzwürdigen Interessen der betroffenen Personen in jedem Falle, auch bei Zustimmung der Übermittlung durch die eingebende Person, zu berücksichtigen“²¹³. Damit dürfte gemeint sein, dass eine Weitergabe personenbezogener Daten auch im Falle der Zustimmung der eingebenden Person unter dem Vorbehalt steht, dass die Weitergabe der Daten zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist und sie hierüber hinaus ggf. im Einzelfall einer Abwägung nach Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten unterliegen soll.

zur Erfüllung von Aufgaben nach diesem Gesetz erforderlich ist und die eingebende Person dem zugestimmt hat.“

²¹⁰ *Ernst*, in: Paal/Pauly, DS-GVO BDSG, 3. Aufl. 2021, Art. 4 Rn. 14.

²¹¹ Die Norm ist allerdings offener gefasst, indem von „Aufgaben nach diesem Gesetz“ gesprochen wird, ohne dass der Polizeibeauftragte genannt würde.

²¹² LT-Drs. 7/5013, Begründung B., Besonderer Teil, S. 5, zu § 7.

²¹³ LT-Drs. 7/5013, Begründung B., Besonderer Teil, S. 5, zu § 7.

2. Relativierung des Schutzes der Vertraulichkeit

Fraglich ist, ob die weiteren Bestimmungen des BbgPBG-E von diesen Vorgaben abweichen, sodass der zunächst gewährte Schutz relativiert wird. In Betracht kommen die Vorschriften der § 7 Abs. 4, § 10 Abs. 2 f., § 11 BbgPBG-E.

a) Straftaten und Disziplinarangelegenheiten, § 7 Abs. 4 BbgPBG-E

Gem. § 7 Abs. 4 BbgPBG-E²¹⁴ kann der Polizeibeauftragte personenbezogene Daten zu einem Vorgang übermitteln, den er nach § 10 Abs. 3 BbgPBG-E einer für die Einleitung von Straf- oder Disziplinarverfahren zuständigen Stelle (nach § 152 Abs. 1 Strafprozessordnung – StPO – die Staatsanwaltschaft, nach § 18 Abs. 1 Satz 1 Landesdisziplinalgesetz der Dienstvorgesetzte)²¹⁵ weiterleitet. Voraussetzung hierfür ist, dass dies zur Aufgabenerfüllung der empfangenden Stelle erforderlich ist (der jeweilige Name der eingebenden Person wird für die Einleitung der genannten Verfahren regelmäßig unverzichtbar sein, wenn es um Fälle eines Fehlverhaltens von Bediensteten gegenüber hiervon persönlich Betroffenen geht) und die den Polizeibeauftragten treffende „Pflicht zur Verschwiegenheit dem im Einzelfall nicht entgegensteht“.

Angesichts der systematischen Ausgestaltung dieser Vorgabe in einem eigenen Absatz des § 7 BbgPBG-E ist davon auszugehen, dass die in Abs. 3 der Norm enthaltenen Einschränkungen und damit insbesondere die Zustimmung der eingebenden Person zur Weitergabe der personenbezogenen Daten keine (zusätzlichen) Voraussetzungen der Zulässigkeit der Datenweitergabe nach Abs. 4 sein sollen. Begrenzend soll insofern offenbar (allein) der Hinweis der Norm auf die „Pflicht zur Verschwiegenheit“ wirken, die einzuhalten ist.

Dabei ist allerdings fraglich, worauf § 7 Abs. 4 BbgPBG-E Bezug nimmt: Die Pflicht zur Verschwiegenheit ist in § 8 Abs. 1 Satz 1 BbgPBG-E geregelt. Hiernach ist der Polizeibe-

²¹⁴ Die Norm lautet: „(4) Soweit die oder der Beauftragte für Polizeiangelegenheiten einen Vorgang an eine für die Einleitung von Straf- oder Disziplinarverfahren zuständige Stelle weiterleitet, kann sie oder er personenbezogene Daten zu dem Vorgang übermitteln, soweit dies zur Aufgabenerfüllung der empfangenden Stelle erforderlich ist und ihre oder seine Pflicht zur Verschwiegenheit dem im Einzelfall nicht entgegensteht.“

²¹⁵ Vgl. auch die Gesetzesbegründung zu § 7 Abs. 4, LT-Drs. 7/5013, Begründung B., Besonderer Teil, S. 5.

auftragte verpflichtet, über die im Zusammenhang mit seinem Amtsverhältnis bekannt gewordenen Angelegenheiten Verschwiegenheit zu bewahren. Allerdings „gilt“ dies gem. § 8 Abs. 1 Satz 2 BbgPBG-E gerade nicht „für Datenweitergaben nach § 7 Absätze 3 und 4.“²¹⁶

Der Verweis in § 7 Abs. 4 BbgPBG-E auf § 8 BbgPBG-E, der den Ausschluss der Verschwiegenheitspflicht für die Fälle der auf ihn verweisenden Norm anordnet, scheint daher perplex zu sein.

Darüber hinaus sieht § 8 Abs. 3 BbgPBG-E vor, dass „die gesetzliche Pflicht und die eigenständige Befugnis, Straftaten anzuzeigen“, von der Verschwiegenheitspflicht „unberührt“ bleiben.²¹⁷ In Bezug auf die Weitergabe personenbezogener Daten an die Staatsanwaltschaft greift die Verschwiegenheitspflicht somit „nochmals“ nicht.

Im Vergleich zu dem in der Gesetzesbegründung²¹⁸ in Bezug genommenen § 37 Abs. 1 f. BeamStG fällt dabei auf, dass diese Norm Ausnahmen von der Verschwiegenheitspflicht nur hinsichtlich der *gesetzlich* begründeten Pflicht zur Anzeige von Straftaten, nicht hingegen auch für eine „eigenständige Befugnis, Straftaten anzuzeigen“ (§ 8 Abs. 3, § 10 Abs. 3 BbgPBG-E) vorsieht.

