

# ZLVR

3. Jahrgang

Zeitschrift für Landesverfassungsrecht  
und Landesverwaltungsrecht

Die allgemeine Zeitschrift für das Verfassungsrecht und das Verwaltungsrecht aller sechzehn deutschen Länder

Nr. 1 / 2018

Herausgegeben von Hannes Berger und Lukas C. Gundling

ISSN (Online) 2511-3666

## Inhalt dieses Heftes

### Die Zentrale Beschwerdestelle der sächsischen Polizei

*Buchallik/Behschnitt*

Seite 1

### Öffentliche Bibliotheksgesetze

*Berger*

Seite 14

### Lehrevaluation als Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit?

*Gundling*

Seite 18

### Rechtsprechung

*OVG Sachsen-Anhalt*

*mit Besprechung Gmeiner*

*VerfGH Baden-Württemberg*

Seite 22

### Redaktionsteil

Seite 37

# 1/2018

## Die Zentrale Beschwerdestelle der sächsischen Polizei im Kontext des polizeilichen Beschwerdemanagements der anderen Länder

von Philipp Buchallik und Benjamin Behschnitt, Dresden\*

### I. Einleitung

Eines der konstituierenden Merkmale des GG ist die Übertragung der Polizeihochheit auf die Länder (Art. 30 GG).<sup>1</sup> Die Polizeien der Länder sind durch die Landespolizeigesetze ermächtigt, zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung (z.B. § 1 Abs. 2 SächsPolG) nach der Ausübung pflichtgemäßen Ermessens gegebenenfalls auch Gewalt anzuwenden (z.B. § 3 Abs. 2 i.V.m. §§ 30ff. SächsPolG). Dies versetzt die Polizei in eine besondere Machtposition gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern. Immer wieder führen Polizeieinsätze jedoch zu Diskussionen über deren Verhältnis- und Rechtmäßigkeit.<sup>2</sup> Auch für problematische Vorgänge und Geschehnisse innerhalb der Polizei gibt es für betroffene Bedienstete nicht immer eine geeignete Anlaufstelle.<sup>3</sup> Während in anderen Staaten (unabhängige) Beschwerdemechanismen üblich sind,<sup>4</sup> gibt es in Deutschland zum Teil große Skepsis.<sup>5</sup>

\* Philipp Buchallik ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Sonderforschungsbereich 1285 „Invektivität. Konstellationen und Dynamiken der Herabsetzung“, Teilprojekt „Invektivität im Netz“ an der TU Dresden.

Benjamin Behschnitt ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Professur für Rechts- und Verfassungstheorie der TU Dresden.

<sup>1</sup> Das GG beschränkt die polizeiliche Kompetenz des Bundes auf den „Grenzschutz“ (Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 GG), der von der Bundespolizei wahrgenommen wird, auf bestimmte Zuständigkeiten bei „der Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus“ (Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG), die „Zusammenarbeit des Bundes und der Länder [...] in der Kriminalpolizei [sowie auf] die Errichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes und die internationale Verbrechensbekämpfung“ (Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 a) u. b) GG).

<sup>2</sup> Z.B. aktuell in der Diskussion um die Geschehnisse rund um den G-20-Gipfel in Hamburg oder sehr prominent auch die Auflösung der Proteste gegen Stuttgart 21.

<sup>3</sup> Siehe dazu etwa: Hartmut Aden, Stellungnahme für die öffentliche Sachverständigenanhörung des Innenausschusses des Landtages Nordrhein-Westfalen zum Thema „Eine unabhängige Polizeibeschwerdestelle für Nordrhein-Westfalen schaffen“, Antrag der Fraktion der PIRATEN v. 12.2.2016, LT NRW Drs.-Nr. 16/8974.

<sup>4</sup> Z.B. England und Wales (Independent Police Complaints Commission), Schottland (Police Complaints Commissioner for Scotland), Nordirland (Police Ombudsman for Northern Ireland), Portugal (Inspeção-Geral da Administração Interna), Neuseeland (Independent

Schon länger kritisieren intergouvernementale und nichtgouvernementale Menschenrechtsorganisationen die Bundesrepublik für diesen Umstand und fordern die Einrichtung eines unabhängigen Beschwerdemanagements bei den Polizeibehörden.<sup>6</sup>

Ähnlich wie bei der Frage der Kennzeichnungspflicht von Polizistinnen und Polizisten,<sup>7</sup> ist die Einrichtung von unabhängigen Beschwerdestellen der Polizei ein politisch heißes Eisen. Auch wenn sich tendenziell Parteien des mitte-links Spektrums zur Förderung des Transparenzgedankens und zur Sensibilisierung für eine polizeiliche Fehlerkultur einhergehend mit der daraus

dent Police Conduct Authority), USA (verschiedene, z.B. Office of Police Complaints im District of Columbia, Office of Police Monitor in Austin, Texas oder Office of the Chief Investigator in Detroit), Belgien (Ständiger Kontrollausschuss der Polizeidienste), Dänemark (Den Uafhængige Politiklagemyndighed), Kenia (Independent Policing Oversight Authority). Siehe auch Eric Töpfer/Tobias Peter, Unabhängige Polizeibeschwerdestellen. Was kann Deutschland von anderen europäischen Staaten lernen?, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin 2017, <http://bit.ly/2EQfU98> (Zugriff: 16.1.2018); Monica den Boer/Roel Fernhout, Policing the Police – Police Oversight Mechanisms in Europe: Towards a Comparative Overview of Ombudsmen and their Competencies, Delhi 2008, <http://bit.ly/2mR3UNZ> (Zugriff: 16.1.2018).

<sup>5</sup> Siehe z.B. die Kritik der Deutschen Polizeigewerkschaft (DPoG) am Gesetzesentwurf der GRÜNEN für einen Bundespolizeibeauftragten in der öffentlichen Anhörung im Innenausschuss des Bundestags am 29.5.2017, „Justiz ist richtiger Ansprechpartner bei Konflikten. DPoG lehnt Einrichtung eines Bundespolizeibeauftragten ab“, *Polizeispiegel*, Juli/August 2017, 10f.

<sup>6</sup> UN, *Human Rights Committee*, Concluding Observations of the Human Rights Committee – Germany, CCPR/C/DEU/CO/6, 12.11.2012, Ziff. 10; UN, *Committee against Torture*, Concluding Observations of the Committee against Torture, CAT/C/DEU/CO/5, 12.12.2011, Ziff. 18 u. 19; UN, *Human Rights Council*, Report of the Working Group on Arbitrary Detention. Mission to Germany, A/HRC/19/57/Add.3, 23.02.2012, Ziff. 67; *Commissioner for Human Rights of the Council of Europe*, Report by the Commissioner for Human Rights Mr. Thomas Hammerberg on his visit to Germany 9-10 and 15-20 October 2006, CommDH (2007) 14, 11.7.2007, Ziff. 39; Eric Töpfer, Unabhängige Polizei-Beschwerdestellen. Eckpunkte für ihre Ausgestaltung, Policy Paper, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin 2014, <http://bit.ly/2DrMkK9> (Zugriff: 16.1.2018); *Humanistische Union*, Gesetzesentwurf zur Institutionalisierung eines Polizeibeauftragten konzipiert als idealtypischer Musterentwurf für Bundespolizei und Bundeskriminalamt, Berlin 2010, <http://bit.ly/2mOsUFv> (Zugriff: 16.01.2018); *Amnesty International/Humanistische Union/Internationale Liga für Menschenrechte/Komitee für Grundrechte und Demokratie/Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein*, Für eine unabhängige Kontrollinstanz zur Untersuchung von Polizeigewalt, Mitteilungen der Humanistischen Union Nr. 217, 2/2012, 12.

