



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

Aktenzeichen: W 5/52-1655

26. Mai 2014

Rechtliche Prüfung zum Thema „Befugnisse des Beauftragten für die Landespolizei“

A. Auftrag

Im Rahmen der Anhörung des Innenausschusses vom 16. Januar 2014 hat die Mehrheit der Anzuhörenden dafür votiert, dem vorgesehenen Beauftragten für die Landespolizei dieselben Befugnisse wie dem Bürgerbeauftragten einzuräumen. Konkret geht es um die gesetzliche Verankerung des Rechts zur Einholung von Auskünften unmittelbar bei Polizeibeamten bzw. nachgeordneten Polizeibehörden sowie um ein entsprechendes Akteneinsichts- bzw. -vorlagerecht und schließlich um ein Zutrittsrecht zu polizeilichen Dienststellen. Dabei ist die Frage aufgeworfen worden, ob dem Beauftragten für die Landespolizei derartige Befugnisse im Hinblick auf seine vorgesehene Stellung als parlamentarisches Hilfsorgan nach Maßgabe des Gewaltenteilungsgrundsatzes überhaupt eingeräumt werden dürfen.

Die Fraktion der SPD hat den Wissenschaftlichen Dienst mit Schreiben vom 27. März 2014 gebeten, diese Frage gutachtlich zu prüfen. In der Prüfung soll vergleichend auch auf die Stellung und Befugnisse des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit eingegangen werden.

B. Stellungnahme

Ausgangspunkt der nachfolgenden Stellungnahme ist zunächst eine kurze Darstellung der gesetzlichen Aufgaben und Befugnisse des Bürgerbeauftragten sowie des vorgesehenen Beauftragten für die Landespolizei (I.). Sodann wird geprüft, über welche Befugnisse zur Kontrolle der Landtag selbst verfügt, ob er diese ggf. auch dem Beauftragten für die Landespolizei einräumen kann oder ob dieses den Grundsatz der Gewaltenteilung verletzt. Schließlich wird auf die Befugnisse des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit eingegangen (II.), bevor das Ergebnis zusammengefasst wird (III.).

I. Gesetzliche Aufgaben und Befugnisse des Bürgerbeauftragten und des vorgesehenen Beauftragten für die Landespolizei

Grundlage für die Tätigkeit des Bürgerbeauftragten ist das Landesgesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz (BbG)¹. Ergänzende Regelungen enthalten §§ 102 ff.

¹ Landesgesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz vom 3. Mai 1974 (GVBl. S. 187), zuletzt geändert durch Art. 10 des Dritten Landesgesetzes zur Änderung strafrechtlicher Vorschriften (3. LStrafÄndG) vom 5. November 1974 (GVBl. S. 469).



der Geschäftsordnung des Landtags (GOLT). Zu den Aufgaben des Bürgerbeauftragten gehört es, „im Rahmen des parlamentarischen Kontrollrechts des Landtags die Stellung des Bürgers im Verkehr mit den Behörden zu stärken“ (§ 1 BbG). Er soll vor allem auf eine einvernehmliche Erledigung der mit der Petition unterbreiteten Angelegenheiten hinwirken und hat, wenn dies nicht möglich ist, die Angelegenheit dem Petitionsausschuss vorzutragen und die Art der Erledigung vorzuschlagen (§ 5 Abs. 3 S. 1 BbG). Nach § 1 Abs. 2 BbG wird der Bürgerbeauftragte ferner tätig, wenn er „in sonstiger Weise“ hinreichende Anhaltspunkte dafür erhält, dass Stellen, die der parlamentarischen Kontrolle des Landtags unterliegen, Angelegenheiten von Bürgern rechtswidrig oder unzweckmäßig erledigen oder erledigt haben (sog. Selbstaufgriffsrecht).²

Zu seinen Befugnissen gehört es auch, näher bestimmte Stellen um Auskunft, Einsicht in Unterlagen sowie Zutritt zu ersuchen.³

§ 4 BbG - Befugnisse⁴

„Der Bürgerbeauftragte kann als ständiger Beauftragter des Petitionsausschusses die Landesregierung, alle Behörden des Landes sowie die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, soweit sie der Aufsicht des Landes unterstehen, um

a) mündliche und schriftliche Auskünfte,

b) Einsicht in die Akten und Unterlagen,

c) Zutritt zu den von ihnen verwalteten öffentlichen Einrichtungen ersuchen.

