

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
18/1981**

Alle Abgeordneten



Deutsches Forschungsinstitut
für öffentliche Verwaltung
German Research Institute
for Public Administration

FÖV / Postfach 14 09 / 67324 Speyer

An den Innenausschuss des
Landtags Nordrhein-Westfalen

Dr. Jonas Botta
Forschungsreferent
botta@foev-speyer.de

25.10.2024

**Stellungnahme zum Entwurf eines Polizeibeauftragengesetzes
Nordrhein-Westfalen (PolBeaufG NRW)**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

anbei darf ich Ihnen meine Stellungnahme zum o.g. Gesetzentwurf übersenden. Meine konkreten Änderungsvorschläge finden Sie der rechts- und verwaltungswissenschaftlichen Analyse vorangestellt. Ich hoffe, die aufgezeigten Punkte können Ihnen bei Ihrer Entscheidungsfindung behilflich sein.

Mit freundlichen Grüßen

Jonas Botta

**Stellungnahme zum Entwurf eines
Polizeibeauftragungsgesetzes Nordrhein-Westfalen
(PolBeaufG NRW)**

Drucksache 18/9606

A.	ÄNDERUNGSVORSCHLÄGE	2
1.	<i>Aufgabenprofil schärfen (§ 1 n.F.)</i>	2
2.	<i>Kein Vorrang des polizeilichen Beschwerdemanagements (§ 4 Abs. 1 Nr. 5 streichen)</i> ..	2
3.	<i>Verhältnis zum Petitionsausschuss (§ 4 Abs. 2 n.F.)</i>	2
4.	<i>Aufklärung bei Verdacht des Vorliegens einer Straftat (§ 4 Abs. 3 Nr. 3 streichen)</i>	2
5.	<i>Fristverlängerung und Ermessensfreiheit (§ 4 Abs. 3 Nr. 5 n.F.)</i>	2
6.	<i>Einsichtnahme in Personalakte (§ 5 Abs. 2 S. 5 n.F.)</i>	3
7.	<i>Öffentliche Ausschreibung (§ 10 Abs. 1 n.F.)</i>	3
8.	<i>Personalhoheit (§ 14 Abs. 5 neu einfügen)</i>	3
9.	<i>Schaffung eines Beirats aus Wissenschaft und Praxis (neue Norm einfügen)</i>	3
B.	POTENZIALE UND LIMITATIONEN UNABHÄNGIGER POLIZEIBEAUFTRAGTER	4
C.	BEWERTUNG DES POLBEAUFG NRW	6
I.	AUFGABEN (§ 1 POLBEAUFG NRW)	7
II.	EINGABERECHT, FRIST UND FORM (§ 2, § 3 UND § 4 ABS. 3 NR. 5 POLBEAUFG NRW)	8
III.	GRENZEN DES PRÜFUNGSRECHTS (§ 4 POLBEAUFG NRW).....	9
1.	<i>Parallele Untersuchungen</i>	9
2.	<i>Verhältnis zum Petitionsausschuss</i>	10
IV.	BEFUGNISSE (§ 5 POLBEAUFG NRW)	11
V.	WAHL UND AMTSZEIT (§ 10 POLBEAUFG NRW)	12
VI.	PERSONAL- UND SACHAUSSTATTUNG (§ 14 POLBEAUFG NRW)	12
VII.	BEIRAT (NEU EINZUFÜGEN).....	13
D.	ZUSAMMENFASSUNG	13

A. Änderungsvorschläge

1. Aufgabenprofil schärfen (§ 1 n.F.)

(1) Die oder der Polizeibeauftragte hat die Aufgabe, **strukturelle Mängel und Fehlentwicklungen bei der Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen aufzudecken und zu untersuchen sowie mögliches Fehlverhalten von Beschäftigten dieser Polizei im Einzelfall, insbesondere solches, das auf eine Verletzung von Grundrechten, insbesondere Artikel 3 des Grundgesetzes, schließen lässt, zu bewerten und zu untersuchen.**