Die gesetzliche Pflicht zur Anzeige von Straftaten ist in § 138 StGB begründet und bezieht sich auf schwere Straftaten gegen gewichtige Schutzgüter.²¹⁹ Sie ist durch Landesrecht nicht relativierbar, also auch nicht in Bezug auf den Polizeibeauftragten, sodass auch kein landesgesetzlich begründeter Vertraulichkeitsschutz in Betracht kommt. Mit der Berücksichtigung auch der „eigenständige(n) Befugnis, Straftaten anzuzeigen“, wird aber (anders als

²¹⁶ Die Norm lautet: „(1) Die oder der Beauftragte für Polizeiangelegenheiten ist auch nach Beendigung des Amtsverhältnisses verpflichtet, über die in diesem Zusammenhang bekanntgewordenen Angelegenheiten Verschwiegenheit zu bewahren. Dies gilt nicht für Datenweitergaben nach § 7 Absätze 3 und 4 sowie für Mitteilungen im dienstlichen Verkehr oder über Tatsachen, die offenkundig sind oder ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen.“

²¹⁷ Die Norm lautet: „(3) Unberührt bleiben die gesetzliche Pflicht und die eigenständige Befugnis, Straftaten anzuzeigen und bei Gefährdung der freiheitlich demokratischen Grundordnung für deren Erhaltung einzutreten. In diesen Fällen darf die oder der Beauftragte für Polizeiangelegenheiten als Zeugin oder Zeuge aussagen.“

²¹⁸ LT-Drs. 7/5013, Begründung, B. Besonderer Teil, S. 6, zu § 8 Abs. 1.

²¹⁹ *Leppek*, in: Brinktrine/Schollendorf, BeckOK Beamtenrecht Bund, 25. Ed., Stand: 1.8.2021, § 37 Rn. 18; *Reich* (Fn. 201), § 37 Rn. 10.

für die wohl ebenfalls in § 7 Abs. 4 BbgPBG-E aufgenommene Befugnis zur Initiierung von Disziplinarverfahren, für die „nur“ die Verweisung in § 8 Abs. 1 Satz 2 BbgPBG-E greift) hierüber hinausgegangen und werden Straftaten aller Art (vergleichbar offenbar dem für das Handeln der Staatsanwaltschaft in § 152 Abs. 2 StPO begründeten Legalitätsprinzip) erfasst. Bundesrechtlich ist dies nicht vorgegeben.

Im Ergebnis wird dem Polizeibeauftragten mit § 7 Abs. 4 BbgPBG-E die Möglichkeit eröffnet, nach eigenem Ermessen und ohne Bindung an die Zustimmung der eingebenden Person, wie sie in § 7 Abs. 3 BbgPBG-E vorgesehen ist, im Falle von Straftaten und Disziplinarverfahren personenbezogene Daten auch dann an die zuständigen Behörden zu übermitteln, wenn hierzu keine bundesrechtlich nach § 138 StGB begründete Pflicht besteht. Der Verweis des § 7 Abs. 4 BbgPBG-E auf die Verschwiegenheitspflicht des Polizeibeauftragten scheint perplex zu sein.

b) Abschluss des Verfahrens, § 10 Abs. 2 und 3 BbgPBG-E

Hinzuweisen ist zudem auf § 10 BbgPBG-E, der den Abschluss eines Verfahrens regelt.

Nach Abs. 2 der Vorschrift kann der Polizeibeauftragte dem für Inneres zuständigen Ministerium bedeutende Fälle von Rechtsverletzungen mitteilen und diesem Gelegenheit zur Stellungnahme geben. Es sollte zwar anzunehmen sein, dass auch in diesem Fall die Vorgabe des § 7 Abs. 3 BbgPBG-E greift, also die Zustimmung der eingebenden Person zur Weitergabe personenbezogener Daten vorliegen muss, jedoch ist dies dem Wortlaut des § 10 Abs. 2 BbgPBG-E nicht zu entnehmen und auch die Gesetzesbegründung verhält sich hierzu (anders als für § 7 Abs. 4 BbgPBG-E, sogleich) nicht.

Gemäß § 10 Abs. 3 BbgPBG-E kommt als Abschluss des Verfahrens die Abgabe an die für die Einleitung von Straf- oder Disziplinarverfahren zuständigen Stellen in Betracht. Für diese Fälle ist nach dem zu § 7 Abs. 4 BbgPBG-E Gesagten (s.o. a) davon auszugehen, dass die Vorgabe des § 7 Abs. 3 BbgPBG-E nicht greifen soll. Die Gesetzesbegründung bestätigt dies, wenn ausgeführt wird, dass § 10 Abs. 3 BbgPBG-E mit § 7 Abs. 4 BbgPBG-E „korrespondiere“ (und die gesetzliche Anzeigepflicht gem. § 8 Abs. 3 unberührt bleibe – hier fehlt

allerdings der Hinweis auf die in § 8 Abs. 3 auch enthaltene eigenständige Befugnis zur Anzeige von Straftaten).²²⁰

c) Berichte des Polizeibeauftragten, § 11 Abs. 3 BbgPBG-E

Grundsätzlich stellen sich die soeben unter b) aufgeworfenen Fragen auch für die Berichte des Polizeibeauftragten nach § 11 Abs. 3 BbgPBG-E, wonach über bedeutende Einzelsachverhalte berichtet wird.

3. Weitergehender Schutz der Vertraulichkeit nach anderen Landesgesetzen

In den gesetzlichen Regelungen der anderen Bundesländer wird dem Schutz der Vertraulichkeit durchweg stärker Rechnung getragen, so etwa in den §§ 6, 10 BremPBG.

§ 6 Abs. 3 BremPBG regelt die Vertraulichkeit einer Eingabe:

„(3) Vertrauliche Eingaben, bei denen die eingebende Person ausdrücklich um Geheimhaltung ihrer Identität oder der Identität einer betroffenen Person ersucht, sind zulässig. In diesem Fall darf die Identität der eingebenden oder betroffenen Person nur mit ihrer ausdrücklichen Einwilligung offenbart werden. Die beauftragte Person berät die eingebende Person, falls sie die Aufhebung der Vertraulichkeit für die weitere Aufklärung des Sachverhalts für sachdienlich und unter Abwägung der Vor- und Nachteile für die eingebende Person für angemessen hält.“²²¹

In der Gesetzesbegründung wird hierzu ausgeführt:

„Absatz 3 schreibt einen Anspruch auf vertrauliche Behandlung von Eingaben vor. Dieser Wunsch kann insbesondere bestehen, wenn Eingebende Nachteile oder Repressalien erwarten, wenn der betreffenden Behörde oder Dritten bekannt wird, dass sie sich an die beauftragte Person gewandt haben. Satz 2 regelt, dass die Person, die sich an die Polizeibeauftragte oder den Polizeibeauftragten wendet (eingebende Person) und die Person, die vom Gegenstand der Eingabe selbst betroffen ist und die nicht notwendigerweise mit der eingebenden Person

²²⁰ LT-Drs. 7/5013, Begründung B., Besonderer Teil, S. 7, zu § 10.