Die gleichen Befugnisse bestehen gegenüber juristischen Personen des Privatrechts, nicht rechtsfähigen Vereinigungen und natürlichen Personen, soweit sie unter der Aufsicht des Landes öffentlich-rechtliche Tätigkeit ausüben. Wird dem Ersuchen nicht stattgegeben, so entscheidet der Petitionsausschuss, ob er von seinen verfassungsmäßigen Rechten nach Artikel 90 a der Landesverfassung Gebrauch machen will.“

Grundlage für die Tätigkeit des vorgesehenen Beauftragten für die Landespolizei soll ebenfalls das BbG bilden. Es soll neben Teil 1 („Bürgerbeauftragter“) künftig um einen Teil 2 („Beauftragter für die Landespolizei“) ergänzt werden.⁵ Der Bürgerbeauftragte ist zugleich Beauftragter für die Landespolizei (§ 1 Abs. 1 BbG-E). Soweit in Teil 2 nichts Besonderes bestimmt ist, gelten die Vorschriften über den Bürgerbeauftragten sinngemäß (§ 17 BbG-E). Die Aufgaben des Beauftragten sind in § 16 BbG-E geregelt: Er soll vor allem das partnerschaftliche Verhältnis zwischen Bürger und Polizei stärken und Beschwerden (§ 19 BbG-E) abhelfen, sich aber auch mit Eingaben aus dem innerpolizeilichen Bereich (§ 20 BbG-E) befassen. Er hat auf eine einvernehmliche Erledigung der Angelegenheit hinzuwirken (vgl. § 23 Abs. 1 S. 1 BbG-E).

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung der Direktorin beim Landtag.

² Verfassungsrechtliche Bedenken bei Brocker, in: Grimm/Caesar [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2001, Art. 90 a, Rn. 14.

³ Vgl. Mensing, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, Handkommentar, 2014, Art. 90 a, Rn. 9.

⁴ Hervorhebungen nicht im Original.

⁵ LT-Drs. 16/2739, §§ im Folgenden zitiert als BbG-E.

Dabei wird er als „Hilfsorgan des Landtags bei der Ausübung parlamentarischer Kontrolle“ tätig (§ 16 Abs. 2 S. 1 BbG-E). Die wesentlichen Befugnisse dafür folgen aus § 22 BbG-E: Der Beauftragte prüft, ob auf der Grundlage einer Beschwerde oder Eingabe hinreichender Anlass zur Sachverhaltsaufklärung besteht (§ 22 Abs. 1 S. 1 BbG-E). Zur sachlichen Prüfung kann er von dem fachlich zuständigen Minister Auskunft verlangen. Im Grundsatz ist der zur Antworterteilung verpflichtet (S. 2). Zum Abschluss des Verfahrens kann der Beauftragte Empfehlungen aussprechen oder der zuständigen Stelle Gelegenheit zur Abhilfe bzw. Stellungnahme geben (§ 23 BbG-E).

Im Ergebnis steht bereits nach der Gesetzeslage weder dem Bürgerbeauftragten das Recht zu, Auskünften unmittelbar bei einzelnen Polizeibeamtinnen und -beamten einzuholen, noch stünde es dem Beauftragten für die Landespolizei zu. Letzterem würde aber auch weder ein Recht zur Einholung von Auskünften unmittelbar bei Polizeibehörden, noch ein Akteneinsichts- bzw. -vorlagerecht oder Zutrittsrecht zukommen. Im Folgenden ist daher zu prüfen, ob es mit der Verfassung vereinbar ist, dem Beauftragten für die Landespolizei diese Rechte einzuräumen.

II. Verfassungsrechtliche Anforderungen

Der Landtag kann dem künftigen Beauftragten für die Landespolizei als Hilfsorgan des Landtags entsprechende Befugnisse nur einräumen, soweit er selbst über diese nach Maßgabe der Landesverfassung verfügt.

1. Grundsatz der Gewaltenteilung

Schafft der Landtag gesetzliche Kontrollinstrumente gegenüber der Landesregierung, so hat er dabei insbesondere den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gewaltenteilung zu beachten. Dieser begrenzt die Ausübung parlamentarischer Kontrolle gegenüber der Exekutive. Der Grundsatz gehört zu den tragenden Organisationsprinzipien des Grundgesetzes⁶ und der rheinland-pfälzischen Verfassung; seine Bedeutung liegt in der politischen Machtverteilung, dem Ineinandergreifen der drei Gewalten und der daraus resultierenden Mäßigung der Staatsgewalt⁷. Die starke Stellung der Regierung, die unter anderem durch die mangelnde Eingriffsmöglichkeit des Parlaments in den der Exekutive zukommenden Bereich unmittelbarer Handlungsinitiative und Gesetzesanwendung gekennzeichnet wird, gebietet eine Auslegung der Verfassung dahin gehend, „dass parlamentarische Kontrolle *wirksam* sein kann“⁸. Dies setzt jedoch notwendig voraus, dass das Parlament die Möglichkeit hat, von der Regierung die relevanten Informationen zu erlangen⁹. Denn eine wirksame Kontrolle erfordert zwingend, dass dem Kontrollorgan das für eine sachgerechte Bewertung des zu kontrollierenden Verhaltens erforderliche Wissen vermittelt wird. Steht die Kontrolle von Regierungshandeln in Rede, versteht es sich von selbst, dass häufig das für eine sachgerechte Beurteilung erforder-

⁶ BVerfGE 67, 100 (130).

