

An die  
Mitglieder  
des Innenausschusses

**Landesgesetz zur Änderung des Landesgesetzes über den Bürgerbeauftragten des  
Landes Rheinland-Pfalz**  
**Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**  
**- Drucksache 15/2739 -**

Anliegend erhalten Sie die Stellungnahme von Herrn Oberstaatsanwalt Walter  
Schmengler, Staatsanwaltschaft Koblenz, zu o.g. Gesetzentwurf.

Wissenschaftlicher Dienst

E: 16/11/2014 80

Der Entwurf des Landesgesetzes zur Änderung des Landesgesetzes über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz wirft folgende Fragen auf:

Frage 1:

Besteht die Notwendigkeit für dieses Gesetz?

1.

Schon bislang besteht die Möglichkeit, den Bürgerbeauftragten bei Fehlverhalten von Polizeibeamten anzurufen. Die Forderung des Europarats, eine unabhängige Beschwerdestelle einzurichten, ist mithin in Rheinland-Pfalz bereits umgesetzt. Die geplante Änderung des Landesgesetzes beinhaltet auch keine Erweiterung der Überprüfungsmöglichkeiten. Die Institutionalisierung einer Beschwerdestelle führt im Gegensatz zu der durchaus sinnvollen Einrichtung von Schlichtungsstellen in anderen Bereichen, wie z. B. der Schlichtungsstelle bei der Landesärztekammer und der Rechtsanwaltskammer auch nicht zu einer Entlastung von Staatsanwaltschaften, Gerichten und Dienstvorgesetzten. Denn wenn ein Fehlverhalten vorliegen sollte, ist im Falle der Verwirklichung eines Straftatbestandes ein Ermittlungsverfahren einzuleiten und im Falle der Verletzung einer Dienstpflicht ein Dienstordnungsverfahren durchzuführen. Es kommt hinzu, dass aus verfassungsrechtlichen Gründen neben den Beschwerden das Petitionsrecht fortbesteht (§ 18 Abs. 3 des Landesgesetzes).

2.

Die Anzahl der in der Vergangenheit bei dem Bürgerbeauftragten angefallenen Eingaben spricht gegen die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung. Über einen Zeitraum von 3 ½ Jahren sind bei dem Bürgerbeauftragten insgesamt nur 64 Eingaben eingegangen.

3.

Ein Gesetz sollte immer ultima ratio sein. Vor dem Hintergrund des Artikels 19 Abs. 4, wonach umfassender gerichtlicher Rechtsschutz bestehen muss, stellt sich dennoch die Frage, ob überhaupt ein entsprechendes Regelungsbedürfnis besteht. Denn soweit das Fehlverhalten von Polizeibeamten Straftatbestände erfüllt, muss bereits die Staatsanwaltschaft aufgrund des Legalitätsprinzips einschreiten. Die Staatsanwaltschaft ihrerseits unterliegt der Dienst- und Fachaufsicht und insbesondere im Falle der Einstellung eines Ermittlungsverfahrens auch durch das zuständige Oberlandesgericht im Wege des Klageerzwingungsverfahrens.

Außerhalb des Strafrechts ist in den meisten Fällen der Zivilrechtsweg bzw. der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnet.

Es bleiben daher nur ganz wenige Fälle übrig, die einer gerichtlichen Überprüfung nicht zugänglich sind und die sich in der Regel in rein persönlichem Fehlverhalten erschöpfen dürften.

4.

Wesentlicher Grundpfeiler eines demokratischen Rechtsstaats sind Rechtssicherheit und Rechtsfrieden.

Dies ist aufgrund der Regelung in § 18 Abs. 2 des Landesgesetzes allerdings in Frage gestellt. Denn der Beauftragte für die Landespolizei soll nur dann nicht tätig werden, wenn gegen den Polizeibeamten wegen seines dienstlichen Verhaltens öffentliche Klage im strafgerichtlichen Verfahren erhoben, ein gerichtliches Bußgeldverfahren anhängig, ein behördliches Disziplinarverfahren eingeleitet oder ein gerichtliches Disziplinarverfahren anhängig ist. Falls mithin die Staatsanwaltschaft ein Verfahren eingestellt hat, die Generalstaatsanwaltschaft die gegen den Einstellungsbescheid gerichtete Beschwerde zurückgewiesen und das Oberlandesgericht den Antrag auf Erhebung der öffentlichen Klage als unbegründet verworfen hat, ist der Bürgerbeauftragte dennoch berechtigt, die erhobenen Vorwürfe erneut zu überprüfen. Es findet mithin trotz der Entscheidung eines Oberlandesgerichts, die nur im Falle des Bekanntwerdens neuer Tatsachen oder Beweismittel erneut zur Einleitung eines Ermittlungsverfahrens führen kann, eine erneute Überprüfung statt. Dies ist zumindest bei Fehlen eines dienstordnungsrechtlichen Überhangs trotz unterschiedlicher Zielrichtung der Gesetze nicht unbedenklich.