²²¹ Ähnlich etwa § 14 Abs. 3 BPBG Bln: „(3) Beschwerden und Eingaben sollen Namen und Anschrift des Einbringers oder der Einbringerin sowie den der Beschwerde oder Eingabe zugrundeliegenden Sachverhalt enthalten. Vertrauliche Beschwerden und Eingaben, bei denen der oder die Betroffene ausdrücklich um Geheimhaltung seiner oder ihrer Person ersucht, sind zulässig. In diesem Fall soll der oder die Polizeibeauftragte von der Bekanntgabe des Namens des Einbringers oder der Einbringerin absehen, sofern keine Rechtspflichten entgegenstehen.“; § 19 Abs. 1 BürgerBG BW; § 19 Abs. 1 HessPBG; § 14 Abs. 1 PetBG MV; § 21 Abs. 1 BürgerBG RhPf; § 15 Abs. 1 SH BPBG.

identisch ist (betroffene Person), erst nach ihrer ausdrücklichen Einwilligung (vorherige Zustimmung) offenbart werden darf. Die Regelung ist für einen wirksamen Whistleblower-Schutz von großer Bedeutung. Da die Vertraulichkeit möglicherweise aber dazu führt, dass eine Bearbeitung des Sachverhalts nur mit großen Beschränkungen durchgeführt werden kann, hat die beauftragte Person die Möglichkeit, Einsenderinnen und Einsender bei der Entscheidung über die weitere Aufrechterhaltung der Vertraulichkeit zu beraten.“²²²

§ 10 Abs. 1 BremPBG²²³ regelt die Behandlung vertraulicher Eingaben im Hinblick auf Straf- und Disziplinarverfahren sodann wie folgt:

„Die beauftragte Person kann einen Vorgang den für die Einleitung von Straf- oder Disziplinarverfahren zuständigen Stellen zuleiten, soweit er nicht nach § 6 Absatz 3 vertraulich zu behandeln ist.“

In der Gesetzesbegründung wird hierzu ausgeführt:

„Absatz 1 stellt klar, dass die beauftragte Person vor allem mit Blick auf ihre Beratungs- und Schlichtungsfunktion nicht dem Legalitätsprinzip unterliegt. Das gilt gegebenenfalls auch für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Es steht im Ermessen der beauftragten Person, die für die Einleitung eines Straf- oder Disziplinarverfahren zuständige Stelle zu informieren. Dies gilt nicht, wenn die Eingabe nach § 6 Absatz 3 vertraulich zu behandeln ist. Bei Hinweisen auf geplante schwere Straftaten nach § 138 des Strafgesetzbuches besteht jedoch eine Pflicht, die zuständigen Stellen zu informieren.“²²⁴

Diese bremischen Normen²²⁵ (und die weit überwiegende Zahl der übrigen Landesgesetze) gewährleisten damit einen besseren Schutz der Vertraulichkeit von Eingaben als der vorliegende Gesetzentwurf.

²²² LT-Drs. 20/511, S. 183.

²²³ Vgl. auch etwa § 19 Abs. 3 BPPG Bln: „In begründet erscheinenden Fällen kann der Vorgang mit Einwilligung des Einbringers oder der Einbringerin der Beschwerde oder Eingabe der für die Einleitung eines Straf- oder Disziplinarverfahren zuständigen Stelle unter Mitteilung der gewonnenen Erkenntnisse zugeleitet werden.“; § 21 Abs. 3 BürgerBG BW; § 5 Abs. 3 HessBPPG; § 23 Abs. 3 BürgerBG RhPf.

²²⁴ LT-Drs. 20/511, S. 187.

²²⁵ Vgl. auch § 6 Abs. 7 BremPBG: „Nach Abschluss der Untersuchungen erstellt die beauftragte Person in geeigneten Fällen einen Bericht. Dieser endet mit einer Bewertung des Sachverhalts, insbesondere hinsichtlich der Frage, ob ein Mangel oder Fehlverhalten vorliegt, wobei die Persönlichkeitsrechte aller Beteiligten zu beachten sind. Nach Einwilligung der eingebenden Person ist der Bericht durch die beauftragte Person der Deputation für Inneres zuzuleiten und in geeigneter Form, zumindest im Internet, zu veröffentlichen. § 10 Absatz 3 und § 13 Absatz 2 bleiben unberührt.“ § 17 Abs. 2 BremPBG regelt zudem: „Soweit die beauftragte Person Eingaben nach § 5 an Strafverfolgungsbehörden oder andere zuständige

4. Ergebnis

Die Ausgestaltung des Schutzes der Vertraulichkeit ist wegen der dem Polizeibeauftragten eröffneten Möglichkeit, personenbezogene Daten ohne Zustimmung der eingebenden Person auch unterhalb der Schwelle des § 138 StGB an die für die Einleitung von Straf- und Disziplinarverfahren zuständigen Stellen zu übermitteln, lückenhaft und bleibt damit hinter Normierungen anderer Länder zurück.