⁷ BVerfGE 34, 52 (59); 3, 225 (247).

⁸ BVerfGE 67, 100 (130) – Hervorhebung im Original.

⁹ BVerfGE 67, 100 (129) mwN.; Magiera, in: Schneider/Zeh [Hrsg.], Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 52, Rn. 56; Glauben/Edinger, Parlamentarisches Fragerecht in den Landesparlamenten, DÖV 1995, S. 941 (943).

liche Wissen nur durch die Regierung, die insoweit oft einen im Entscheidungsprozess¹⁰ gewonnenen Informationsvorsprung hat, vermittelt werden kann.

Der allgemeine Grundsatz der Gewaltenteilung, der in der Landesverfassung in Art. 77 Abs. 1 besonders normiert ist, wird in weiteren Bestimmungen der Landesverfassung konkretisiert.¹¹ So verfügt der Landtag von Verfassung wegen über spezielle parlamentarische Kontrollrechte. Durch die Kontrollfunktion des Parlaments wird das parlamentarische Regierungssystem grundlegend geprägt.¹² Diese Kontrolle ist ebenfalls eine der wichtigen Funktionen des Landtags.¹³ Gegenstand der Kontrolle ist hier auch und gerade „die vollziehende Gewalt“ (Art. 79 Abs. 1 S. 2 LV). Die nach der Verfassung vorgesehene Kontrolle findet in verschiedenen Formen statt: Sie geht von parlamentarischen Anfragen (vgl. Art. 89 a LV), über die Verpflichtung zur Berichterstattung (vgl. Art. 89 b LV) bis hin zu speziellen Kontrollgremien wie Untersuchungsausschüssen (vgl. Art. 91 LV) oder dem Petitionsausschuss (vgl. Art. 90 a LV).

Bei seiner Kontrolle ist der Landtag nicht auf die hier aufgezählten Organe festgelegt. Er kann als Gesetzgeber grundsätzlich weitere Hilfsorgane zur Unterstützung schaffen und zwar auch – wie die Einrichtung des Bürgerbeauftragten zeigt – durch einfaches Gesetz. Seine verfassungsrechtlichen Kontrollrechte darf er dabei indes nicht überschreiten.

2. Kontrollrechte des Landtags

Im Folgenden ist zu prüfen, ob der Landtag aufgrund eigener parlamentarischer Kontrollrechte Befugnisse zur Selbstinformation hat, aus denen entsprechende Befugnisse für den Beauftragten für die Landespolizei abgeleitet werden könnten.

Art. 89 a der Landesverfassung begründet indes nach einhelliger Auffassung nur einen Anspruch auf Information durch die Landesregierung (sog. Fremdinformation) und kein sog. Selbstinformationsrecht der Ausschüsse¹⁴. Vor diesem Hintergrund begegnet die Einräumung von weitergehenden Kontrollbefugnissen durch einfaches Gesetz bereits generell verfassungsrechtlichen Bedenken.

Hinsichtlich der jeweiligen Befugnisse ist dabei im Folgenden weiter zu differenzieren.

a) Recht zur Einholung von Auskünften unmittelbar bei Polizeibeamten bzw. nachgeordneten Polizeibehörden

Die Landesregierung hat eine Anwesenheitspflicht im Landtag und seinen Ausschüssen (vgl. Art. 89 Abs. 1 LV). Nach ganz überwiegender Ansicht erschöpft sich die Pflicht des zitierten Regierungsmitglieds auch nicht darin, körperlich in der Sitzung anwesend zu sein. Die Regierungsmitglieder müssen vielmehr in der Sitzung, wie es das Bundesverfassungsgericht plastisch formuliert hat, „Rede und Antwort stehen“ und so den Abgeordneten die zur Ausübung

¹⁰ Der Informationsvorsprung ergibt sich insbesondere durch die der Regierung - im Gegensatz zum Parlament - zugeordnete Ministerialorganisation mit dem verzweigten Verwaltungsunterbau: vgl. *Magiera*, a.a.O. (Fn. 9), § 52, Rn. 52.

¹¹ *Schröder*, in: *Grimm/Caesar [Hrsg.]*, a.a.O. (Fn. 2), Art. 77, Rn. 3; vgl. zum Kontrollrecht Rn. 8; vgl. *Cornils*, in: *Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.]*, a.a.O. (Fn. 3), Art. 77, Rn. 38.