<sup>7</sup> Siehe zur Debatte um die Kennzeichnungspflicht z.B. Christian Barczak, *NVwZ* 2011, 852.

resultierenden Stärkung des Vertrauens in die Institution Polizei für die Einrichtung aussprechen und mitte-rechts Parteien hingegen in solchen Institutionen ein Misstrauen gegen die Polizei und die Gefahr von Paralleljustiz oder Untergrabung des Systems der Dienstaufsichtsbeschwerde sehen, lassen sich Pro und Kontra nicht grundsätzlich in ein Schema mitte-rechts vs. mitte-links Parteien einordnen. So sprachen sich bereits von SPD, GRÜNEN und/oder LINKEN getragene Landesregierungen gegen die Einrichtung von (unabhängigen) Beschwerdestellen aus<sup>8</sup> und so richteten CDU getragene Landesregierungen neue Beschwerdemechanismen ein bzw. Christdemokraten in der Opposition forderten diese.<sup>9</sup>

Seit einigen Jahren ist das Thema polizeiliches Beschwerdemanagement sowohl im Bund als auch in den Ländern auf der politischen Agenda.<sup>10</sup> Bisher haben drei Länder (Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein) von der Exekutive unabhängige durch den Landtag eingesetzte Bürgerbeauftragte eingerichtet, die sich insbesondere auch mit Beschwerden von Polizeibediensteten und von Bürgerinnen und Bürgern gegen die Polizei befassen.<sup>11</sup> In anderen Bundesländern wird die Einrichtung solcher unabhängiger Institutionen parlamentarisch diskutiert<sup>12</sup> oder ist in aktuellen Koalitionsvereinbarungen vorgesehen.<sup>13</sup>

<sup>8</sup> Die oppositionellen GRÜNEN stellten 2015 im Brandenburger Landtag den Antrag auf Einrichtung einer unabhängigen Polizeibeschwerdestelle, was von der rot-roten Regierungsmehrheit abgelehnt wurde (s. Fn. 90). 2016 stimmte die rot-grüne Regierung in NRW gegen den Antrag der PIRATEN-Fraktion zur Einrichtung eines unabhängigen Polizeibeauftragten (s. Fn. 95). 2017 lehnte die Parlamentsmehrheit aus CDU/CSU und SPD den Gesetzesentwurf der GRÜNEN zur Schaffung eines Bundespolizeibeauftragten im Bundestag ab (s. Fn. 97).

<sup>9</sup> 2009 richtete die Regierung aus CDU und SPD in Sachsen-Anhalt eine zentrale Beschwerdestelle der Polizei ein (s. Fn. 81). 2014 hatte die damals oppositionelle niedersächsische CDU-Fraktion vergeblich einen Antrag auf Einrichtung eines unabhängigen Polizeibeauftragten wie in Rheinland-Pfalz im Landtag gestellt (s. Fn. 80). Der gegenwärtige hessische Koalitionsvertrag von CDU und GRÜNEN sieht die Schaffung einer „Ombudsstelle für Bürgeranliegen und Beschwerden“ beim Petitionsausschuss des Landtags vor, in der ausdrücklich die/der bisherige Polizeibeauftragte im Innenministerium aufgehen soll (s. Fn. 78). Die mitregierende baden-württembergische CDU unterstützt im aktuellen Koalitionsvertrag die/den von Grün-Rot eingesetzten für Polizeibeschwerden zuständige(n) Bürgerbeauftragte(n) (s. Fn. 76).

<sup>10</sup> Siehe dazu die untenstehende tabellarische Aufstellung und die entsprechenden Anmerkungen, S. 9.

<sup>11</sup> Hamburg verfügte 1998-2001 über eine Polizeikommission.

<sup>12</sup> So z.B. im Hessischen Landtag 2013, im Niedersächsischen Landtag 2014, im Brandenburger Landtag 2015, im Landtag Nordrhein-

Westfalen 2016, im Berliner Abgeordnetenhaus 2016, in der Bremischen Bürgerschaft 2017; für den Bund im Bundestag 2015-2017.

Das Spektrum institutionalisierten polizeilichen Beschwerdemanagements reicht von Beschwerdemöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger bei jeder Polizeidienststelle, über das interne Beschwerdesystem für Polizeibedienstete (Dienst- und Fachaufsicht bzw. betriebsinterne Kontroll- oder Beschwerdestrukturen wie interne Ermittlungsstellen, Gleichstellungs- oder Mobbingbeauftragte, Personalräte, Vertrauensstellen oder Gewerkschaften) bis zum Petitionswesen bei den Parlamenten. Darüber hinaus existieren oder sind in der Debatte: Zentrale Beschwerdestellen bei den Landesinnenministerien, Bürgerbeauftragte bzw. Ombudsstellen der Landesparlamente, Polizeikommissionen oder das gesonderte Amt der/des Polizeibeauftragten.<sup>14</sup> Damit einher geht die Frage, ob sich die Beschwerdeeinrichtung nur an Bürgerinnen und Bürger oder nur an Polizeibedienstete, oder an beide Gruppen gleichermaßen richtet (ein- oder zweidimensionales Modell).

Im Folgenden wird ein Blick auf die sächsische Herangehensweise geworfen, welche am 5. Januar 2016 in Form der Zentralen Beschwerdestelle der sächsischen Polizei (ZBSt) eingerichtet wurde. Zur Kontextualisierung wird darüber hinaus ein einordnender Blick in die polizeilichen Beschwerdemanagementsysteme der anderen Bundesländer geworfen. Als Grundlage für die Beschäftigung mit der ZBSt dient vor allem ihr erster Jahresbericht vom 8. März 2017 (aktualisiert am 12. Dezember 2017),<sup>15</sup> das Protokoll der Debatte im Sächsischen Landtag im Zuge eines Antrages der Regierungsfractionen zur Einrichtung eines öffentlichen Berichtswesens und zur Erarbeitung von Leitlinien über die Arbeit der Beschwerdestelle am 2. Februar 2017<sup>16</sup> sowie die Antworten der sächsischen Staatsregierung auf zahlreiche Kleine Anfra-

Westfalen 2016, im Berliner Abgeordnetenhaus 2016, in der Bremischen Bürgerschaft 2017; für den Bund im Bundestag 2015-2017.

<sup>13</sup> CDU Hessen und Bündnis 90/Die Grünen Hessen, Koalitionsvertrag 2014-2019 v. 18.12.2013, 104; SPD LV Berlin, Die Linke LV Berlin, Bündnis 90/Die Grünen LV Berlin, Koalitionsvereinbarung 2016-2021 v. 8.12.2016, 147.