VI. Umkehr der Beweislast, § 4 BbgPBG-E; zu Frage 6

1. Gesetzgebungskompetenz des Landes

Das Land hat nach Art. 70 Abs. 1 GG die Gesetzgebungskompetenz für ein Polizeibeauftragtengesetz,²²⁶ das auch eine Umkehr der Beweislast in Fällen einer Benachteiligung vorsehen kann. Insbesondere handelt es sich bei einer solchen Beweislastumkehr nicht um eine dem gerichtlichen Verfahren zuzurechnende Norm, für das der Bund nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG die Gesetzgebungskompetenz besitzt. Beweislastregeln gründen regelmäßig im materiellen Recht, im jeweiligen spezifischen Rechtsgebiet, und werden nicht etwa generell dem Verfahrensrecht zugeordnet.²²⁷

2. Mögliche Ausgestaltungen einer gesetzlichen Normierung

Gem. § 4 Abs. 1 BbgPBG-E haben Bedienstete der Polizei des Landes Brandenburg das Recht, sich ohne Einhaltung des Dienstweges unmittelbar mit einer Eingabe an den Polizeibeauftragten zu wenden, ohne dass sie deswegen dienstlich gemäßregelt werden oder sonstige Nachteile erleiden dürfen. Eine derartige Regelung enthalten alle Gesetze derjenigen Bundesländer, die einen Polizeibeauftragten eingerichtet haben, ohne dass aber auch

Stellen weiterleitet, kann sie personenbezogene Daten zu dem jeweiligen Vorgang übermitteln, soweit dies zur Aufgabenerfüllung der empfangenden Stelle erforderlich ist und die Pflicht zur Verschwiegenheit der beauftragten Person im Einzelfall nicht entgegensteht.“, wobei § 16 Abs. 3 BremPBG die allgemeine Verschwiegenheitspflicht ohne Bezugnahme auf §§ 6 Abs. 3, 10 Abs. 1 BremPBG regelt.

²²⁶ Soweit beamtenrechtliche Belange erfasst werden, handelt es sich nicht um Statusrechte (hierzu *Kment* (Fn. 7), Art. 74 Rn. 74), für die der Bund nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG die Gesetzgebungskompetenz besitzt.

²²⁷ *Prütting*, in: Münchener Kommentar zur ZPO, 6. Aufl. 2020, § 286 Rn. 111 ff., 141 ff. m.w.N.; *Greger*, in: Zöller, Zivilprozessordnung, 34. Aufl. 2022, Vor § 284 Rn. 15-17a; *Redeker/Kothe/von Nicolai*, *Redeker/von Oertzen*, VwGO, 17. Aufl. 2022, § 108 Rn. 11; *Kraft*, in: Eyermann, Verwaltungsgerichtsordnung, 15. Aufl. 2019, § 108 Rn. 52.

eine Umkehr der Beweislast vorgesehen wäre.²²⁸ Eine solche findet sich nur in § 4 Abs. 2 BremPBG. Sie lautet:

„Beschäftigte der in § 1 Absatz 2 genannten Behörden können sich mit Hinweisen und Beschwerden ohne Einhaltung des Dienstwegs unmittelbar an die beauftragte Person wenden. Wegen der Tatsache, sich an die beauftragte Person gewandt zu haben, dürfen Beschäftigte weder dienstlich gemäßregelt werden noch sonstige Nachteile erleiden. Sofern sie Tatsachen glaubhaft machen, die eine Benachteiligung wegen zulässiger Ausübung ihres Rechts gemäß Satz 1 vermuten lassen, trägt der Dienstherr die Beweislast dafür, dass kein Verstoß gegen Satz 2 vorliegt.“²²⁹

In der Gesetzesbegründung der Norm wird ausgeführt:

„Absatz 2 legt fest, dass Beschäftigte der Behörden im Zuständigkeitsbereich der beauftragten Person abweichend von den herkömmlichen dienstrechtlichen Vorschriften ohne Einhaltung des Dienstweges und ohne vorherige Remonstration berechtigt sind, der beauftragten Person Eingaben zuzuleiten. Die Pflege eines professionellen Umgangs mit Fehlern kann bereits an fehlender Bereitschaft scheitern, Vorfälle innerhalb der Behördenhierarchie tatsächlich aufzuarbeiten. In vielen Fällen fehlt den Beschäftigten auch die notwendige Sicherheit, Fehlentwicklungen intern anzusprechen, ohne dienstliche Nachteile zu befürchten. Der Kontakt zu einer außenstehenden neutralen Stelle ermöglicht es ihnen, wahrgenommene Fehlentwicklungen zu thematisieren. Die beauftragte Person kann so zur Entwicklung von Strategien zur Lösung des Einzelfalls und der möglicherweise dahinter stehenden strukturellen Probleme beitragen. Als Element eines zeitgemäßen Schutzes von Whistleblowern stellt Satz 2 klar, dass den Beschäftigten aus solchen Eingaben keine dienstlichen Nachteile erwachsen dürfen. Hier erfolgt als Sicherungselement eine Beweislastumkehr (Satz 3). Aus der Formulierung folgt auch, dass vorsätzlich falsche Behauptungen über die Behörden und ihre Beschäftigten nicht von diesem Whistleblowerschutz gedeckt sind.“²³⁰

Eine nähere Erläuterung, welche Tatsachen vorgetragen werden, wann diese glaubhaft gemacht worden sind und wann die Vermutung einer Benachteiligung greifen soll, wird nicht gegeben.

²²⁸ § 18 Satz 2 BürgerBG BW; § 14 Abs. 2 Satz 2 BPBG Bln; § 18 Satz 2 HessBPBG; § 13 Abs. 2 PetBG MV; § 20 Satz 2 BürgerBG RhPf; § 14 Satz 2 SH BPBG.

²²⁹ In der in Bezug genommenen Norm des § 1 Abs. 2 wird der Polizeivollzugsdienst (Bremens, Bremerhavens und des Landeskriminalamtes) angeführt.

²³⁰ LT-Drs. 20/511, S. 182.

Auf Ebene des Bundesrechts findet sich eine vergleichbare Norm in § 22 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG):

„§ 22 Beweislast

Wenn im Streitfall die eine Partei Indizien beweist, die eine Benachteiligung wegen eines in § 1 genannten Grundes vermuten lassen, trägt die andere Partei die Beweislast dafür, dass kein Verstoß gegen die Bestimmungen zum Schutz vor Benachteiligung vorgelegen hat.“²³¹

§ 22 AGG dient der Umsetzung verschiedener EU-Richtlinien,²³² weicht aber insoweit von deren Wortlaut ab, als das Begriffspaar „Indizien beweist“ die dort einheitlich gebrauchte Wendung „Tatsachen glaubhaft macht“ ersetzt (hierzu sogleich).