2. Kein Vorrang des polizeilichen Beschwerdemanagements (§ 4 Abs. 1 Nr. 5 streichen)

- Ersatzlose Streichung der Regelung

3. Verhältnis zum Petitionsausschuss (§ 4 Abs. 2 n.F.)

In Fällen, in denen bereits ein Petitionsverfahren in derselben Angelegenheit anhängig ist oder war, ist keine Eingabe bei der oder dem Polizeibeauftragten mehr möglich. **Bestehen Zweifel, von welchem Recht im konkreten Fall Gebrauch gemacht wird, sind diese im Einvernehmen mit dem oder der Betroffenen auszuräumen.**

4. Aufklärung bei Verdacht des Vorliegens einer Straftat (§ 4 Abs. 3 Nr. 3 streichen)

- Ersatzlose Streichung der Regelung

5. Fristverlängerung und Ermessensfreiheit (§ 4 Abs. 3 Nr. 5 n.F.)

sie mehr als **sechs** Monate nach dem beanstandeten Ereignis eingereicht wurde.

- Ersatzlose Streichung des zweiten Halbsatzes

6. Einsichtnahme in Personalakte (§ 5 Abs. 2 S. 5 n.F.)

Eine Einsichtnahme in Personalakten ist **ohne Einverständnis der betroffenen Beschäftigten** ausgeschlossen.

7. Öffentliche Ausschreibung (§ 10 Abs. 1 n.F.)

Der Landtag wählt auf Vorschlag einer Fraktion die oder den Polizeibeauftragten. **Eine öffentliche Stellenausschreibung ist erforderlich.** Jede vorgeschlagene Person hat der Präsidentin oder dem Präsidenten des Landtags vor der Wahl ein erweitertes Führungszeugnis vorzulegen. Eine Aussprache findet nicht statt.

8. Personalhoheit (§ 14 Abs. 5 neu einfügen)

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der oder des Polizeibeauftragten werden auf deren oder dessen Vorschlag durch die Präsidentin oder den Präsidenten des Landtags eingestellt oder ernannt. Sie können nur im Einvernehmen mit der oder dem Polizeibeauftragten versetzt oder abgeordnet werden. Ihre Dienstvorgesetzte oder ihr Dienstvorgesetzter ist die oder der Polizeibeauftragte, an deren oder dessen Weisungen sie ausschließlich gebunden sind.

9. Schaffung eines Beirats aus Wissenschaft und Praxis (neue Norm einfügen)

➤ Neueinfügung als § 20 und anschließend neue Nummerierung der nachfolgenden Vorschriften:

§ 20 Beirat der oder des Polizeibeauftragten

1) Bei der oder dem Polizeibeauftragten soll ein Beirat eingerichtet werden. Er setzt sich zusammen aus

1. zwei Vertreterinnen oder Vertretern der Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen,
2. zwei Expertinnen oder Experten aus der Wissenschaft und
3. zwei Vertreterinnen oder Vertretern zivilgesellschaftlicher Organisationen zum Schutz von Menschen- und Bürgerrechten.

(2) Die Mitglieder des Beirats werden von dem für innere Angelegenheiten zuständigen Ausschuss des Landtags für jeweils fünf Jahre gewählt. Bei der Auswahl soll auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Frauen und Männern geachtet werden.

(3) Der Beirat berät die oder den Polizeibeauftragten bei der Wahrnehmung ihrer oder seine Aufgaben. Er ist bei der Erstellung des Berichts nach § 18 Absatz 1 anzuhören und einzubeziehen. Der Beirat kann von sich aus Vorgänge und Themen an die oder den Polizeibeauftragten herantragen.

(4) Die oder der Polizeibeauftragte nimmt an den Sitzungen des Beirats beratend teil. Ihre oder seine Vorschläge für die Tagesordnung sind zu berücksichtigen.

(5) Der Beirat gibt sich eine Geschäftsordnung, die hinsichtlich der Aufwandsentschädigung nach Absatz 6 Satz 2 der Zustimmung der Präsidentin oder des Präsidenten des Landtags bedarf.

(6) Die Mitglieder des Beirats üben die Tätigkeit nach diesem Gesetz ehrenamtlich aus. Sie haben einen Anspruch auf Aufwandsentschädigung. Näheres regelt die Geschäftsordnung. Soweit Vertreterinnen und Vertreter der Polizei die Tätigkeit im Rahmen ihrer Dienstzeit ausüben, entfällt ein Anspruch auf Aufwandsentschädigung. In der Ausübung der Tätigkeit als Mitglieder des Beirats sind sie unabhängig und weisungsfrei.