<sup>14</sup> Dieses in einigen Bundesländern verbreitete deutsche Modell eines „Polizeibeauftragten als Hybrid aus spezialisierter Polizeibeschwerdestelle und Ombudsperson [ist] europaweit einmalig“, *Töpfer/Peter*, Unabhängige Polizeibeschwerdestellen, 7.

<sup>15</sup> Zentrale Beschwerdestelle der sächsischen Polizei (ZBSt), Jahresbericht 2016 v. 8.3.2017 (aktualisiert am 12.12.2017).

<sup>16</sup> Sächsischer Landtag (SLT), Plenarprotokoll (PIPr) 6/49 v. 2.2.2017, TOP 6, 4387-4395.

gen des Landtagsabgeordneten Enrico Stange (LINKE).<sup>17</sup> Für die Betrachtung der anderen Länder wurden zuvorderst einschlägige Gesetze, Parlamentsdokumente und die offiziellen sowie öffentlich zugänglichen Informationen der zuständigen Länderbehörden genutzt.

## II. Entstehung, Auftrag und Arbeitsweise

Die Debatte um eine Institutionalisierung des Polizeibeschwerdemanagements wird auch in Sachsen schon länger geführt. In der vergangenen Legislaturperiode 2009–2014 brachten die Fraktionen der GRÜNEN und der LINKEN je einen Gesetzentwurf zu diesem Thema ein. So wollten die GRÜNEN eine „Polizeikommission zur Gewährleistung rechtmäßiger Polizeiarbeit“ und die LINKEN eine „unabhängige Polizei-Ombudsstelle als Hilfsorgan des Landtages“ einführen.<sup>18</sup> Beide Gesetzentwürfe wurden durch den Landtag abgelehnt.<sup>19</sup>

Nach der Landtagswahl 2014 vereinbarte die neugebildete Regierungskoalition aus CDU Sachsen und SPD Sachsen im gemeinsamen Koalitionsvertrag die Einrichtung einer „unabhängige[n] Zentrale[n] Beschwerdestelle der sächsischen Polizei im Staatsministerium des Innern.“<sup>20</sup> Laut Koalitionsvertrag soll sich die Beschwerdestelle als Ansprechpartner an Polizeibedienstete und an Bürgerinnen und Bürger in gleichem Maße richten.

Ziel der Stelle sei es auf der einen Seite, „das Vertrauensverhältnis zwischen der sächsischen Polizei und den Bürgerinnen und Bürgern weiter [zu] stärken und Hinweise, Anregungen und Beschwerden ernst [zu] nehmen“, auf der anderen Seite böte „[ein solches Beschwerdemanagement] der Polizei die Chance, fehlerhaftes Verhalten zu erkennen und abzustellen und eröffnet gleichzeitig die Möglichkeit, Notwendigkeiten des polizeilichen Handelns gegenüber den Bürgern zu erläutern

und transparent zu machen.“<sup>21</sup> Diese Anliegen rückten Vertreter der Regierungsfractionen auch bei der Debatte um Berichtswesen und Leitlinien der ZBSt im Sächsischen Landtag am 2. Februar 2017 in den Fokus. So sprach der Abgeordnete Ronald Pohle (CDU) von „[der] Chance, in erster Linie das berechtigt hohe Vertrauen der Bevölkerung in unsere Polizei weiter zu stärken.“<sup>22</sup> Weiterhin, so Pohle, „bietet [...] [die ZBSt] auch unseren Polizisten [eine Chance], die mit der Einrichtung der Stelle ebenfalls einen Adressaten für ihre Beschwerden und Anliegen erhielten.“<sup>23</sup> Der Abgeordnete Albrecht Pallas (SPD) stellte den Transparenzgedanken und einen produktiven Umgang mit Fehlern ins Zentrum seines Debattenbeitrages.<sup>24</sup>

Die ZBSt nahm zum 5. Januar 2016 beim Sächsischen Staatsministerium des Innern (SMI) ihre Arbeit auf.<sup>25</sup> In ihrem ersten Jahresbericht führt die ZBSt ihre Ziele, Aufgaben und Arbeitsweise auf.<sup>26</sup> Damit kommt sie einem Landtagsbeschluss vom 2. Februar 2017 zur Einrichtung eines öffentlichen Berichtswesens über die Arbeit der ZBSt nach.<sup>27</sup> Dem Jahresbericht 2016 der ZBSt zufolge, soll das Vertrauensverhältnis zwischen Bürgerinnen und Bürgern und sächsischer Polizei, sowie die Bürgernähe der Arbeit derselben und des SMI gestärkt werden. Weiterhin soll mit der ZBSt polizeiliches Handeln transparenter und nachvollziehbarer werden. Außerdem verfolgt sie das Ziel, zum Erkennen und zur Korrektur fehlerhaften oder kritikwürdigen polizeilichen Handelns und somit zur Optimierung der Arbeit der Polizei beizutragen.

Um diese Ziele zu erreichen, hat die ZBSt folgende Aufgaben: Bearbeitung von bei der Sächsischen Staatskanzlei, beim SMI oder direkt bei der ZBSt eingegangenen Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern sowie internen Beschwerden von Bediensteten der Polizei; abschließende Bearbeitung von Beschwerden bezüglich der Beschwerdebearbeitung von Polizeidienststellen oder der Hochschule der sächsischen Polizei; Bearbeitung von sonstigen Anliegen, wie Bitten, Hinweisen,

<sup>17</sup> Antworten des Sächsischen Staatsministers des Innern auf die Kleinen Anfragen (KlAnfr) des Abgeordneten Enrico Stange, Fraktion DIE LINKE, SLT Drs.-Nr. 6/5008; 6/5204; 6/7715; 6/7716; 6/7717; 6/7733; 6/10093; 6/10785; 6/10850; 6/10851; 6/10884, 6/11673 u. 6/11674.

<sup>18</sup> Gesetzentwürfe SLT Drs.-Nr. 5/9962 u. 5/10200; SLT PIPr 5/63 v. 27.9.2012, TOP 3 u. 4, 6341-6344.

<sup>19</sup> SLT PIPr 5/82 v. 18.9.2013, TOP 3 und 4, 8484-8496.

<sup>20</sup> CDU Sachsen/SPD Sachsen, Koalitionsvertrag 2014-2019 v. 10.11.2014, 102.

<sup>21</sup> CDU Sachsen/SPD Sachsen, Koalitionsvertrag 2014-2019 v. 10.11.2014, 102f.

<sup>22</sup> SLT PIPr 6/49 v. 2.2.2017, TOP 6, 4387.

<sup>23</sup> SLT PIPr 6/49 v. 2.2.2017, TOP 6, 4387.

<sup>24</sup> SLT PIPr 6/49 v. 2.2.2017, TOP 6, S. 4388f.

<sup>25</sup> Pressemitteilung SMI v. 28.12.2015.

<sup>26</sup> ZBSt, Jahresbericht 2016, 2ff.

<sup>27</sup> SLT PIPr 6/49 v. 2.2.2017, TOP 6, 4395; Antrag CDU-Fraktion/SPD-Fraktion v. 17.1.2017, SLT Drs.-Nr. 6/8111.