Schließlich kann auf Art. 21 Abs. 5 der sog. EU-Whistleblower-Richtlinie verwiesen werden. Hiernach gilt:

„In Verfahren vor einem Gericht oder einer anderen Behörde, die sich auf eine vom Hinweisgeber erlittene Benachteiligung beziehen und in denen der Hinweisgeber geltend macht, diese Benachteiligung infolge seiner Meldung oder der Offenlegung erlitten zu haben, wird vermutet, dass die Benachteiligung eine Repressalie für die Meldung oder Offenlegung war. In diesen Fällen obliegt es der Person, die die benachteiligende Maßnahme ergriffen hat, zu beweisen, dass diese Maßnahme auf hinreichend gerechtfertigten Gründen basierte.“²³³

²³¹ Zu weiteren gesetzlich vorgesehenen Fällen einer Beweislastumkehr (Arzthaftung, Produkthaftung, allgemeine Berufshaftung und Verletzung von Aufklärungs- und Beratungspflichten) vgl. *Prütting* (Fn. 227), § 286 Rn. 126 ff.

²³² Art. 8 Abs. 1 Richtlinie 2000/43/EG vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, ABl. EU 2000, Nr. L 180, S. 22; Art. 10 Abs. 1 Richtlinie 2000/78/EG vom 27. Nov. 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, ABl. EU 2000, Nr. 303, S. 16; Art. 9 Abs. 1 Richtlinie 2004/113/EG vom 13. Dez. 2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, ABl. EU 2004, Nr. 373, S. 37.

²³³ Richtlinie (EU) 2019/1937 vom 23. Okt. 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, ABl. EU 2019, Nr. L 305, S. 17; in deren Erwägungsgrund 93 wird ergänzend ausgeführt: „Wenn ein Hinweisgeber daher darlegt, dass er Verstöße im Einklang mit dieser Richtlinie gemeldet oder offengelegt und eine Benachteiligung erfahren hat, sollte die Beweislast auf die Person übergehen, die die Benachteiligung vorgenommen hat, d. h. diese sollte dann nachweisen müssen, dass ihr Vorgehen in keiner Weise mit der erfolgten Meldung oder Offenlegung in Verbindung stand.“

Die dargestellten Normen sind strukturell vergleichbar: Der Betroffene hat zunächst das Vorliegen einer Benachteiligung darzulegen. Gelingt dies, muss der Benachteiligende den Vollbeweis dafür führen, dass keine Benachteiligung vorlag.

§ 22 AGG, der wegen der hier zugrundeliegenden, zu § 4 Abs. 1 Satz 2 BbgPBG-E vergleichbaren Situationen Leitfunktion auch für die Beweislastumkehr im vorliegenden Zusammenhang haben kann,²³⁴ wird in der juristischen Literatur wie folgt erläutert:

Grundregel des deutschen Zivilprozessrechts sei, dass stets der Anspruchsteller die Beweislast für die rechtsbegründenden Tatbestandsmerkmale, der Anspruchsgegner die Beweislast für die rechtshindernden, rechtsvernichtenden und rechtshemmenden Merkmale trage. Diese Regel werde im Sinne der Einführung einer Beweiserleichterung (Beweismaßabsenkung) modifiziert, da es der diskriminierten Person oftmals schwerfalle, in der Sphäre des „Diskriminierers“ liegende Tatsachen zu kennen und zu beweisen. Eine Person, die sich für diskriminiert halte, genüge daher ihrer Darlegungslast bereits dann, wenn sie Indizien vortrage, die mit überwiegender Wahrscheinlichkeit darauf schließen ließen, dass eine Benachteiligung wegen eines in § 1 genannten Grundes erfolgt sei.²³⁵ Gelingt dies, trage der „Diskriminierer“ die Darlegungs- und Beweislast (Vollbeweis) für das Gegenteil.²³⁶

²³⁴ Dagegen ist eher unklar, welchen Maßstab Art. 21 Abs. 5 EU-Whistleblower-Richtlinie aufstellt, wenn der Diskriminierte (nur) geltend machen muss, dass eine Benachteiligung wegen seiner Meldung erfolgt sei.

²³⁵ Beck, in: Däubler/Beck, Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, 5. Aufl. 2022, § 22 Rn. 1, 5 f.

²³⁶ Beck (Fn. 235), § 22 Rn. 1. In der Gesetzesbegründung zu § 22 AGG, BT-Drs. 16/1780, S. 47, wird ebenfalls auf die Grundsätze des deutschen Prozessrechts verwiesen, wonach die Anforderungen an die Darlegungs- und Beweislast danach zu bestimmen seien, im Einflussbereich welcher Partei sich bestimmte Vorgänge ereignet hätten. Daher müsse der Betroffene (Kläger) nach den allgemeinen Grundsätzen zunächst den Vollbeweis führen, dass er gegenüber einer anderen Person ungünstig behandelt worden sei. Weiter müsse er sog. Vermutungstatsachen vortragen, aus denen sich schließen lasse, dass diese unterschiedliche Behandlung auf einem unzulässigen Grund beruhe. Welche Anforderungen daran im Einzelfall zu stellen seien, könnten nur die Gerichte unter Berücksichtigung der Grundsätze des § 138 ZPO beurteilen. Danach seien einerseits Erklärungen „ins Blaue hinein“ unzulässig, andererseits sei zu beachten, welche Informationen einer Prozesspartei überhaupt zugänglich seien. Weiter heißt es u.a.: „Bleiben Vermutungstatsachen streitig, hat der Kläger sie mit den in der Zivilprozessordnung vorgesehenen Beweismitteln nachzuweisen. Die Anforderungen an das Beweismaß werden dabei jedoch abgesenkt. Es genügt, wenn das Gericht ihr Vorliegen für überwiegend wahrscheinlich hält. Stehen dem Kläger dabei keine anderen Beweismittel, insbesondere Zeugen zur Verfügung, hat das Gericht alle zulässigen Möglichkeiten der Anhörung (§ 141 ZPO) und Vernehmung (§ 448 ZPO) des Klägers auszunutzen.“