¹² Statt vieler: *BVerfGE* 67, 100 (130).

¹³ Vgl. *Wagner*, in: *Grimm/Caesar [Hrsg.]*, a.a.O. (Fn. 2), Art. 79, Rn. 2, Rn. 57ff.; *Perne*, in: *Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.]*, a.a.O. (Fn. 3), Art. 79, Rn. 36.

¹⁴ Statt vieler: *Edinger*, in: *Grimm/Caesar [Hrsg.]*, a.a.O. (Fn. 2), Art. 89 a, Rn. 1 mwN.; *ders.*, in: *Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.]*, a.a.O. (Fn. 3), Art. 89 a, Rn. 3.

ihres Mandats erforderlichen Informationen verschaffen¹⁵. Speziell geregelt ist die Pflicht der Landesregierung, im Ausschuss Auskünfte zu Gegenständen der Beratung zu erteilen (Art. 89 a Abs. 2 LV) und die Pflicht, parlamentarische Anfragen zu beantworten (Art. 89 a Abs. 3 LV). Es handelt sich schon nach dem Wortlaut um eine Pflicht „der Landesregierung“, die aus dem Ministerpräsidenten und den Ministern besteht (Art. 98 Abs. 1 LV) und zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Landtags bedürfen (Art. 99 Abs. 1 LV). Ein Recht zur Einholung von Auskünften unmittelbar bei den Behörden oder gar einzelnen Beamtinnen und Beamten sieht die Verfassung – von Besonderheiten beim Petitionsausschuss abgesehen (dazu sogleich, 3.) – nicht vor.

Nicht zuletzt wegen der nicht unerheblichen Konsequenzen für den Tätigkeitsbereich der Regierung ließe sich ein weitergehendes Informationsrecht nicht ohne Grundlage in der Verfassung verwirklichen.¹⁶ Informationspflichten der Regierung als Pflichten eines Verfassungsorgans gegenüber einem Anderen werden abschließend durch die Verfassung bestimmt und durch einfaches Gesetzesrecht allenfalls konkretisiert.¹⁷

b) Recht auf Akteneinsichts- bzw. – vorlage

Art. 89 a LV begründet – bereits seinem Wortlaut nach – keinen Anspruch auf Aktenvorlage.¹⁸ Letzteres war zwar von der Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ vorgeschlagen¹⁹, von der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ hingegen abgelehnt²⁰ worden. Ein ausdrückliches Recht auf Aktenvorlage begründet die Landesverfassung lediglich für Untersuchungsausschüsse (Art. 91 Abs. 3 Satz 3 LV) und den Petitionsausschuss (Art. 90 a Abs. 2). Hätte auch den sonstigen Landtagsausschüssen ein solches Recht eingeräumt werden sollen, wäre hierzu nach einhelliger Auffassung im Schrifttum ebenfalls eine ausdrückliche Regelung in der Landesverfassung erforderlich gewesen.²¹ Für (Hilfs-)Organe des Landtags gilt nichts anderes. Weder aus Art. 89 a Abs. 2 LV, noch aus dem in Art. 89 Abs. 1 LV verankerten Zitierrecht oder aus anderen parlamentspezifischen Strukturprinzipien der Verfassung lässt sich ein Anspruch auf Akteneinsicht herleiten.²²

c) Zutrittsrecht zu polizeilichen Dienststellen

Voraussetzung der Anwesenheitspflicht der Landesregierung im Landtag ist ein Zutrittsrecht der Regierung (vgl. Art. 89 Abs. 2 LV). Dem korrespondiert – von Besonderheiten beim Petitionsausschuss abgesehen – aber kein Recht von Mitgliedern des Landtags oder seinen Organen auf jederzeitigen Zutritt bei der Landesregierung (sog. Inspektionsrecht).

Im Ergebnis bestehen daher aufgrund eigener parlamentarischer Kontrollrechte keine Befugnisse des Landtags zur Selbstinformation, aus denen die entsprechenden Befugnisse für den Beauftragten für die Landespolizei abgeleitet werden können.

¹⁵ BVerfGE 57, 1 (5); Hölscheidt, Frage und Antwort im Parlament, 1992, S. 27.

¹⁶ Magiera, in: Schneider/Zeh [Hrsg.], a.a.O. (Fn. 9), § 52, Rn. 58.

¹⁷ Glauben/Edinger, a.a.O. (Fn. 9), S. 942 f..

¹⁸ Edinger, in: Grimm/Caesar [Hrsg.], a.a.O. (Fn. 2), Art. 89 a, Rn. 1; ders., in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], a.a.O. (Fn. 3), Art. 89 a, Rn. 3.

¹⁹ Bericht der Enquete-Kommission 12/1 „Verfassungsreform“, LT-Drs. 12/5555, S. 75 ff.