Anfragen oder Vorschlägen, bezüglich Polizeihandeln; statistische Erfassung und Aufbereitung des Beschwerdeaufkommens im Rahmen eines Jahresberichts. Darüber hinaus soll die ZBSt dem SMI als Ansprechpartner im Zuge polizeirelevanter Prüfvorgänge der zum Schutz der Menschenrechte eingerichteten Gremien, wie etwa der „Länderkommission der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter“ und anderen, dienen.<sup>28</sup>

Obleich die ZBSt organisatorisch dem Landespolizeipräsidenten im Innenministerium zugeordnet ist, arbeitet sie nach eigenen Angaben weisungsfrei, unabhängig und räumlich getrennt. Sie bestimmt selbst die Verfahren zur Prüfung der Beschwerden. Grundlage der Beschwerdebearbeitung „sind Stellungnahmen und ergänzende fachliche Unterlagen/Akten, die durch die Beschwerdestelle angefordert und eingesehen werden.“<sup>29</sup> Sie hat dabei weder eine Zuständigkeit für Ermittlungen im strafrechtlichen Sinn noch die Befugnis, ein dienstrechtliches Disziplinarverfahren durchzuführen. Bei Fällen, welche die ZBSt für straf- bzw. dienstrechtlich relevant hält, werden diese an die zuständigen Stellen (Polizeidienststelle, Staatsanwaltschaft, zuständige Vorgesetzte bei vermuteten Dienstvergehen bzw. an die Fachreferate im SMI, wenn es sich um grundsätzliche oder landesweite Anliegen handelt) weitergeleitet.<sup>30</sup>

Wenn eine Abgabe der Beschwerde an andere Stellen erfolgt, wird der Beschwerdeführende darüber schriftlich in Kenntnis gesetzt. Die Beschwerdebearbeitung wird in Zusammenarbeit mit den betroffenen Polizeidienststellen vorgenommen und der Beschwerdegegenstand auch den individuellen Betroffenen vorgelegt, damit eine „objektive Stellungnahme“<sup>31</sup> ermöglicht werden kann. Für die „sonstigen Anliegen“ übernimmt die ZBSt eine Mittlerfunktion, indem sie diese an die verantwortliche Polizeidienststelle weiterleitet.<sup>32</sup>

Beschwerdeführende werden schriftlich über den Eingang ihrer Beschwerde informiert, ihnen wird ein(e) Ansprechpartner(in) genannt und bei längerer Bearbeitungsdauer werden ihnen Zwischenstände mitgeteilt. Die Entscheidung über das Prüfergebnis der Beschwerde

trifft der Leiter der ZBSt im Benehmen mit den Bearbeitenden. Beschwerdeführende werden schriftlich über das Prüfergebnis informiert und die von der Beschwerde betroffenen Polizeidienststellen erhalten eine Kopie des Schreibens an die Beschwerdeführenden. Dies soll der Transparenz und der Verbesserung der polizeilichen Arbeit dienen.<sup>33</sup>

### III. Zugang, Ausstattung und Inanspruchnahme

Der Zugang zur ZBSt ist barrierearm gestaltet. Sie ist per E-Mail, Brief, Fax oder auch über eine wochentags eingerichtete Telefonsprechzeit erreichbar. Es können auch Gesprächstermine vereinbart werden. Bei an die Beschwerdestelle gerichteten Anliegen sind weder Formvorschriften noch eine Frist zu wahren.<sup>34</sup>

In der Konzeption der Beschwerdestelle sind insgesamt fünf Mitarbeiter vorgesehen. Darunter je eine Leitungs- und Referentenstelle, zwei Sachbearbeiterstellen und eine Stelle für Tarifbeschäftigte. Weiterhin ist eine belastungsorientierte Anpassung der Personalausstattung möglich.<sup>35</sup>

<sup>28</sup> ZBSt, Jahresbericht 2016, 2.

<sup>29</sup> ZBSt, Jahresbericht 2016, 3.

<sup>30</sup> ZBSt, Jahresbericht 2016, 3f.

<sup>31</sup> ZBSt, Jahresbericht 2016, 4.

<sup>32</sup> ZBSt, Jahresbericht 2016, 3f.

<sup>33</sup> ZBSt, Jahresbericht 2016, 3f.

<sup>34</sup> ZBSt, Jahresbericht 2016, 3 u. 9; ZBSt,

<http://www.smi.sachsen.de/27329.htm> (Zugriff: 2.1.2018). Die meisten der 219 im Jahr 2016 eingereichten Beschwerden wurden per E-Mail (128) oder Brief (68) eingereicht. Dagegen waren Fax (11), Telefon (10) und das persönliche Gespräch (2) eher im Ausnahmefall gewählte Beschwerdewege, ZBSt, Jahresbericht 2016, 5.

<sup>35</sup> Antw. d. Sächsischen Staatsministers des Innern v. 28.7.2017 auf die KIAnfr d. Abg. Stange, SLT Drs.-Nr. 6/10093, 1.

## Beschwerdeaufkommen bei der ZBSt 2016/2017 eigene Darstellung<sup>36</sup>

2016	Januar	Februar**	März	April	Mai	Juni	Juli	August	September	Oktober	November	Dezember	Gesamt	davon von Polizei- bediensteten
	Beschwerden*	45	24	18	23	14	13	11	16	14	10	15		
sonstige Anliegen*	70	40	44	32	20	36	37	35	41	34	34	22	445	3
2017	Januar	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli	August	September	Oktober	November	Dezember	Gesamt	davon von Polizei- bediensteten
	Beschwerden*	15	13	27	14	16	20	12	24	11	19	16		
sonstige Anliegen*	47	25	41	39	30	33	47	35	43	32	26	17	415	4

Im Jahr 2016 gingen 219 Beschwerden und 445 sonstige Anliegen bei der ZBSt ein.<sup>37</sup> 2017 waren es 202 Beschwerden und 415 sonstige Anliegen.<sup>38</sup> „Als Beschwerden werden alle Anliegen erfasst und bearbeitet, in denen Kritik an der fachlichen Arbeit der sächsischen Polizei oder am Verhalten von Polizeibediensteten vorgetragen wird.“<sup>39</sup> 2016 waren darunter sechs Beschwerden und drei sonstige Anliegen, die von Bediensteten der sächsischen Polizei vorgetragen wurden.<sup>40</sup> Im Jahr 2017 waren es drei Beschwerden und vier sonstige Anliegen.<sup>41</sup>

Die eingehenden Beschwerden und sonstigen Anliegen sind relativ gleichmäßig über das jeweilige Jahr verteilt.

<sup>36</sup> ZBSt, Jahresbericht 2016; Antw. d. Sächsischen Staatsministers des Innern v. 25.5.2016, 23.1.2017, 28.7.2017, 27.10.2017 u. 30.1.2018 auf die KlAnfr d. Abg. Stange, SLT Drs.-Nr. 6/5008, 6/7715, 6/10093, 6/10884 u. 6/11674.

\* „Als Beschwerden werden alle Anliegen erfasst und bearbeitet, in denen Kritik an der fachlichen Arbeit der sächsischen Polizei oder am Verhalten von Polizeibediensteten vorgetragen wird.“, ZBSt, Jahresbericht 2016, 4. „Sonstige Anliegen“ umfassen Bitten, Vorschläge und Anfragen in Bezug auf polizeiliche Themen, ZBSt, Jahresbericht 2016, 8.