B. Potenziale und Limitationen unabhängiger Polizeibeauftragter

In Deutschland wird nicht erst seit wenigen Jahren, sondern bereits seit Jahrzehnten über eine unabhängige Kontrolle der Polizei und vor allem über das Für und Wider eines Polizeibeauftragten als Aufsichtsstelle gestritten.¹ Das Amt des unabhängigen – d.h. parlamentarisch gewählten – Polizeibeauftragten ist dabei der – ursprünglich aus Skandinavien stammenden – Idee eines **Ombudsmannes** für die öffentliche Verwaltung entlehnt.

¹ Groth KJ 1979, 182, 187; Waechter ZRP 1986, 293, 293 ff.; Westphal ZRP 1987, 295, 295 f.

Der ehemalige hessische Generalstaatsanwalt *Fritz Bauer* (1903-1968) nannte die Institution des Ombudsmannes einen „Hund [...], der bellt, aber nicht beißt“.² Ein – mitnichten beleidigend gemeinter – Vergleich, der auch auf das Amt des unabhängigen Polizeibeauftragten zutrifft. Er soll Missstände in der Polizei aufspüren und vor individuellen sowie strukturellen Fehlentwicklungen warnen. Dadurch kommt ihm insbesondere eine Bedeutung beim **präventiven Menschenrechtsschutz** zu.³ Die **polizeiinternen Beschwerdestellen** haben bislang nur unzureichend zu einer stärkeren Rechenschaftspflicht der Polizei beigetragen.⁴ Dass es ein **Bedürfnis nach neuen Schutzmechanismen** in der deutschen Sicherheitsarchitektur gibt, zeigt nicht zuletzt der Blick in die Biographien der Mitglieder rechtsextremer Netzwerke wie „Nordkreuz“ oder „Patriotische Union“, die bewaffnete Umsturzpläne verfolg(t)en.

Das Amt des Polizeibeauftragten verfügt indes über **keine eigenen Sanktionsmittel** und ersetzt insbesondere keine polizeiexternen Ermittlungseinheiten und Dezernate in den Staatsanwaltschaften, die auf Vorwürfe gegen Polizeibeschäftigte spezialisiert sind (woran es in Deutschland noch weitgehend fehlt).⁵ Unabhängige Polizeibeauftragte sind daher nicht „die Lösung“ für ein Ende von Polizeigewalt, *Racial Profiling* und rechten Netzwerken. Sie können sich aber effektiv in eine **Gesamtstrategie** zur Fortentwicklung der demokratischen Einhegung der Sicherheitsbehörden einfügen. Dafür müssen sie einerseits in der Polizei für eine **offene Fehlerkultur** werben und andererseits auch bei den Bevölkerungsgruppen eine **Vertrauensstellung aufbauen**, die etwa aufgrund eigener Diskriminierungserfahrungen bislang ein distanziertes Verhältnis zur Polizei haben.⁶ Letzteres setzt eine enge Kooperation mit der Zivilgesellschaft voraus.

² *Bauer* Gewerkschaftliche Monatshefte 15 (1964), 227, 227.

³ *Töpfer/John/Aden*, Parlamentarische Polizeibeauftragte, Menschenrechtliche Empfehlungen für die Stellen in Bund und Ländern, 2023, S. 18.

⁴ *Maurer* APuZ 33–34/2023, 37 ff.

⁵ *Töpfer/John/Aden*, Parlamentarische Polizeibeauftragte, Menschenrechtliche Empfehlungen für die Stellen in Bund und Ländern, 2023, S. 26.

⁶ Bislang wenden sich nur selten Menschen an polizeiliche Beschwerdestellen, die marginalisierten gesellschaftlichen Gruppen angehören. Weiterführend *Kühne* KrimJ 2023, 117 ff.; *Maurer* APuZ 33–34/2023, 37, 41.