Darüber hinaus besteht auch die Gefahr divergierender Entscheidungen. Gemäß § 23 Abs. 1 des Gesetzes soll der Beauftragte für die Landespolizei auf eine einvernehmliche Erledigung der Angelegenheit hinwirken, Empfehlungen aussprechen oder der zuständigen Stelle Gelegenheit zur Abhilfe geben. Dies erscheint aber gerade in den Fällen, in denen das Oberlandesgericht die Erhebung der öffentlichen Klage nicht angeordnet hatte, höchst bedenklich. Denn falls der Beauftragte für die Landespolizei in diesen Fällen eine Wiederaufnahme der Ermittlungen empfehlen würde, ohne dass zugleich neue Tatsachen oder Beweismittel i.S. des § 174 StPO vorlägen, wäre dies mit erheblichen Problemen verbunden und hätte einen erheblichen Ansehensverlust des Beauftragten für die Landespolizei zur Folge. Denn die zuständige Staatsanwaltschaft könnte dieser Empfehlung aus Rechtsgründen keine Folge leisten.

Frage 2:

Ist das Gesetz zur Änderung des Landesgesetzes über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz geeignet, die gesetzgeberischen Ziele unmittelbar herbeizuführen?

Diese Frage ist ebenfalls zu verneinen.

Im Einzelnen gilt Folgendes:

1.

Es stellt sich zunächst die berechnigte Frage, warum es nur einen Beauftragten für die Landespolizei geben soll. Bereits das einschlägige Landesgesetz trägt den Namen Polizei- und Ordnungsbehördengesetz. Auch die allgemeinen Ordnungsbehörden und die Staatsanwaltschaften als Strafverfolgungsbehörden werden ebenfalls überwiegend in Situationen tätig, die erhebliches Konfliktpotential in sich bergen.

2.

Das gesetzgeberische Ziel ist die einvernehmliche Konfliktbereinigung mit den Mitteln der partnerschaftlichen Kommunikation und Mediation. Die Erreichung dieses Ziels erscheint jedoch in Anbetracht der Regelungen in § 21 Abs. 1 S. 3 und S. 4 nicht in allen Fällen möglich. Denn nach dieser Norm sind vertrauliche Beschwerden und Eingaben, bei denen der Betroffene um Geheimhaltung seiner Person ersucht, zulässig und die Person des Betroffenen darf nur mit seiner ausdrücklichen Einwilligung offenbart werden. Falls diese Einwilligung nicht erteilt wird, ist der angestrebte Dialog außerhalb von Hierarchien schon von vorneherein zum Scheitern verurteilt.

Im Übrigen ist diese Regelung auch lückenhaft. Denn es fehlt eine Regelung für den Fall des bewusst unwahren Sachvortrags durch einen Betroffenen, dem Geheimhaltung zugesichert worden ist. Falls mithin die behauptete Rechtsverletzung überhaupt nicht stattgefunden hat, ist nämlich zu prüfen, ob der Tatbestand eines Vergehens der falschen Verdächtigung gem. § 164 StGB erfüllt ist. Nach derzeitiger Gesetzeslage wäre die Beschwerdestelle nicht befugt, die Personalien des Betroffenen ohne seine Zustimmung preiszugeben und seine schriftliche Eingabe den Strafverfolgungsbehörden zwecks Einleitung eines Ermittlungsverfahrens zur Verfügung zu stellen. Dies erscheint rechtsstaatlich höchst bedenklich und steht auch nicht in Einklang mit der Rechtsordnung in anderen Bereichen. Denn es ist z. B. anerkannt, dass Strafverfolgungsbehörden nicht an die Zusicherung der Vertraulichkeit, die eine Geheimhaltung der Person beinhaltet, gebunden ist, wenn die gegebene Information wissentlich oder leichtfertig falsch gegeben worden ist.

Im Übrigen erscheint auch nur eine offene Beschwerde geeignet, die erstrebte Transparenz zu erreichen, eine Mediation und einen Dialog durchzuführen und mithin das Vertrauensverhältnis zu verbessern.

3.

Es erscheint weiterhin fraglich, ob der Gesetzgeber in seine Erwägungen die in den letzten Jahren festzustellenden Veränderungen in der Lebenswirklichkeit und insbesondere das Vorhandensein von Strategien einer Vielzahl von Randgruppen der Gesellschaft, die eine Schwächung der Tätigkeit der Polizeibehörden verfolgen und insbesondere der Verunsicherung von Polizeibeamten dienen sollen, in seine Überlegungen einbezogen hat. So existieren z. B. im rechtsextremistischen Bereich Strategiepapiere, dass Angehörige der rechten Szene jedwedes polizeiliche