Im Einzelnen seien „Indizien“ tatsächliche Anzeichen (Grund zu Verdacht) für die Diskriminierung.²³⁷ Die Indizien hätten geeignet zu sein, die Diskriminierung „vermuten“ zu lassen. Dies sei der Fall, wenn sie objektiv mit überwiegender Wahrscheinlichkeit darauf schließen ließen, dass die Benachteiligung wegen eines verbotenen Diskriminierungsmerkmals erfolgt sei. Die Tatsachen bräuchten also nicht zu einem zwingenden Schluss der Benachteiligung wegen eines verpönten Merkmals zu führen, es genüge vielmehr, wenn nach allgemeiner Lebenserfahrung eine größere Wahrscheinlichkeit für ein diskriminierendes Motiv spreche als dagegen.²³⁸ Dabei seien alle Umstände des Rechtsstreits in einer Gesamtwürdigung des Sachverhalts zu berücksichtigen.²³⁹ Das Gericht müsse davon überzeugt werden, dass eine überwiegende Wahrscheinlichkeit für das Vorliegen eines Diskriminierungstatbestandes und für die Kausalität zwischen diesem und den Nachteilen bestehe. Auch die Benachteiligung aus diesen Gründen müsse überwiegend wahrscheinlich sein.²⁴⁰

Auf den Tatbestand des § 4 Abs. 1 Satz 2 BbgPBG-E gewendet bedeutet dies, dass der Polizeibedienstete tatsächliche Anhaltspunkte dafür vortragen und ggf. beweisen muss, die das Gericht im Rahmen einer Gesamtwürdigung aller Umstände (§ 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO) zu der Überzeugung kommen lassen, dass eine Maßregelung oder sonstige Benachteiligung mit überwiegender Wahrscheinlichkeit auf der Eingabe an den Polizeibeauftragten beruht. Ist dies der Fall, muss der Dienstherr beweisen, dass die Maßregelung oder sonstige Benachteiligung ihren Grund nicht in der Eingabe an den Polizeibeauftragten findet.

Diese Regelungselemente des § 22 AGG weist auch § 4 Abs. 2 Satz 3 BremPBG auf; dass die Norm nicht, wie § 22 AGG, von zu beweisenden Indizien, sondern von glaubhaft zu machenden Tatsachen spricht, dürfte letztlich keine Abweichung inhaltlicher Natur begründen. Auch der Gesetzentwurf zu § 22 AGG besaß zunächst letztere Fassung. Diese wurde zugunsten der aktuell geltenden Norm als „Klarstellung für die Praxis“ deshalb verändert, weil der Begriff der „Glaubhaftmachung“ zu dem Missverständnis Anlass bot, er beziehe

²³⁷ Beck (Fn. 235), § 22 Rn. 31.

²³⁸ Beck (Fn. 235), § 22 Rn. 33 f., unter Hinweis auf Judikatur des Bundesarbeitsgerichts.

²³⁹ Beck (Fn. 235), § 22 Rn. 33 f., unter Hinweis auf Judikatur des Europäischen Gerichtshofes.

²⁴⁰ Beck (Fn. 235), § 22 Rn. 49.

sich auf § 294 der Zivilprozessordnung (ZPO) und lasse die eidesstattliche Versicherung als Beweismittel zu.²⁴¹

Eine Regelung zur Beweislastumkehr in den Fällen des § 4 Abs. 1 BbgPBG-E kann sich daher an § 4 Abs. 2 Satz 3 BremPBG orientieren.

VII. Zusammenfassende Beantwortung der Fragen

1. Zu Frage 1, Verletzung der Rechte des Landesbeauftragten für Datenschutz, Art. 74 Abs. 1 LV

Die Überschneidung der Zuständigkeiten der zwei Landesbeauftragten zur Behandlung datenschutzrechtlich begründeter Beschwerden verletzt die Unabhängigkeit des Datenschutzbeauftragten nicht. Diese ist, da der Datenschutzbeauftragte gem. Art. 74 Abs. 1 Satz 1 LV zur Wahrung des Grundrechts auf Datenschutz geschaffen wird, in ihrer Reichweite zuvörderst von diesem Ziel her zu bestimmen. Sie kann zwar auch durch mittelbar wirkende Zugriffe beeinträchtigt werden, jedoch führt die Zuständigkeitsüberschneidung dazu, dass die betroffenen Dritten (Bürger, Polizeibedienstete) wählen können, an welchen Beauftragten sie sich wenden möchten. Hierin liegt keinerlei Grundrechtsbeeinträchtigung.

Dass der Polizeibeauftragte zukünftig parallel zu dem Datenschutzbeauftragten tätig werden kann, stellt keine unzulässige Einflussnahme dar und auch keinen Eingriff in bei diesem geführte Verfahren. Der Datenschutzbeauftragte führt seine Verfahren weiter in eigener Verantwortung und unabhängig. Er ist ohne Abstriche in der Lage, sich hierzu seine eigene Auffassung zu bilden und zu dem von ihm zu vertretenen Ergebnis zu gelangen. Politischer Druck wird auf ihn nicht ausgeübt, und es erfolgt auch keine rechtlich relevante „Nachprüfung“ seiner Entscheidungen. Davor, dass er sich für seine (für den Beschwerdeführer ggf. auch nachteiligeren) Entscheidungen sachlich rechtfertigen muss, wenn ein anderer, ebenfalls unabhängiger Beauftragter zu abweichenden Bewertungen gelangt, ist er nicht geschützt. Dies kann Folge der in Art. 74 Abs. 2 Satz 1 LV zugelassenen Wahl weiterer

²⁴¹ Vgl. hierzu die Begründung in BT-Drs. 16/2022, S. 6, 13: „Die Diskussion des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes hat gezeigt, dass der – bereits in § 611a BGB – verwendete Begriff der ‚Glaubhaftmachung‘ oftmals dahingehend missverstanden wird, er beziehe sich auf § 294 der Zivilprozessordnung (ZPO) und lasse die eidesstattliche Versicherung als Beweismittel zu. Es ist insoweit eine sprachliche Neufassung zur Bestimmung des Beweismaßes erfolgt. Dies ist eine erforderliche Klarstellung für die Praxis; eine Rechtsänderung ist damit nicht verbunden. Die Vorgaben der einschlägigen Richtlinien werden nach wie vor erfüllt.“

Landesbeauftragter sein. Eine vergleichbare „Konkurrenzsituation“ besteht im Übrigen bereits zum Petitionsausschuss.

Eine Inschutznahme des Datenschutzbeauftragten vor der „Konkurrenz“ des Polizeibeauftragten durch eine Ergänzung des § 2 Abs. 1 BbgPBG-E ist daher im Ergebnis nicht geboten und wird auch in den einschlägigen Gesetzen der anderen Bundesländer nicht gewährt.