Im Jahr 2014 trat in Rheinland-Pfalz der erste unabhängige Polizeibeauftragte sein Amt an.⁷ Seitdem ist dieser Kreis stetig gewachsen: **Acht Beauftragte** widmen sich mittlerweile der Überprüfung polizeilicher Maßnahmen. Die Gesetzgeber in Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein (2016) und Mecklenburg-Vorpommern (2021) ergänzten hierfür das bestehende Amt des Bürgerbeauftragten um das Amt des unabhängigen Polizeibeauftragten. In Berlin ist das neu geschaffene Doppelamt erstmalig seit August 2022 besetzt. In Baden-Württemberg gibt es zwar dem Namen nach keinen Polizeibeauftragten, die dortige Bürgerbeauftragte (2016) ist aber auch für die Polizei zuständig.⁸ Die Bremische Bürgerschaft wiederum hat einen anderen Weg eingeschlagen und Anfang 2022 eine Beauftragte gewählt, die nur für die Polizei (und Feuerwehr) zuständig ist. Brandenburg hat eine parlamentarische Beauftragte allein für Polizeiangelegenheiten (2023). Die Beauftragten widmen sich in ihrer Arbeit **vorrangig Einzelfällen** etwa missglückter Behördenkommunikation, rechtswidriger Polizeimaßnahmen oder von Polizeigewalt.⁹ Die Aufdeckung tiefgreifender bzw. struktureller Fehlentwicklungen stellt bislang keinen Tätigkeitsschwerpunkt dar. Der hessische Gesetzgeber hat im Jahr 2020 ebenfalls ein Bürger- und Polizeibeauftragtengesetz erlassen. Noch ist indes niemand in das Amt eingeführt worden. Der Deutsche Bundestag hat im März 2024 den ersten Polizeibeauftragten des Bundes gewählt.

C. Bewertung des PolBeaufG NRW

Das Amt des Landespolizeibeauftragten lässt sich **grundsätzlich verfassungskonform** ausgestalten.¹⁰ Insbesondere folgt aus seiner institutionellen und sachlichen Unabhängigkeit **kein demokratisches Legitimationsdefizit**. Dass er als Hilfsorgan des Landtags Kontrollbefugnisse gegenüber der Exekutive ausübt, ist Ausdruck der grundgesetzlichen Gewaltenverschränkung und **kein Verstoß gegen das Gewaltenteilungsprinzip**. Seine einfachgesetzliche Schaffung setzt keine

⁷ *Debus* DÖV 2017, 810, 812.

⁸ §§ 15 ff. BürgBG BW.

⁹ *Beauftragte für die Landespolizei Schleswig-Holstein*, Tätigkeitsbericht 2018-2020, S. 11 ff.

¹⁰ Weiterführend *Botta* JZ 2022, 664, 665 ff.; vgl. auch *Sammet* DÖV 2023, 534, 540 ff.

verfassungsrechtliche Grundlage voraus und wahrt die parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie. Die nachfolgende Bewertung konzentriert sich auf einzelne Vorschriften.

I. Aufgaben (§ 1 PolBeaufG NRW)

Nach § 1 PolBeaufG NRW hat der Polizeibeauftragte die Aufgabe, das **partnerschaftliche Verhältnis** zwischen Gesellschaft und Polizei zu stärken. Er unterstützt die Bürgerinnen und Bürger im Dialog mit den Polizeibehörden und wirkt darauf hin, dass begründeten Eingaben mit unmittelbarem Bezug zur Polizei des Landes NRW abgeholfen wird und weitere mit unmittelbarem Bezug auf die Polizeibehörden des Landes an sie oder ihn gerichtete Anliegen zweckmäßig bearbeitet werden. Ihm obliegt auch die Befassung mit Angelegenheiten aus dem **innerpolizeilichen Bereich**, die an ihn im Rahmen einer Eingabe nach § 2 Abs. 2 PolBeaufG NRW herangetragen werden sowie die Befassung mit Aufträgen des Innenausschusses. Aus der Gesetzesbegründung ergibt sich zudem, dass es auch zu den Aufgaben des Polizeibeauftragten gehört, Eingaben, die die Polizei wertschätzen, entgegenzunehmen und an die entsprechenden Stellen weiterzuleiten.