Einschreiten im Wege der Dienstaufsicht überprüfen und ggf. auch Strafanzeigen erstatten sollen. Im Umfeld der Ultras in der Fußballszene werden vergleichbare Strategien empfohlen. Diese Auflistung ließe sich noch weiter fortsetzen. Mit diesen Strategien soll erreicht werden, dass sich Polizeibeamte eine Kultur des „Wegsehens“ zulegen und das jeweilige Gegenüber unbehelligt agieren lassen. Wenn dann möglicherweise Polizeibeamte in derartigen Fällen von Beschwerden auch noch damit rechnen müssten, berufliche Nachteile insbesondere im Hinblick auf eine anstehende Beförderung zu erleiden, sind der Fantasie keine Grenzen gesetzt. Diesbezüglich bleibt auch zu berücksichtigen, dass es zwischenzeitlich eine Vielzahl von Parallelgesellschaften in der Bundesrepublik Deutschland gibt, die das staatliche Gewaltmonopol in Frage stellen, und deren Vorgehen von einer hohen Gewaltbereitschaft geprägt ist. Insoweit sei zunächst klarstellend der Hinweis darauf erlaubt, dass nicht die Polizei das Gewaltmonopol innehat, sondern der Staat Inhaber dieses Gewaltmonopols ist und die Polizeibeamten dieses Gewaltmonopol lediglich umzusetzen haben. Dies macht es allerdings im besonderen Maße erforderlich, dass die politisch Verantwortlichen den Polizeibehörden grundsätzlich umfassendes Vertrauen entgegenbringen. Es muss dann allerdings genauso selbstverständlich sein, dass mögliches Fehlverhalten mit allen rechtsstaatlich möglichen Sanktionen rigoros geahndet werden muss. Der Staat sollte allerdings auch klar zu erkennen geben, dass er sich von derartigen unlauteren Verhaltensweisen der Randgruppen nicht instrumentalisieren lässt.

4.

Es darf auch nicht verkannt werden, dass durch die Einrichtung des Beauftragten für die Landespolizei und die Festlegung des förmlichen Ablaufs des Verfahrens den Polizeibeamten weitere Nachteile drohen. Denn schon bisher ist es gängige Praxis gewesen, dass ein Polizeibeamter nicht befördert wird, so lange gegen ihn ein Ermittlungsverfahren oder ein Dienstordnungsverfahren anhängig ist. Durch die Neuregelung in dem Landesgesetz steht nunmehr zu befürchten, dass eine derartige Beförderung auch dann nicht erfolgen kann, wenn zwar ggf. das strafrechtliche Ermittlungsverfahren und das Dienstordnungsverfahren eingestellt worden sind, das förmliche Beschwerdeverfahren bei dem Beauftragten für die Landespolizei allerdings noch nicht abgeschlossen ist. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass der Beauftragte für die Landespolizei gem. § 22 des Gesetzes schon dann tätig werden muss, wenn bei verständiger Würdigung des Vorbringens eine nicht unerhebliche Rechtsverletzung des Betroffenen oder ein nicht unerhebliches innerdienstliches Fehlverhalten zumindest möglich erscheint. Da mithin dem Beauftragten für die Landespolizei keinerlei so genannte Vorermittlungen möglich sind, wird es kaum Fälle geben, in denen kein hinreichender Anlass zur Sachverhaltsaufklärung besteht.

5.

Die Tätigkeit des Beauftragten für die Landespolizei wird sehr anspruchsvoll sein und ggf. eine längerfristige Hospitation erfordern.

Zwar ist die Verpflichtung des zuständigen Ministers zur Erteilung von Auskünften in § 22 Abs. 2 des Gesetzes normiert. Beim polizeilichen Tätigwerden ist die Sach- und

Rechtslage oftmals sehr komplex. Neben rechtlichen Fragen stellt sich auch oftmals die Frage eines polizeitaktischen Vorgehens. Eine fundierte Prüfung erscheint nur bei einer Gesamtschau möglich. Die Beurteilung der Rechtmäßigkeit polizeilichen Handelns erfordert daher vertiefte Kenntnisse über die polizeiliche Praxis, insbesondere der Planung und Durchführung von polizeilichen Einsätzen. Der Beauftragte für die Landespolizei wird sich die zur Beurteilung der Rechtmäßigkeit erforderlichen Kenntnisse selbst verschaffen müssen. Diesbezüglich darf er sich nicht auf die Einschätzung der Polizei verlassen.

6.

Letztlich möchte ich noch darauf hinweisen, dass durch das geplante Gesetz auch die ordnungsgemäße Durchführung der Dienst- und Fachaufsicht durch die Justiz- und Polizeibehörden bis hin zu den Ministerien angezweifelt wird. Allein der Umstand, dass man gesetzgeberischen Bedarf für die Einrichtung einer Beschwerdestelle nur für die Polizei sieht, beinhaltet doch konkludent den Vorwurf, dass man sowohl der Dienst- als auch der Fachaufsicht durch Dienstvorgesetzte in diesem Bereich misstraut.

Koblenz, den 15.01.2014

(Schmengler)  
Oberstaatsanwalt