\*\* Im Februar 2016 wurde zu einem Sachverhalt Beschwerde von 73 verschiedenen Beschwerdeführenden vorgetragen. Antw. d. Sächsischen Staatsministers des Innern v. 25.5.2016 auf die KlAnfr d. Abg. Stange, SLT Drs. 6/5008, 2.

<sup>37</sup> ZBSt, Jahresbericht 2016, 4 u. 8.

<sup>38</sup> Antw. d. Sächsischen Staatsministers des Innern v. 28.7.2017, 27.10.2017 u. 30.1.2018 auf die KlAnfr d. Abg. Stange, SLT Drs.-Nr. 6/10093; 6/10884, 2 u. 6/11674, 2.

<sup>39</sup> ZBSt, Jahresbericht 2016, 4.

<sup>40</sup> Antw. d. Sächsischen Staatsministers des Innern v. 28.7.2017 auf die KlAnfr d. Abg. Stange, SLT Drs.-Nr. 6/10093, 3.

<sup>41</sup> Antw. d. Sächsischen Staatsministers des Innern v. 28.7.2017, 27.10.2017 u. 30.1.2018 auf die KlAnfr d. Abg. Stange, SLT Drs.-Nr. 6/10093, 3; 6/10884, 3 u. 6/11674, 2.

Lediglich im Januar 2016 gab es ein auffällig erhöhtes Beschwerdeaufkommen, was vermutlich an der medialen Aufmerksamkeit für die neue Stelle sowie aufgrund der erstmals auf diese Weise eingerichteten Beschwerdemöglichkeit lag. Bedienstete der sächsischen Polizei nehmen die Beschwerdestelle nur wenig in Anspruch, so liegen ihre Beschwerden und Anliegen im Bereich von etwa ein bis drei Prozent der Gesamteingänge. Die meisten Beschwerden im Jahr 2016 betrafen die Polizeidirektionen (PD) der drei Großstädte in Sachsen (PD Dresden 68, PD Leipzig 54, PD Chemnitz 44), während die eher ländlich geprägten PD (PD Görlitz 25, PD Zwickau 20) und die Landespolizei (Präsidium der Bereitschaftspolizei 7, Landespolizeipräsidium 1) weniger betroffen waren.<sup>42</sup> Für 2017 liegt eine derartige Verortung der Beschwerden noch nicht vor.

Hinsichtlich der Bearbeitungsdauer von Beschwerden gibt es keine Vorgaben für die Beschwerdestelle. Die Ergebnisse der Beschwerdeprüfung werden den Beschwerdeführenden schriftlich mitgeteilt. 2016 wurden 89,5 Prozent der Beschwerden innerhalb von drei Monaten bearbeitet, 40,6 Prozent sogar innerhalb eines Monats und nur 4,1 Prozent der Beschwerden benötigten eine mehr als fünfmonatige Bearbeitung.<sup>43</sup> Lediglich eine Beschwerde aus dem Jahr 2016 ist mit dem Stand 31. Dezember 2017 noch nicht abschließend bearbeitet. Ebenfalls mit Stand 31. Dezember 2017, sind 184 (91 Prozent) der 202 Beschwerden des Jahres 2017 abschließend bearbeitet worden.<sup>44</sup>

<sup>42</sup> ZBSt, Jahresbericht 2016, 6.

<sup>43</sup> ZBSt, Jahresbericht 2016, 6f.

<sup>44</sup> Antw. d. Sächsischen Staatsministers des Innern v. 30.1.2018 auf die KlAnfr d. Abg. Stange, SLT Drs.-Nr. 6/11674, 2.

In ihrem Jahresbericht veröffentlicht die Beschwerdestelle eine Bewertung, inwiefern die Beschwerden als „begründet“, „teilweise begründet“ beziehungsweise „nicht entscheidbar“ erachtet werden. Für 2016 werden 62,5 Prozent (137) der Beschwerden als „unbegründet“, 19,2 Prozent (42) als „teilweise begründet“, 9,6 Prozent (21) als „begründet“ und 8,7 Prozent (19) als „nicht entscheidbar“ bewertet.<sup>45</sup> In zehn Fällen führten Beschwerden dazu, dass gegen Polizeibedienstete strafrechtliche Ermittlungen eingeleitet wurden. Ob und in wie vielen Fällen Beschwerden zu Disziplinarverfahren führten ist unklar, da der zuständige Dienstvorgesetzte entscheidet, „ob aus einem Beschwerdevorgang heraus disziplinarische Ermittlungen einzuleiten sind.“<sup>46</sup> Für 2017 ist bisher noch nicht bekannt, ob und in wie vielen Fällen Beschwerden zu strafrechtlichen Ermittlungen gegen Bedienstete der sächsischen Polizei führten. In zwei Fällen – einem aus dem Jahr 2016 und einem aus 2017 – führten Beschwerden zu dienstrechtlichen Konsequenzen, welche der ZBSt mitgeteilt wurden.<sup>47</sup>

Inhaltlich ging es bei den „teilweise begründeten“ und den „begründeten“ Beschwerden neben anderem um jeweils in Einzelfällen kritisiertes „polizeiliches Notrufmanagement“, die „Aufnahme von Verkehrsunfällen“, Maßnahmen im Rahmen von Fußballspielen und Versammlungen, „Untätigkeit im Rahmen der polizeilichen Gefahrenabwehr“, die Aufnahme von Anzeigen, Wortwahl und Auftreten gegenüber Bürgerinnen und Bürgern und um einzelne „Ermittlungsmaßnahmen bei der Strafverfolgung bzw. der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten“.<sup>48</sup> Bei den vorgebrachten „sonstigen Anliegen“ ging es vor allem um Bitten bezüglich der Erhöhung von Polizeipräsenz, Polizeihandeln und Verkehrsüberwachung an bestimmten Orten sowie um Themen wie den Stel-

lenabbau bei der sächsischen Polizei, den Erhalt von Präventionsprojekten, die Beschleunigung der Bearbeitung von Strafanzeigen und die Verbesserung von Abläufen bei der Bearbeitung von Onlineanzeigen.<sup>49</sup>

#### IV. Betrachtung der Rechtsgrundlagen

Die Rechtsgrundlagen der ZBSt wurden erst aufgrund einer Kleinen Anfrage des Landtagsabgeordneten Stange öffentlich.<sup>50</sup> So wird zunächst als Grundlage für die Einrichtung der Beschwerdestelle an verschiedenen Stellen der für die Legislaturperiode von 2014 bis 2019 geltende Koalitionsvertrag zwischen CDU Sachsen und SPD Sachsen genannt.<sup>51</sup> Als Ausformung politischer Willensbildung kann der Koalitionsvertrag jedoch keine zufriedenstellende Rechtsgrundlage bilden. Zwar ist die Rechtsqualität von Koalitionsverträgen umstritten, jedoch besteht Einigkeit, dass sie nicht gerichtlich einklagbar und damit nicht vollstreckbar sind.<sup>52</sup>