Damit knüpft der Gesetzentwurf spürbar an die Aufgabenzuschnitte der anderen Landesbeauftragtengesetze an.¹¹ Ein derart **weites Aufgabenfeld** – von der Schlichtung dienstrechtlicher Konflikte innerhalb der Polizei bis zur Aufklärung rechtswidriger Polizeimaßnahmen – kann jedoch die Arbeitsfähigkeit des Polizeibeauftragten beeinträchtigen, wenn keine ausreichende Schwerpunktsetzung erfolgt.¹² Bislang verzichtet der Gesetzentwurf darauf, **Priorisierungen** bzw. Abstufungen zwischen den Aufgabenbereichen vorzunehmen oder diese einzugrenzen. Wenn der Beauftragte aber tiefgreifenden Entwicklungen wie der Bildung

¹¹ Siehe Botta JZ 2022, 664, 665 ff.

¹² Conrad/Gelhaar/Gutmann/Schlichte/Vetter, Wird der Bremer Polizei nun auf die Finger geschaut?, Anmerkungen zum Bremer Polizeigesetz (Teil 2), VerfBlog v. 16.7.2020, <https://verfassungsblog.de/wird-der-bremer-polizei-nun-auf-die-finger-geschaut/>.

rechtsextremer Netzwerke vorbeugen soll,¹³ muss sein Mandat fokussierter sein, damit Ressourcen zielgerichteter eingesetzt werden können.

Es ist dem Landesgesetzgeber daher zu empfehlen, sich stärker am Polizeibeauftragengesetz des Bundes zu orientieren. Nach § 1 PolBeauftrG Bund hat der Bundespolizeibeauftragte zwei Aufgaben. Erstens soll er **strukturelle Mängel und Fehlentwicklungen bei den Polizeibehörden** des Bundes aufdecken und untersuchen. Zweitens soll er mögliches Fehlverhalten von Polizeibeschäftigten des Bundes im Einzelfall, insbesondere solches, das auf eine **Verletzung von Grundrechten, insbesondere Art. 3 GG**, schließen lässt, bewerten und untersuchen.

II. Eingaberecht, Frist und Form (§ 2, § 3 und § 4 Abs. 3 Nr. 5 PolBeaufG NRW)

Nach § 2 Abs. 1 PolBeaufG NRW hat jede Person das Recht, sich schriftlich, mündlich oder elektronisch unmittelbar an den Polizeibeauftragten zu wenden. Es ist zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf im Unterschied zum PolBeauftrG Bund nicht zwischen den materiellen Anforderungen an Bürger- und Polizeieingaben differenziert. Auch ist keine Selbstbetroffenheit der eingebenden Person erforderlich. Die Frist des § 4 Abs. 3 Nr. 5 Hs. 1 PolBeaufG NRW sollte indes auf **mindestens sechs Monate** verlängert werden, um eine effektive Untersuchung polizeilichen Fehlverhaltens zu ermöglichen.¹⁴ § 4 Abs. 3 Nr. 5 Hs. 2 PolBeaufG NRW sollte **gestrichen** werden, um es in das freie Ermessen des Beauftragten zu stellen, ob er ältere Sachverhalte behandelt.

¹³ Eine Erwartung, die vor allem in der politischen Diskussion über das Amt der unabhängigen Polizeibeauftragten geweckt wird. Siehe etwa die Rede von *Katharina Schulze* zum bündnisgrünen Entwurf eines Bayerischen Polizeibeauftragengesetzes (Bayern-LT-Drs. 18/10890); nachzulesen in Bayerischer Landtag, Plenarprotokoll 18/60 v. 12.11.2020, S. 7709 ff.

¹⁴ Vgl. *Töpfer/John/Aden*, Parlamentarische Polizeibeauftragte, Menschenrechtliche Empfehlungen für die Stellen in Bund und Ländern, 2023, S. 26.