²⁰ Bericht der Enquete-Kommission 13/1 „Parlamentsreform“, LT-Drs. 13/3500, S. 42 ff.

²¹ So bereits dargelegt in Stellungnahmen des WD vom 18. März 1998, Az.: II/ 52-1302, S. 3 mwN. sowie 17. Februar 2003, Az.: WD 7/52-1476; Magiera, in: Schneider/Zeh [Hrsg.], a.a.O. (Fn. 9), § 52, Rn. 58.

²² Vgl. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes vom 18. März 1998, Az.: II/ 52-1302, S. 3.

3. Besondere Befugnisse des Petitionsausschusses

Es stellt sich die Frage, ob der Beauftragte für die Landespolizei ein Hilfsorgan des Landtags im Rahmen der besonderen verfassungsrechtlichen Befugnisse des Petitionsausschusses sein könnte. Dazu ist zunächst näher auf dessen Befugnisse einzugehen.

Das Petitionsgrundrecht folgt aus Artikel 11 der Landesverfassung. Darin ist bestimmt, dass jedermann das Recht hat, sich mit Eingaben an die Behörden oder an die Volksvertretung zu wenden. Artikel 11 wird durch Bestimmungen zu den Eingaben an den Landtag und dem Petitionsausschuss ergänzt (Art. 90 und Art. 90a LV).

Der Landtag selbst ist nach Art. 90 befugt, sich über den der Petition zugrundeliegenden Sachverhalt zu informieren und von der Regierung oder dem zuständigen Minister die diejenigen Auskünfte zu verlangen, die es zur sachgemäßen Bearbeitung und Bescheidung einer Eingabe benötigt (sog. Petitionsinformationsrecht).²³ Hier besteht aber nur ein Recht auf Fremdinformation durch die Regierung – wie es dem Parlament aus seinem allgemeinen Auskunftsrecht gegenüber der Regierung ohnehin zusteht²⁴ – und gerade kein Recht auf Selbstinformation bei der Regierung, sei es durch Aktenvorlage, -einsicht oder Untersuchung vor Ort.²⁵

Über weitergehende Kontrollrechte im Sinne eines Selbstinformationsrechtes verfügt indes der Petitionsausschuss. Ihm obliegt die Entscheidung über die nach Artikel 11 an den Landtag gerichteten Eingaben (Art. 90 a Abs. 1 S. 1 LV). Bei der Ausübung seines Petitionsinformationsrechts verfügt er gem. Art. 90 a Abs. 2 LV über besondere Befugnisse²⁶:

„(2) Die Landesregierung und alle Behörden des Landes sowie die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, soweit sie der Aufsicht des Landes unterstehen, sind verpflichtet, dem Petitionsausschuß jederzeit Zutritt zu den von ihnen verwalteten öffentlichen Einrichtungen zu gestatten, die notwendigen Auskünfte zu erteilen und die erforderlichen Akten zugänglich zu machen. Die gleichen Verpflichtungen treffen juristische Personen des Privatrechts, nichtrechtsfähige Vereinigungen und natürliche Personen, soweit sie unter der Aufsicht des Landes öffentlich-rechtliche Tätigkeit ausüben.“

Das bereits unmittelbar aus Art. 11 LV folgende und in Art. 90 LV ausdrücklich verankerte Petitionsinformationsrecht wird so durch Art. 90 a Abs. 2 LV inhaltlich erweitert. Es begründet ausnahmsweise die Befugnis des Petitionsausschusses zur Selbstinformation bei der Regierung.²⁷ Anders als nach Art. 90 LV gilt das Auskunftsrecht nicht nur gegenüber der Landesregierung, sondern kann auch unmittelbar gegenüber den in Art. 90 a Abs. 2 LV genannten Ein-

²³ Brocker, in: Grimm/Caesar [Hrsg.], a.a.O. (Fn. 2), Art. 90, Rn. 11; Mensing, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], a.a.O. (Fn. 3), Art. 90, Rn. 17.

²⁴ Brocker, in: Grimm/Caesar [Hrsg.], a.a.O. (Fn. 2), Art. 90, Rn. 11; vgl. bereits oben (2.).

²⁵ Brocker, in: Grimm/Caesar [Hrsg.], a.a.O. (Fn. 2), Art. 90, Rn. 11; Mensing, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], a.a.O. (Fn. 3), Art. 90, Rn. 19.

²⁶ Hervorhebungen nicht im Original.

²⁷ Brocker, in: Grimm/Caesar [Hrsg.], a.a.O. (Fn. 2), Art. 90 a, Rn. 25; Mensing, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], a.a.O. (Fn. 3), Art. 90 a, Rn. 22.

richtungen in Person der Behördenleitung geltend gemacht werden.²⁸ Gegenüber einzelnen Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten besteht also kein Auskunftsrecht. Die Entscheidung über die Verweigerung der Information trifft der zuständige Minister, der sie vor dem Landtag zu vertreten hat (vgl. Art. 90 a Abs. 3 S. 2 LV; § 108 Abs. 3 S. 1 GOLT).