2. Zu Frage 2, Vereinbarkeit mit Art. 24 Satz 1, Art. 71 Abs. 1 LV

Für die nachfolgend dargestellten Ergebnisse ist vorab darauf hinzuweisen, dass einschlägige Rechtsprechung nicht existiert, die juristische Literatur zu unterschiedlichen Bewertungen gelangt und die Gesetzgebungspraxis anderer Bundesländer den Polizeibeauftragten ganz regelmäßig weitgehend unabhängig vom Petitionsausschuss einrichtet.

Die Einrichtung eines Polizeibeauftragten verletzt zwar nicht das Petitionsgrundrecht aus Art. 24 Satz 1 LV, da es den Grundrechtsberechtigten auch zukünftig offensteht, sich statt an den Polizeibeauftragten an den Petitionsausschuss zu wenden (Wahlmöglichkeit). Der Gesetzentwurf begegnet aber nach hier vertretener Ansicht dennoch verfassungsrechtlichen Bedenken, da die dem Petitionsausschuss von Art. 71 Abs. 1 i.V.m. Art. 24 Satz 1 LV eingeräumte Stellung und die ihm zugewiesenen, auf den Landtag als Volksvertretung bezogenen (parlamentarischen) Funktionen beeinträchtigt werden.

Der Petitionsausschuss besitzt nach Art. 71 Abs. 1 LV, neben den in Art. 24 Satz 1 LV von der Landesverfassung selbst legitimierten übrigen Stellen, prinzipiell die ausschließliche Kompetenz zur Entscheidung über Petitionen, soweit nicht der Landtag selbst entscheidet. Der Polizeibeauftragte soll aber zukünftig ebenfalls für Beschwerden in Polizeiangelegenheiten zuständig sein, die auch als Petitionen behandelt werden können, sodass mit ihm eine zum Petitionsausschuss konkurrierende Stelle geschaffen wird.

Damit werden wesentliche Funktionen des Petitionsausschusses beeinträchtigt: Er gewährleistet eine unmittelbare Befassung der Volksvertretung mit den Anliegen der Bürger, so dass der Landtag ungefilterte Informationen erhält („lebendige Informationsquelle“) und in die Lage versetzt wird, auf die Kritik der Bürger, etwa auch an der Gesetzgebung des Landes, aus eigener Anschauung reagieren zu können und seine Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive wahrzunehmen. Auch die integrative Wirkung, die aus der Befassung eines

aus Abgeordneten zusammengesetzten Gremiums mit Bürgeranliegen für die parlamentarische Demokratie resultieren kann („Die kümmern sich selbst.“), geht partiell verloren.

Der Landesgesetzgeber ist allerdings von Art. 74 Abs. 2 Satz 1 LV verfassungsrechtlich besonders legitimiert, weitere Landesbeauftragte zu schaffen. Damit ist zwar eine Beeinträchtigung der Funktionen des Petitionsausschusses nicht von vornherein unzulässig, sondern ist ein Ausgleich zwischen den beiden Verfassungsnormen der Art. 74 Abs. 2 Satz 1 und Art. 71 Abs. 1 LV herzustellen, der vermittels einer Abwägung unter Einbeziehung des Verhältnismäßigkeitsgebotes erfolgt. Dieser Ausgleich wird aber durch den Gesetzentwurf letztlich nicht geleistet.

Insoweit ist zunächst festzustellen, dass der Polizeibeauftragte die skizzierten parlamentarischen Funktionen des Petitionsausschusses nicht selbst in gleicher Weise erfüllen und die diesbezüglichen Verluste nicht kompensieren kann. Der Gesetzentwurf qualifiziert ihn zwar als „Hilfsorgan des Landtages“, zieht aber hieraus nicht die Konsequenz, ihn eng an den Petitionsausschuss oder an den Landtag anzubinden. Er ist im wesentlichen lediglich dazu verpflichtet, über seine Tätigkeit zu berichten, wird aber bei der Erfüllung seiner Aufgaben selbst unabhängig und weitgehend selbständig tätig und behandelt die Beschwerden abschließend.

Demgegenüber erscheint es nicht von vornherein ausgeschlossen, die nach der Gesetzesbegründung mit der Einsetzung eines Polizeibeauftragten zuvörderst verbundenen Ziele eines erhöhten Erkenntnisgewinns des Landtages und einer Verbesserung der parlamentarischen Kontrolle der Brandenburger Polizei prinzipiell auch über den Petitionsausschuss zu erreichen. Dass bei diesem insoweit nicht behebbare Defizite bestünden, die die Einsetzung des Polizeibeauftragten erforderlich machten, legt die Gesetzesbegründung nicht dar. Gleiches gilt bezüglich einer immerhin noch als milderer Mittel in Betracht kommenden engen Anbindung des Polizeibeauftragten an den Petitionsausschuss, der diesem unmittelbar zugeordnet werden oder ihn unterstützen könnte, statt losgelöst von ihm zu agieren.

Schließlich lässt sich die Beeinträchtigung der Funktionen des Petitionsausschusses auch nicht mit Blick auf die betroffene Sachmaterie als bloß geringfügig qualifizieren: Zwar handelt es sich bei den Polizeiangelegenheiten betreffenden Petitionen statistisch nicht um eine bedeutende Fallzahl, jedoch wird polizeilichen Maßnahmen in der Gesetzesbegründung

selbst „vielfach eine politische Dimension“ zugewiesen und wird die parlamentarische Kontrolle entsprechender Maßnahmen als „besonders wichtig“ eingestuft.

Im Ergebnis ist nicht erkennbar und erschließt sich insbesondere aus der Gesetzesbegründung nicht, dass die mit der Einsetzung des Polizeibeauftragten verbundene Beeinträchtigung des Petitionsausschusses erforderlich ist.

3. Zu Frage 3, Pflicht zur Ausschreibung der Stelle

Eine Ausschreibungspflicht besteht weder auf beamten- noch auf verfassungsrechtlicher Grundlage. Da der Polizeibeauftragte nicht in das Beamtenverhältnis berufen wird, sondern in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis zum Land Brandenburg steht, findet § 6 Satz 1 Landesbeamtengesetz zur Stellenausschreibung keine Anwendung.