III. Grenzen des Prüfungsrechts (§ 4 PolBeaufG NRW)

1. Parallele Untersuchungen

Nach § 4 Abs. 1 PolBeaufG NRW muss der Polizeibeauftragte von einer sachlichen Prüfung der Eingabe absehen, wenn die Zuständigkeit oder rechtliche Einwirkungsmöglichkeit der Polizei des Landes nicht gegeben sind (1.), ihre Behandlung einen Eingriff in ein laufendes staatsanwaltschaftliches, steuerstrafrechtliches, disziplinarrechtliches, ordnungswidrigkeitenrechtliches oder gerichtliches Verfahren oder die Nachprüfung einer gerichtlichen Entscheidung bedeuten würde (2.), sie sich auf ein rechtskräftig abgeschlossenes gerichtliches Verfahren bezieht (3.), die Angelegenheit Gegenstand eines Untersuchungsausschusses eines Landtags oder des Bundestags ist oder war (4.), die Angelegenheit Gegenstand einer Beschwerdesachbearbeitung im Rahmen des Beschwerdemanagements der Polizei des Landes ist oder war (5.) oder die Angelegenheit Gegenstand einer Meldung an eine Meldestelle nach dem Hinweisgeberschutzgesetz (BGBl. 2023 I Nr. 140) ist oder war (6.).

Entscheidend für die Prüfungstätigkeit des Polizeibeauftragten dürfte vor allem das **Verständnis von § 4 Abs. 1 Nr. 2 PolBeaufG NRW** sein. Denn prüft der Polizeibeauftragte ein individuelles Fehlverhalten von Polizeibeschäftigten, dürfte ein paralleles (insbesondere disziplinarrechtliches oder staatsanwaltschaftliches) Verfahren die Regel sein. Um das Prüfungsrecht des Beauftragten nicht leerlaufen zu lassen, muss ein Eingriff in diesem Zusammenhang die **Gefährdung des Verfahrenserfolges** bedeuten. Denn parallele Untersuchungen sind verfassungskonform, solange der Beauftragte das Verfahren nicht erschwert, etwa durch die Vorabveröffentlichung seiner Erkenntnisse.¹⁵ Gerechtfertigt ist dies durch die **unterschiedlichen Ziele**, die das Straf- bzw. Disziplinarverfahren und die Polizeibeauftragtentätigkeit verfolgen, da letztere vornehmlich der Streitschlichtung dient. Zudem prüft der Polizeibeauftragte kein materielles Straf- oder

¹⁵ Vgl. *BVerfGE* 124, 78, 116; *BayVerfGH* Entscheidung v. 17.11.2014 – Vf. 70-VI-14 = BeckRS 2014, 58355, Rn. 54 f.; *Glauben NVwZ* 2015, 1023, 1025.

Disziplinarrecht, weshalb seine Untersuchung auch inhaltlich nicht in Konkurrenz zu diesen Verfahren steht.

Der Ausschlussgrund des § 4 Abs. 1 Nr. 5 PolBeaufG NRW sollte gestrichen werden. Die Beauftragentätigkeit zielt gerade auf eine externe Perspektive auf die Polizeiarbeit und kann auch Fehler im Beschwerdemanagement umfassen. Auch die Ermessensregelung des § 4 Abs. 3 Nr. 3 PolBeaufG NRW sollte gestrichen werden. Erstens prüft der Beauftragte kein materielles Strafrecht (siehe oben). Zweitens dürfte bei rechtswidrigen Polizeihandlungen oftmals auch der Verdacht des Vorliegens einer Straftat bestehen. Solchen Handlungen sollte ein Beauftragter aber – unter Berücksichtigung der Gewaltenteilung (siehe oben) – immer nachgehen dürfen, wenn seine Tätigkeit merkbaren Effekt haben soll.