Festzuhalten ist, dass der Petitionsausschuss – mit Ausnahme des Auskunftsrechts gegenüber einzelnen Beamtinnen und Beamten – tatsächlich über solche verfassungsrechtlichen Befugnisse verfügt, wie sie dem Beauftragten für die Landespolizei eingeräumt werden sollen.

Ob dagegen auch der Bürgerbeauftragte, der in der Verfassung nicht genannt ist, mit seinen Befugnissen über solche verfassungsrechtlichen Kompetenzen verfügt, ist fraglich.

4. Stellung des Bürgerbeauftragten als parlamentarisches Hilfsorgan

Die Befugnisse des Bürgerbeauftragten führen nicht dazu, dass dieser verfassungsrechtlich als Einrichtung sui generis zu qualifizieren wäre. Er ist vielmehr eingebunden in das parlamentarische Kontrollrecht und nimmt eine Stellung als ein von der Exekutive unabhängiges parlamentarisches Hilfsorgan ein.²⁹ Diese Stellung bekräftigte auch die Empfehlung der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ des rheinland-pfälzischen Landtags, die formulierte, dass der Bürgerbeauftragte nicht in der Landesverfassung verankert werden soll. Eine eigenständige Regelung auf Verfassungsebene erachtete man mehrheitlich nicht für erforderlich.³⁰

Der Bürgerbeauftragte ist ständiger Beauftragter des Petitionsausschusses (vgl. § 4 S. 1 BbG). Seine Hilfsfunktion zeigt sich darin, dass letzter Adressat jeder Petition der Parlamentsausschuss ist, der über die Petitionen alleine befindet. Der Bürgerbeauftragte ist somit als ein Hilfsorgan des Petitionsausschusses zu sehen, von dem seine Befugnisse nur abgeleitet sind. Diese abgeleiteten Befugnisse bestehen nur im Rahmen der Tätigkeit als ständiger Beauftragter des Petitionsausschusses und gerade nicht für den eigenen Wirkungsbereich.³¹ Macht der Petitionsausschuss selbst von seinen Befugnissen keinen Gebrauch, besteht daher konsequenterweise auch keine rechtliche Verpflichtung zur gesetzeskonformen Reaktion gegenüber dem Bürgerbeauftragten.³²

5. Aufgaben des Beauftragten für die Landespolizei

Im Folgenden ist zu prüfen, ob die besonderen Befugnisse des Petitionsausschusses auch dem Beauftragten für die Landespolizei eingeräumt werden dürfen. Dies setzte voraus, dass auch der Beauftragte für die Landespolizei Hilfsorgan im Rahmen des Petitionsrechts wäre.

Hiergegen spricht jedoch der Umstand, dass sich die Aufgaben und Befugnisse des Beauftragten für die Landespolizei nach der Grundkonzeption des Gesetzes nicht von denen des

²⁸ Brocker, in: Grimm/Caesar [Hrsg.], a.a.O. (Fn. 2), Art. 90 a, Rn. 30; vgl. ders., a.a.O., Art. 90, Rn. 12; vgl. zum Auskunftsersuchen über die Landesregierung gem. § 108 Abs. 1 S. 1 GOLT iVm. Art. 90 a Abs. 4 LV Mensing, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], a.a.O. (Fn. 3), Art. 90 a, Rn. 26.

²⁹ Brocker, in: Grimm/Caesar [Hrsg.], a.a.O. (Fn. 2), Art. 90 a, Rn. 12 mwN.; Mensing, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], a.a.O. (Fn. 3), Art. 90 a, Rn. 9; Glauben, „Ombudsmann“ in Rheinland-Pfalz, DRiZ 1991, S. 229; vgl. Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 167 mwN.; Haas, Der Ombudsmann als Institution des Europäischen Verwaltungsrechts, 2012, S. 169; a.A. Mallmann/Monz, Im Dienst der Bürger, 1994, S. 63.

³⁰ Bericht der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ vom 31. August 1998, LT-Drs. 13/3500, S. 10, 1.4, S. 23 (Begründung).

³¹ So aber: Monz, Der Bürgerbeauftragte, 1982, S. 41; ders., in: ders./Mallmann, a.a.O. (Fn. 29), S. 63.

³² Glauben, a.a.O. (Fn. 29), S. 230; a.A.: Monz, in: ders./Mallmann, a.a.O. (Fn. 29), S. 63.