Der in Art. 33 Abs. 2 GG, Art. 21 Abs. 1 Satz 1 LV niedergelegte Grundsatz des gleichen Zugangs zu öffentlichen Ämtern greift ebenfalls nicht: Der Polizeibeauftragte wird vom Landtag gewählt, das Amt ist ein politisches Wahlamt. Die Wahl in ein Amt erfolgt aber nicht als Bestenauslese nach dem Leistungsprinzip, sodass eine Ausschreibung erforderlich wäre, sondern der zu Wählende muss das (politische) Vertrauen der Wählenden besitzen. Dieses Vertrauensverhältnis kommt in der Wahl zum Ausdruck. Daher sind Wahlämter nach der in Rechtsprechung und juristischen Literatur herrschenden Ansicht nicht ausschreibungspflichtig.

4. Zu Frage 4, Einblick in laufende straf- oder disziplinarrechtliche Verfahren

a) Vor Gerichten geführte derartige Verfahren

Die Rechtsprechung unterliegt nicht der parlamentarischen Kontrolle, und parlamentarischen Einsichtsverlangen in gerichtliche Verfahrensakten steht prinzipiell die richterliche Unabhängigkeit entgegen. Sie sind unzulässig, wenn Einfluss auf das gerichtliche Verfahren genommen oder dies überprüft werden soll. Verfassungsrechtlich zulässig sind sie aber, wenn mit ihnen das Ziel verfolgt wird, Informationen zum Verhalten der parlamentarisch verantwortlichen Exekutive oder zur Erledigung parlamentarischer Aufgaben zu gewinnen. Auch der Polizeibeauftragte ist als parlamentarisches Hilfsorgan auf eine derartige Informationsgewinnung beschränkt. Ihm kann insbesondere kein gesetzliches Einsichtsrecht zugewiesen werden, das der Beeinflussung gerichtlicher Verfahren – etwa zugunsten von Beschwerdeführern – dienen soll.

Dem Polizeibeauftragten kann aber durch Landesrecht kein Akteneinsichtsrecht für strafgerichtliche Verfahren eingeräumt werden. Dies ist bundesrechtlich ausgeschlossen, da § 474 StPO hier die „Auskünfte und Akteneinsicht für Justizbehörden und andere öffentliche Stellen“ prinzipiell abschließend regelt. Polizeibeauftragte werden tatbestandlich nicht erfasst und fallen auch nicht unter die Öffnungsklausel des § 474 Abs. 6 StPO, wonach Länderregelungen zu Akteneinsichtsrechten parlamentarischer Ausschüsse unberührt bleiben. Ein Akteneinsichtsrecht des Polizeibeauftragten ist auch nicht dem Verfassungsrecht des Landes zuzurechnen, für das prinzipiell eine Regelungskompetenz des Landes auch neben bestehendem Bundesrecht eröffnet sein kann.

Für gerichtlich geführte Disziplinarverfahren besteht demgegenüber eine Kompetenz des Landesgesetzgebers. Im konkreten Einzelfall wäre aber eine Abwägung des Informationsinteresses des Polizeibeauftragten mit den Grundrechten der Verfahrensbeteiligten vorzunehmen.

b) Staatsanwaltschaftliche Ermittlungs- und behördlich geführte Disziplinarverfahren

Staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren werden von § 474 StPO erfasst und abschließend bundesrechtlich geregelt. Sie stehen aus den zu den gerichtlichen Strafverfahren genannten Gründen der landesgesetzlichen Einführung eines Einsichtsrechts des Polizeibeauftragten nicht offen.

Für Disziplinarverfahren gilt, dass die parlamentarische Kontrolle behördlichen Handelns von vornherein stark eingeschränkt ist. Sie darf keine „administrative Überkontrolle“ darstellen und nicht auf eine Beeinflussung der Verfahren gerichtet sein. Daher bezieht sie sich grundsätzlich nur auf abgeschlossene Verfahren. Eine Einsichtnahme in laufende Verfahren ist nur zum Zwecke der Gewinnung von Informationen zur Erledigung parlamentarischer Aufgaben zulässig und darf das jeweilige Verfahren nicht gefährden. Ein Einsichtsrecht des Polizeibeauftragten müsste von vornherein entsprechend beschränkt ausgestaltet und etwa auf die „strukturellen Fragestellungen“ bezogen werden. Im Übrigen gilt das zu den gerichtlich geführten Verfahren Gesagte entsprechend.

5. Zu Frage 5, Vertrauliche Behandlung von Hinweisen

Gem. § 7 Abs. 3 des Gesetzentwurfs wird eine Weitergabe von personenbezogenen Daten, die in Beschwerden und Eingaben enthalten sind, an die Zustimmung der diese initiiierenden

Person geknüpft. Die somit zunächst grundsätzlich vertrauliche Behandlung von Hinweisen wird aber mit § 7 Abs. 4, § 10 Abs. 3 BbgPBG-E, die die Einleitung von Straf- und Disziplinarverfahren regeln, verkürzt: In diesen Fällen wird für die ohne Zustimmung erfolgende Übermittlung personenbezogener Daten nicht lediglich, wie in anderen einschlägigen Länderregelungen, auf die nach § 138 StGB bundesrechtlich begründete Pflicht zur Anzeige schwerer Straftaten verwiesen, sondern für die Anzeige aller Straftaten und disziplinarrechtlich relevanter Tatbestände zugelassen.

6. Zu Frage 6, Umkehr der Beweislast, § 4 BbgPBG-E

Regelungen zur Umkehr der Beweislast finden sich europarechtlich in Art. 21 Abs. 5 der sog. EU-Whistleblower-Richtlinie, bundesrechtlich in § 22 Allgemeines Gleichstellungsgesetz und (ggf. vorbildhaft) mit § 4 Abs. 2 Satz 3 des Polizeibeauftragungsgesetzes Bremens im vergleichbaren Landesrecht.

In Ansehung der Regelungsgehalte dieser Normen könnte eine Ergänzung des § 4 Abs. 1 BbgPBG-E vorsehen, dass der betroffene Bedienstete tatsächliche Anhaltspunkte dafür vortragen muss, dass eine Maßregelung oder sonstige Benachteiligung wahrscheinlich auf der Eingabe an den Polizeibeauftragten beruht. Ist dies der Fall, muss der Dienstherr beweisen, dass die Maßregelung oder sonstige Benachteiligung ihren Grund nicht in der Eingabe an den Polizeibeauftragten findet.