Darüber hinaus nennt das SMI bei der Beantwortung der Kleinen Anfrage Art. 17 GG und Art. 35 SächsVerf, also das Petitionsrecht der Bevölkerung, sowie auf einfachgesetzlicher Ebene die beim SMI liegende Dienst- und Fachaufsicht gem. §§ 72 und 74 SächsPolG.<sup>53</sup> Eine konkrete rechtliche Ausgestaltung der Beschwerdestelle – zumindest durch Rechtsverordnung – gibt es nicht. Dies mag, so stellte auch der Abgeordnete Stange während der Einbringung eines Alternativentwurfs für das polizeiliche Beschwerdemanagement im Sächsischen Landtag fest,<sup>54</sup> verwundern, da § 74 Abs. 4 SächsPolG dem SMI die Möglichkeit einräumt „durch Rechtsverordnung weitere Regelungen über die Dienst- und Fachaufsicht über die nachgeordneten Polizeidienststellen und Ausbil-

<sup>45</sup> ZBSt, Jahresbericht 2016, 7. Von den bisher 184 (Stand 31.12.2017) abschließend bearbeiteten Beschwerden aus dem Jahr 2017, stufte die ZBSt 7,6 % (14) als „begründet“, 25 % (46) als „teilweise begründet“ und 60,3 % (111) als „unbegründet“ ein. Zu 7,1 % der Beschwerden (13) konnte bisher keine Entscheidung getroffen werden. Antw. d. Sächsischen Staatsministers des Innern v. 30.1.2018 auf die KIAnfr d. Abg. Stange, SLT Drs.-Nr. 6/11674, 2.

<sup>46</sup> ZBSt, Jahresbericht 2016, 8. Auch das SMI verfügt über keine Informationen zu straf- oder disziplinarrechtlichen Folgen für Polizeibedienstete aufgrund von 2016/17 bei der ZBSt eingereichten Beschwerden. Antw. d. Sächsischen Staatsministers des Innern v. 30.1.2018 auf die KIAnfr d. Abg. Stange, SLT Drs.-Nr. 6/11674, 3.

<sup>47</sup> Antw. d. Sächsischen Staatsministers des Innern v. 30.1.2018 auf die KIAnfr d. Abg. Stange, SLT Drs.-Nr. 6/11674, 2.

<sup>48</sup> ZBSt, Jahresbericht 2016, 8.

<sup>49</sup> ZBSt, Jahresbericht 2016, 8f.; Antw. d. Sächsischen Staatsministers des Innern v. 30.1.2018 auf die KIAnfr d. Abg. Stange, SLT Drs.-Nr. 6/11674, 3.

<sup>50</sup> Antw. d. Sächsischen Staatsministers des Innern v. 9.6.2016 auf die KIAnfr d. Abg. Stange, SLT Drs.-Nr. 6/5204, 1.

<sup>51</sup> ZBSt, Jahresbericht 2016, 2; Antw. d. Sächsischen Staatsministers des Innern v. 9.6.2016 auf die KIAnfr d. Abg. Stange, SLT Drs.-Nr. 6/5204, 1.

<sup>52</sup> Harald Georgi, Aktueller Begriff: Koalitionsverhandlungen – Koalitionsvertrag, Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Nr. 87/09, Berlin 2009 m.w.N.

<sup>53</sup> Antw. d. Sächsischen Staatsministers des Innern v. 9.6.2016 auf die KIAnfr d. Abg. Stange, SLT Drs.-Nr. 6/5204, 1.

<sup>54</sup> SLT PIPr 6/37 v. 23.6.2016, TOP 7, 3060.

dungs- und Beschaffungseinrichtungen für den Polizeivollzugsdienst [zu] treffen.“<sup>55</sup>

Der Verweis auf das allgemeine Petitionsrecht kann unter den vorgebrachten Rechtsgrundlagen am ehesten für diese spezielle Form des Beschwerdemangements überzeugen. Das Petitionsrecht begründet gem. Art. 17 GG und Art. 35 S. 1 SächsVerf das Jedermannsrecht, „sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden.“ Darüber hinaus hält die SächsVerf in Erweiterung der Formulierung des Art. 17 GG in Art. 35 S. 2 den „Anspruch auf begründeten Bescheid in angemessener Frist“ fest.<sup>56</sup> Als Leistungsrecht begründet das Petitionsrecht einen Anspruch des Einbringenden auf „Entgegennahme“ und „sachliche Prüfung“ des Vorbringens und verpflichtet desgleichen den Staat, die Eingabe „zur Kenntnis zu nehmen.“<sup>57</sup> Mit der Berufung auf das Petitionsrecht eröffnet das SMI also die Möglichkeit, im Falle einer Nichtbeantwortung von Beschwerden oder sonstigen Anliegen, mittels der Leistungsklage den Verwaltungsrechtsweg zu beschreiten.<sup>58</sup> Jedoch ergibt sich daraus auch, dass gegen gem. Art. 35 SächsVerf ergangene „Bescheide“ der ZBSt – außer möglicherweise der Verfassungsbeschwerde gem. Art. 81 Abs. 1 Nr. 4 SächsVerf – keine Rechtsmittel eingelegt werden können.<sup>59</sup>

## V. Der Blick in andere Bundesländer: Wie wird dort das Beschwerdemanagement gestaltet?

Es zeigt sich, dass das Beschwerdemanagement in den deutschen Ländern sowohl bezüglich der Unabhängigkeit der Institution von der Exekutive, der Zentralisierung des Beschwerdemanagements als auch hinsichtlich

der Doppelfunktion als Ombudsstelle für Bürgerinnen und Bürger und/oder Polizeibedienstete sehr unterschiedlich ausgestaltet ist. Damit gehen auch die Heterogenität der Rechtsgrundlagen und die unterschiedlich starke Stellung der verschiedenen Institutionen einher.

Als erstes aller Bundesländer richtete *Hamburg* nach dem „Hamburger Polizeiskandal“ unter dem damaligen rot-grünen Senat 1998 eine außerparlamentarische, ehrenamtliche Polizeikommission ein, die beim Innensenator angesiedelt war.<sup>60</sup> Die Kommission bestand aus drei, durch den Senat auf vier Jahre ehrenamtlich, berufenen Mitgliedern (§ 1 PKG HH). Diese konnten nur aus wichtigem Grund (§ 1 Abs. 3 PKG HH) entlassen werden und agierten ansonsten unabhängig (§ 2 Abs. 2 PKG HH). Um ihren Auftrag, „interne Fehlentwicklungen und daraus folgende Gefährdungen der Einhaltung rechtsstaatlichen Verhaltens zu erkennen und darüber zu berichten“ (§ 2 Abs. 1 PKG HH, jährliche Berichtspflicht nach § 5 PKG HH) erfüllen zu können, erhielt die Kommission das Recht auf (unangemeldeten) Zutritt zu Diensträumen und Akteneinsichtsrecht (§ 4 PKG HH). Nach § 6 PKG HH hatte „jede Person“ – also Bürgerinnen und Bürger wie Polizeibedienstete ohne Einhaltung des Dienstweges – das Recht, die Kommission anzurufen. Daraus durften den Beschwerdeführenden keine Nachteile entstehen.<sup>61</sup> Die Kommission wurde 2001 von der Koalition aus CDU und Schill-Partei wieder abgeschafft. Derzeit gibt es nur die Beschwerdemöglichkeit bei der Beschwerde- und Disziplinarabteilung der Polizei Hamburg. Heute verfügen Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg über besonders ausdifferenzierte Beschwerdemanagementsysteme. *Rheinland-Pfalz* richtete Mitte 2014 eine(n) unabhängige(n) Landespolizeibeauftragte(n) ein. Dadurch wurde das bereits seit 1974 existierende Amt der/des Bürgerbeauftragten des Landtags um diese Aufgabe ergänzt.<sup>62</sup> Gem. § 16 BürgBG RP hat der „Beauftragte für die Landespolizei [...] die Aufgabe, das partnerschaftliche Verhältnis

<sup>55</sup> Siehe dazu auch *Hartwig Elzermann/Henning Schwier*, Polizeigesetz des Freistaates Sachsen. Kommentar, Stuttgart 2014, § 74 Rn. 11.