2. Verhältnis zum Petitionsausschuss

Aufgrund seiner Funktion als Beschwerdestelle besteht eine besondere Sachnähe des Polizeibeauftragten zum Petitionsausschuss des Landtags. Aus dieser Nähe resultiert ein **verfassungsrechtliches Konfliktpotenzial**.¹⁶ Denn traditionell ist der Petitionsausschuss dafür zuständig, Bitten und Beschwerden zu bearbeiten. Durch den Polizeibeauftragten bekommt der Ausschuss nunmehr Konkurrenz. Zwar enthält nicht bereits das Petitionsgrundrecht (Art. 17 GG) eine Bestandsgarantie für den Petitionsausschuss, diese folgt aber aus Art. 41a Verf NRW. Auch wenn diese Vorschrift kein konkretes Tätigkeitsprofil des Ausschusses festlegt, liefe das Erfordernis eines Petitionsausschusses jedenfalls dann leer, wenn ihm keine Zuständigkeiten mehr verblieben.¹⁷ Gemessen hieran ist der **Bestand des Petitionsausschusses nicht durch den Polizeibeauftragten gefährdet**. Der Polizeibeauftragte ist – im Gegensatz zum Bürgerbeauftragten – nur für einen sehr spezifischen Bereich der öffentlichen Verwaltung zuständig und entzieht dem Ausschuss schon deshalb nicht sämtliche Arbeitsmaterien. Dennoch sind **Kompetenzkonflikte** zwischen Ausschuss

¹⁶ Botta JZ 2022, 664, 669.

¹⁷ Matthes, Der Bürgerbeauftragte, 1981, S. 164.

und Polizeibeauftragtem denkbar, die das Petitionsrecht verfassungswidrig aushöhlen könnten, wenn sie die Funktionsfähigkeit beider Institutionen nachhaltig erschweren.

Derartigen Konflikten begegnet der Gesetzentwurf, indem er in **§ 4 Abs. 2 PolBeaufG NRW** regelt, dass in Fällen, in denen bereits ein Petitionsverfahren in derselben Angelegenheit anhängig ist oder war, keine Eingabe bei dem Polizeibeauftragten mehr möglich ist. Ergänzenswert wäre noch eine Regelung für den Fall, dass Zweifel darüber bestehen, ob die eingebende Person das allgemeine Petitionsrecht oder das spezielle Eingabe- und Beschwerderecht beim Polizeibeauftragten geltend macht. Dann sollten beide Institutionen eine **einvernehmliche Lösung mit dem Petenten** finden.¹⁸

IV. Befugnisse (§ 5 PolBeaufG NRW)

Die Regelung des **§ 5 Abs. 1 PolBeaufG NRW** wirft Fragen auf. Danach besteht in der Regel hinreichender Anlass zur Sachverhaltsaufklärung, wenn bei verständiger Würdigung des Vorbringens eine nicht unerhebliche Rechtsverletzung des Betroffenen oder ein nicht unerhebliches innerdienstliches Fehlverhalten oder Fehlentwicklungen die Polizei betreffend zumindest möglich erscheint. Aus **§ 4 Abs. 4 Nr. 3 PolBeaufG NRW** ergibt sich jedoch zugleich, dass der Polizeibeauftragte von einer sachlichen Prüfung der Eingabe absehen kann, wenn sich nach Form oder Inhalt der Verdacht des Vorliegens einer Straftat ergibt. Damit dürfte sich die Aufklärung des Beauftragten auf einen recht überschaubaren Anwendungsbereich beschränken, der die Einführung dieser Ombudsstelle kaum rechtfertigen dürfte. Daher ist **§ 4 Abs. 4 Nr. 3 PolBeaufG NRW** zu streichen.

Es ist zu begrüßen, dass der Beauftragte nicht nur ein Auskunfts-, sondern auch ein **Akteneinsichtsrecht** haben soll (**§ 5 Abs. 2 S. 1 PolBeaufG NRW**), wobei der Entwurf offenlässt, ob hierunter auch polizeiliche Ermittlungsakten („Weißakten“) und Verschlussachen fallen (was **§ 11 Abs. 1 PolBeaufG NRW** und die Gesetzesbegründung nahelegen). Damit sind Streitigkeiten vorgezeichnet, die in den anderen Bundesländern durchaus unterschiedlich gehandhabt und schon zu

¹⁸ Vgl. **§ 13 Abs. 2 S. 2 BürgBG BE**; **§ 18 Abs. 3 S. 2 BürgBG RP**.

Gerichtsverfahren geführt haben. Der generelle Ausschluss einer **Einsichtnahme in Personalakten** ist zu überdenken (vgl. § 5 Abs. 2 S. 2 PolBeaufG NRW). Denn ohne eine solche Einsichtnahme können Eingaben von Polizeibediensteten, die eine Verletzung der beamtenrechtlichen Fürsorgepflicht rügen, kaum aufgeklärt werden.