Petitionsausschusses ableiten. Es findet vielmehr eine klare Trennung zwischen Petitionen einerseits sowie Eingaben und Beschwerden andererseits statt. Für Letztere ist nicht der Petitionsausschuss zuständig; diese werden vielmehr durch den Beauftragten für die Landespolizei allein bearbeitet.

Zu einer anderen Beurteilung führen auch nicht die teilweise Identität der zu behandelnden Sachverhalte oder die bestehende Personenidentität. Zwar liegen dem Bürgerbeauftragten schon jetzt sowohl Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern, die das Verhalten der Polizei betreffen, als auch Eingaben von Polizeibeamtinnen und Beamten aus dem innerpolizeilichen Bereich vor.³³ In beiden Fällen handelt es sich um Petitionen. Solche Petitionen sollen aber auch weiter möglich sein.³⁴ Soweit der Gesetzentwurf die Wahrnehmung verschiedener Aufgaben und Befugnisse durch dieselbe Person vorsieht, richten sich diese nach verschiedenen Regelungen. Diese Konzeption ist nicht ungewöhnlich³⁵ und es ist aufgrund der Konzeption des Gesetzes weder ersichtlich, dass Rechte des Petitionsausschusses noch das Petitionsgrundrecht aus Art. 11 LV dadurch beeinträchtigt werden.

§ 18 Abs. 3 S. 1 BbG-E bestimmt vielmehr, dass das Petitionsrecht sowie das besondere Beschwerde- und Eingaberecht nebeneinander bestehen bleiben. Handelt es sich um Petitionen, so wird der Bürgerbeauftragte tätig; bei Beschwerden oder Eingaben wird stets der Beauftragte für die Landespolizei tätig. Zweifel, von welchem Recht im konkreten Fall Gebrauch gemacht wird, sind im Einvernehmen mit dem Betroffenen auszuräumen (S. 2).

Da der Landesbeauftragte für die Polizei somit nicht als Hilfsorgan des Petitionsausschusses tätig wird, kann ihm der Gesetzgeber auch nicht dessen besondere Befugnisse einräumen.

6. Stellung des Beauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

Auch der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (LfDI), der ebenfalls nicht in der Verfassung erwähnt wird, verfügt über gesetzliche Kontrollbefugnisse gegenüber Regierung und Behörden. Es ist zu prüfen, welche verfassungsrechtliche Grundlage diese Befugnisse besitzen bzw. woraus sie abgeleitet werden und ob dem Beauftragten für die Landespolizei diese Befugnisse ggf. auch eingeräumt werden dürfen. Zunächst ist näher auf diese Befugnisse einzugehen.

Zur Erfüllung der ihm übertragenen Aufgaben (Kontrolle, Beratung, Erstattung von Gutachten und Berichten, vgl. § 24 LDSG³⁶) ist der LfDI auf die Unterstützung der verantwortlichen Stellen angewiesen. Dort, wo er Kontrollbefugnisse hat, besteht daher eine Unterstützungspflicht:

§ 28 LDSG - Verpflichtungen der verantwortlichen Stellen³⁷

³³ Vgl. den Jahresbericht 2013 des Bürgerbeauftragten, *LT-Drs. 16/3435*, S. 4 und S. 32.

³⁴ Vgl. Begründung, S. 7; Anm.: dies dürfte vor dem Hintergrund des Art. 11 LV auch verfassungsrechtlich geboten sein.

³⁵ Vgl. die Tätigkeit des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, die sich nach zwei unterschiedlichen Gesetzen richtet.

³⁶ Landesdatenschutzgesetz (LDSG) vom 5. Juli 1994, geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 20. Dezember 2011 (GVBl. S. 427).

³⁷ Vgl. § 24 Abs. 5 BDSG mit vergleichbarem Wortlaut - Hervorhebungen nicht im Original.

„(1) Die verantwortlichen Stellen haben den Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit und seine Beauftragten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Sie sind insbesondere verpflichtet,

1. Auskunft zu ihren Fragen sowie Einsicht in alle Unterlagen und Akten, insbesondere in die gespeicherten Daten und in die Datenverarbeitungsprogramme sowie in die Verfahrensverzeichnisse nach § 10 Abs. 2 zu gewähren, die im Zusammenhang mit der Verarbeitung personenbezogener Daten stehen, sowie

2. jederzeit Zutritt zu allen Diensträumen zu gewähren.