<sup>56</sup> Dabei kann die „angemessene Frist“ je nach Komplexität des Vorbringens unterschiedlich sein. Orientierend für normale Anliegen kann die Dreimonatsfrist gem. § 75 VwGO sein. *Harald Baumann-Hasske/Bernd Kunzmann*, Die Verfassung des Freistaates Sachsen. Kommentar, Berlin 2011, Art. 35 Rn. 8.

<sup>57</sup> *Baumann-Hasske/Kunzmann*, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, Art. 35 Rn. 2.

<sup>58</sup> *Baumann-Hasske/Kunzmann*, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, Art. 35 Rn. 2 u. 9; Ausführlich zum Rechtsschutz des Art. 17 GG. *Hans H. Klein*, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter, Grundgesetz. Kommentar, München 2017, Art. 17 Rn. 128-134.

<sup>59</sup> *Baumann-Hasske/Kunzmann*, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, Art. 35 Rn. 9.

<sup>60</sup> Gesetz über die Polizeikommission v. 16.6.1998 (PKG HH).

<sup>61</sup> Siehe zum Ganzen auch *Robert Chr. van Ooyen*, Community policing: Der Bürger zwischen Partizipation, Gemeinschaft und Instrumentalisierung, in: Möllers, Martin H.W./van Ooyen, Robert Chr. (Hrsg.), Innere Sicherheit - Politik - Polizei. Bd. 1: Entwicklungen bis 2009, Brühl 2015, 15, 31-33; *August Greiner*, Polizei 4/2000, 102; *Rolf Gössner*, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 3/2000, 34.

<sup>62</sup> Landesgesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz und den Beauftragten für die Landespolizei (BürgBG RP) i.d.F. v. 8.7.2014.

zwischen Bürger und Polizei zu stärken. Er unterstützt die Bürger im Dialog mit der Polizei und wirkt darauf hin, dass begründeten Beschwerden (§ 19 [BürgBG RP]) abgeholfen wird. Ihm obliegt auch die Befassung mit Vorgängen aus dem innerpolizeilichen Bereich, die an ihn im Rahmen einer Eingabe (§ 20 [BürgBG RP]) herangetragen werden.“ Als Hilfsorgan des Landtags ist er oder sie in der Ausübung des Amtes „unabhängig, weisungsfrei und nur dem Gesetz unterworfen“ (§ 16 Abs. 1 BürgBG RP). In Personalunion mit dem Amt der/des Bürgerbeauftragten wird die/der Landespolizeibeauftragte vom Landtag auf acht Jahre mit der Möglichkeit der Wiederwahl gewählt (§ 9 i.V.m. § 17 BürgBG RP). Gem. § 4 i.V.m. § 17 BürgBG RP kann die/der Landespolizeibeauftragte die öffentlichen Stellen des Landes um Auskunftserteilung, Akteneinsicht oder Zutritt zu Einrichtungen des Landes, also auch der Polizeidiensträume, ersuchen. Wird ihr oder ihm dies verweigert, entscheidet der Petitionsausschuss des Landtags (§ 4 i.V.m. § 17 BürgBG RP). Zudem haben alle öffentlichen Stellen des Landes der/dem Landespolizeibeauftragten Amtshilfe zu leisten (§ 6 i.V.m. § 17 BürgBG RP). Nach § 18 Abs. 2 BürgBG RP darf die/der Landespolizeibeauftragte weder in Konkurrenz zu staatsanwaltlichen oder gerichtlichen Verfahren noch zu Disziplinarverfahren tätig werden.<sup>63</sup>

*Schleswig-Holstein* verfügt seit Oktober 2016 über die gesetzlich geregelte Institution einer/eines Polizeibeauftragten, die in Personalunion durch die Person der/des bereits seit 1992 existierenden Bürgerbeauftragten für soziale Angelegenheiten ausgeübt wird.<sup>64</sup> Als Hilfsorgan der parlamentarischen Kontrolle des Landtages übt sie oder er eine doppelte Funktion aus. „*Er stellt nicht nur eine Anlaufstelle für Bürger dar, sondern auch für die Polizei selbst – wird also aufgrund externer Beschwerde, interner Eingaben oder initiativ tätig.*“ [Herv. i. Orig.]<sup>65</sup> Besonders hervorzuheben ist, dass die/der Polizeibeauftragte gem. § 16 Abs. 5 BüPolBG SH nach pflichtgemäßer Ermessensausübung von sich aus tätig werden kann, „wenn ihr oder ihm Umstände bekannt werden, die den Aufgabenbereich berühren“. Zudem verfügt sie oder er – bei Verschwiegenheitspflicht (§ 18 BüPolBG SH) – über

umfangreiche Kompetenzen, Akten einzusehen, Auskünfte einzuholen sowie Zeugen und Sachverständige anzuhören.<sup>66</sup> In Abstimmung mit der Einsatzleitung kann der oder die Polizeibeauftragte auch bei „Großlagen“ (§ 16 Abs. 4 letzte Alt. BüPolBG SH) anwesend sein. Matthias Dombert und Laura Scharfenberg kommen zu dem Schluss: „Mit dem Polizeibeauftragten hat der Gesetzgeber eine Stelle geschaffen, die nicht als Beschwerdestelle konzipiert ist, sondern als Beauftragter auch ‚für‘ die Polizei tätig wird. Die Bereinigung externer und interner Konfliktsituationen durch ihn als Mediator steht im Vordergrund [...]“.<sup>67</sup>

2016 schuf *Baden-Württemberg* das Amt einer/eines Landespolizeibeauftragten des Landtags, welche(r) seit 1. Februar 2017 tätig ist.<sup>68</sup> Gem. § 15 BürgBG BW hat „[d]ie oder der Bürgerbeauftragte [...] in Bezug auf die Landespolizei die Aufgabe, das partnerschaftliche Verhältnis zwischen Bürgerschaft und Polizei zu stärken. Sie oder er unterstützt die Bürgerinnen und Bürger im Dialog mit der Polizei und wirkt darauf hin, dass begründeten Beschwerden (§ 17 [BürgBG BW]) abgeholfen wird. Ihr oder ihm obliegt auch die Befassung mit Vorgängen aus dem innerpolizeilichen Bereich, die an sie oder ihn im Rahmen einer Eingabe (§ 18 [BürgBG BW]) herangetragen werden.“ Gem. § 4 BürgBG BW<sup>69</sup> kann die/der Bürgerbeauftragte die öffentlichen Stellen des Landes um Auskunftserteilung, Akteneinsicht oder Zutritt zu Einrichtungen des Landes, also auch der Polizeidiensträume, ersuchen. Nach § 9 BürgBG BW wird die/der Bürgerbeauftragte vom Landtag auf acht Jahre mit der Möglichkeit der Wiederwahl gewählt.