V. Wahl und Amtszeit (§ 10 PolBeaufG NRW)

Gemäß § 10 Abs. 1 PolBeaufG NRW wählt der Landtag auf Vorschlag einer Fraktion den Polizeibeauftragten. Diese Regelung sollte dahingehend ergänzt werden, dass der Wahl des Polizeibeauftragten eine **öffentliche Ausschreibung** vorgeschaltet ist. Dies sichert die fachliche Qualität des Amtsträgers und das Vertrauen in seine Unabhängigkeit.

VI. Personal- und Sachausstattung (§ 14 PolBeaufG NRW)

Gemäß § 14 Abs. 2 PolBeaufG NRW stellt das Land die für die Erfüllung der Aufgaben notwendige Personal- und Sachausstattung nach Maßgabe des Haushalts zur Verfügung. Das Amt des unabhängigen Polizeibeauftragten kann nur dann eine nachhaltige Wirkung entfalten, wenn der Landeshaushalt **ausreichende Personal- und Sachkosten** vorsieht. In den ersten Jahren müssen insbesondere Mittel dafür aufgebracht werden, um das Amt in Polizei und Bevölkerung überhaupt bekannt zu machen.¹⁹

Außerdem ist es nach dem derzeitigen Gesetzentwurf fraglich, ob der Polizeibeauftragte über die **Personalhoheit** verfügt. Angelehnt an andere Landesbeauftragtengesetze (z.B. § 15 Abs. 4 Brandenburgisches Polizeibeauftragtengesetz) sollte insbesondere festgeschrieben werden, dass die **Einstellung nur auf seinen Vorschlag** erfolgen kann und er die **Dienstaufsicht** ausübt.

¹⁹ Töpfer/John/Aden, Parlamentarische Polizeibeauftragte, Menschenrechtliche Empfehlungen für die Stellen in Bund und Ländern, 2023, S. 26.

VII. Beirat (neu einzufügen)

Gegenüber bestehenden Kontrollmechanismen,²⁰ wie internen Ermittlungseinheiten, liegt ein besonderer Mehrwert der unabhängigen Polizeibeauftragten darin, dass sie in ihre Arbeit **vielfältige Perspektiven** auf die Polizei einbinden können und nicht an das Legalitätsprinzip gebunden sind. Daher sollte der Landesgesetzgeber einen Beirat beim Polizeibeauftragten errichten, um ein festes Forum dafür zu schaffen, dass Anregungen aus der Polizei, Wissenschaft und Zivilgesellschaft gezielt in die Beauftragentätigkeit einfließen können.²¹ Dafür kann er Anleihe an § 19 BremPolBG nehmen.

D. Zusammenfassung

Dass zumindest perspektivisch in der Mehrheit der Länder und im Bund Polizeibeauftragte installiert sind, dürfte ganz im Sinne des eingangs zitierten *Fritz Bauers* sein, der die Einrichtung eines Ombudsmannes gefordert hatte, um „bessere Beamte zu schaffen, gesunden Menschenverstand in der Bürokratie zu verbreiten, das Schema F zu beseitigen und ausgetretene Wege durch Neuland zu ersetzen“.²² Das PolBeaufG NRW ist diesem Anspruch zwar dem Grunde nach verpflichtet. Zugleich weist der bisherige Gesetzentwurf aber noch deutlichen Nachbesserungsbedarf auf, den es im Sinne eines effektiven Menschenrechts- und Demokratieschutzes zu schließen gilt.

²⁰ Weiterführend *Thiel* KriPoZ 2019, 167, 169 f.; kritisch zum Status quo bspw. *Braun/Albrecht* DÖV 2015, 937, 944 und *Espín Grau/Piening/Singelstein* NK 2022, 159, 161 f.

²¹ *Botta* JZ 2022, 664, 671; ebenso *Töpfer/John/Aden*, Parlamentarische Polizeibeauftragte, Menschenrechtliche Empfehlungen für die Stellen in Bund und Ländern, 2023, S. 27.

²² *Bauer* Gewerkschaftliche Monatshefte 15 (1964), 227, 230.