(2) Für die Gerichte und den Rechnungshof gelten die Verpflichtungen nach Absatz 1 nur, soweit sie in Verwaltungsangelegenheiten tätig werden.“

Ob es sich bei den besonderen Befugnissen des LfDI um solche handelt, die vom Landtag abgeleitet sind, ist indes fraglich. Der LfDI wird zwar einerseits „beim Präsidenten des Landtags eingerichtet“, hat aber andererseits die „Stellung einer obersten Landesbehörde“ (§ 23 Abs. 3 LDSG). Er untersteht zwar der Dienstaufsicht des Präsidenten des Landtags, aber nur „soweit nicht seine Unabhängigkeit beeinträchtigt wird“ (§ 23 Abs. 1 S. 2 LDSG).³⁸ Damit liegt qualitativ etwas anderes vor als bei der Tätigkeit des Bürgerbeauftragten als einem Hilfsorgan des Landtags. Schließlich sieht § 36 Abs. 1 LDSG ein eigenes Informationsrecht des Landtages vor, was gar nicht erforderlich wäre, würde der LfDI originäre Aufgaben des Landtags wahrnehmen.

In der Landesverfassung ist die vorgesehene unabhängige Kontrolle durch Datenschutzbeauftragte nicht geregelt.³⁹ Die besonderen Kontrollbefugnisse könnten ihre Rechtfertigung in der Europäischen Datenschutzrichtlinie haben⁴⁰, sind indes schon älteren Ursprungs. Die heutigen Befugnisse wurden im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts weiter entwickelt⁴¹ und tragen im Wesentlichen der im Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts geforderten Kontrolle Rechnung.⁴² Diese Kontrolle als Ausfluss des vom Bundesverfassungsgerichts entwickelten Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung, wird zugleich gegenüber der Landesregierung auf die Verarbeitung personenbezogener Daten beschränkt: Entsprechend ist der Datenschutzbeauftragte gehindert, sich über sein Einsichtsrecht andere Informationen wie etwa solche über politische Ziele der Landesregierung zu verschaffen.⁴³

Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf gehört die Kontrolle des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung indes gar nicht zu den Aufgaben des Beauftragten für die Landespolizei.

³⁸ Vgl. Tätigkeitsbericht LfD 2010/2011, S. 26 und EuGH, Urt. v. 9. März 2010 - C-518/07 -.

³⁹ Rudolf, in: Grimm/Caesar [Hrsg.], a.a.O. (Fn. 2), Art. 4 a, Rn. 12; Brink, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], a.a.O. (Fn. 3), Art. 4 a, Rn. 8.

⁴⁰ Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (ABl. L 281, S. 31); vgl. Art. 28 Abs. 3: „Untersuchungsbefugnisse, wie das Recht auf Zugang zu Daten“ und das Recht auf Einholung aller für die Erfüllung ihres Kontrollauftrags erforderlichen Informationen“.

⁴¹ Vgl. nur § 28 Landesdatenschutzgesetz vom 11. November 1993 (LT-Drs. 12/3824, S. 25).

⁴² BVerfGE 65, 1 (46); vgl. Rudolf, in: Grimm/Caesar [Hrsg.], a.a.O. (Fn. 2), Art. 4 a, Rn. 12; Brink, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], a.a.O. (Fn. 3), Art. 4 a, Rn. 8.

⁴³ Vgl. Erl. 2. zu § 28 in: Globig/Schubert/Hartig/Klink/Eiermann [Hrsg.], Praxis der Kommunalverwaltung, Bd. 16, Juli 2009.

Im Ergebnis können die besonderen Befugnisse des LfDI daher auch nicht herangezogen werden, um weitergehende Kontrollrechte eines Hilfsorgans des Landtags zu begründen.

III. Ergebnisse

Da der Landesbeauftragte für die Polizei nicht als Hilfsorgan des Petitionsausschusses im Rahmen des Petitionsrechtes tätig würde, kann ihm der einfache Gesetzgeber auch nicht dessen in Art. 90 a Abs. 2 LV genannte besondere Befugnisse einräumen.

Da der Landtag selbst nur über ein sog. Fremdinformationsrecht bei der Landesregierung verfügt, aber weder über ein Recht zur Einholung von Auskünften unmittelbar bei einzelnen Beamtinnen und Beamten bzw. nachgeordneten Behörden, noch über Rechte auf Akteneinsicht oder Zutritt bei der Landesregierung, darf er diese Rechte auch nicht einem Hilfsorgan übertragen, ohne zugleich seine verfassungsrechtlichen Kontrollrechte zu überschreiten.

Aus alledem folgt, dass dem vorgesehenen Beauftragten für die Landespolizei ohne entsprechende verfassungsrechtliche Grundlage – jedenfalls mit der Konzeption des vorliegenden Gesetzentwurfes als Hilfsorgan des Landtags – nicht dieselben Befugnisse wie dem Bürgerbeauftragten eingeräumt werden dürfen, der diese Rechte seinerseits nur vom Petitionsausschuss ableitet.

Soweit der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit über weitergehende Befugnisse verfügt, haben diese ihre verfassungsrechtliche Grundlage nicht in den parlamentarischen Kontrollbefugnissen des Landtags.

Wissenschaftlicher Dienst