In der nachstehenden Übersicht sind in den Ländern bzw. beim Bund als polizeiliche Beschwerdemanagementsysteme benannte Regelungs-Varianten aufgeführt.<sup>70</sup> Diese sind in der jeweiligen Rechtsordnung

<sup>63</sup> Siehe zum Ganzen auch: *Volker Perne*, LKRZ 2015, 45.

<sup>64</sup> 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 (BüPolBG SH) i.d.F. v. 1.9.2016.

<sup>65</sup> *Matthias Dombert/Laura Scharfenberg*, NordÖR 2017, 525, 525.

<sup>66</sup> *Dombert/Scharfenberg*, NordÖR 2017, 525, 528f.

<sup>67</sup> *Dombert/Scharfenberg*, NordÖR 2017, 525, 529.

<sup>68</sup> Gesetz über die Bürgerbeauftragte oder den Bürgerbeauftragten des Landes Baden-Württemberg (BürgBG BW) v. 23.2.2016.

<sup>69</sup> Da es im BürgBG BW keine mit § 17 BürgBG RP bzw. § 11 BüPolBG SH vergleichbare Vorschrift hinsichtlich der Geltung der Vorschriften des jeweils ersten Teils des Gesetzes über den Bürgerbeauftragten für den Polizeibeauftragten gibt, ist davon auszugehen, dass die Befugnisse der/des Bürgerbeauftragten BW dieselben sind wie die der/des Polizeibeauftragten BW.

<sup>70</sup> Eine Unterscheidung nach eindimensionalem (nur Beschwerdemöglichkeit durch Polizeibedienstete) oder

nachrangige Beschwerdebehelfe zur immer bestehenden Möglichkeit des Rechts- oder Disziplinarrechtswegs und der grundsätzlich immer möglichen Parlamentspetition gegen eine polizeiliche Maßnahme.<sup>71</sup> Hiernach scheint es derzeit drei Regelungs-Varianten von polizeilichen Beschwerdestellen zu geben:

### 1. Gesetzliche geregelte Landespolizeibeauftragte der Landesparlamente (Polizeibeauftragten-Regelung)

#### Rheinland-Pfalz

- Seit 14. Juli 2014:<sup>72</sup> Bürgerbeauftragte(r) und Beauftragte(r) für die Landespolizei<sup>73</sup>
- Landesgesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz und den Beauftragten für die Landespolizei (BürgBG RP), §§ 16-25 ausdrückliche Zuständigkeit für die Landespolizei

#### Schleswig-Holstein

- Seit 1. Oktober 2016: Bürgerbeauftragte(r) und Beauftragte(r) für die Landespolizei<sup>74</sup>
- 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 (BüPolBG SH), §§ 10-19 ausdrückliche Zuständigkeit für die Landespolizei

#### Baden-Württemberg

- Seit 1. Februar 2017: Bürgerbeauftragte(r) des Landes Baden-Württemberg<sup>75</sup>

zweidimensionalem Modell (Beschwerdemöglichkeit auch durch Bürgerinnen und Bürger) wird nicht getroffen, jedoch wird benannt, wenn nur ein Personenkreis Zugang zum jeweiligen Beschwerdemanagementsystem hat.

<sup>71</sup> § 2 Abs. 2 BürgBG BW schließt z.B. das Eingaberecht und Verfahren bei der oder dem Bürgerbeauftragten aus, wenn eine Parlamentspetition in der Sache anhängig ist, während § 12 Abs. 3 BüPolBG SH und § 18 Abs. 3 BürgBG RP das Petitionsrecht ausdrücklich parallel zum Beschwerdeverfahren ermöglichen. § 12 Abs. 2 BüPolBG SH, § 16 Abs. 2 BürgBG BW und § 18 Abs. 2 BürgBG RP schließen die Tätigkeit der/des Bürgerbeauftragten aus, wenn die Sache bereits im Rechts- oder Disziplinarrechtsweg anhängig ist.

<sup>72</sup> Wenn nicht anders bezeichnet jeweils Datum des Tätigkeitsbeginns.

<sup>73</sup> Bürgerbeauftragte(r) des Landes Rheinland-Pfalz und Beauftragte(r) für die Landespolizei, [www.derbuengerbeauftragte.rlp.de](http://www.derbuengerbeauftragte.rlp.de) (Zugriff: 16.1.2018).

<sup>74</sup> Beauftragte(r) für die Landespolizei Schleswig-Holstein, <https://www.sh-landtag.de/beauftragte/lbpol/> (Zugriff: 16.1.2018).

<sup>75</sup> Bürgerbeauftragte(r) des Landes Baden-Württemberg, <https://www.landtag-bw.de/home/derlandtag/buergerbeauftragter.html>

- Gesetz über die Bürgerbeauftragte oder den Bürgerbeauftragten des Landes Baden-Württemberg (BürgBG BW), §§ 15-21 ausdrückliche Zuständigkeit für die Landespolizei<sup>76</sup>

### 2. Zentrales Beschwerdemanagement durch spezielle Beschwerdestellen bei den Innenministerien zusätzlich zur Beschwerdemöglichkeit bei den örtlichen Polizeidienststellen (Ministerial-Regelung)

#### Bremen

- Seit 2009: Abschnitt „Interne Ermittlungen“ beim Senator für Inneres<sup>77</sup>
- Wird nur tätig, wenn Straftatverdacht vorliegt

#### Hessen

- Seit 2010: Spezielle(r) Ansprechpartner(in) im Innenministerium - nur für Polizeibedienstete<sup>78</sup>

und <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/vorschlaegen/buergerbeauftragter/> (Zugriff: 16.1.2018).

<sup>76</sup> Auf Druck der bei Gesetzesverabschiedung im Jahr 2016 mitregierenden SPD durfte die Institution nur „Bürgerbeauftragte(r)“ heißen und nicht auch wie in Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein „Beauftragte(r) für die Landespolizei“, Stuttgarter Zeitung v. 2.12.2015, <https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.gruen-rot-kreiert-den-buergerbeauftragten-vermittler-zwischen-buerger-und-behoerde.db96ae78-9088-4b64-a8dc-ef82c9b44c78.html> (Zugriff: 16.01.2018). Die nunmehr mitregierende CDU unterstützt im aktuellen Koalitionsvertrag die Einrichtung der Institution im Jahr 2017, siehe Bündnis 90/Die Grünen Baden-Württemberg und CDU Baden-Württemberg, Koalitionsvertrag 2016-2021 v. 9.5.2016, 60.

<sup>77</sup> „Abschnitt „Interne Ermittlungen““ beim Bremer Innensenator, <https://www.inneres.bremen.de/detail.php?sid=bremen52.c.12215.de> (Zugriff: 16.1.2018). Der aktuelle Koalitionsvertrag zwischen SPD und GRÜNEN sieht vor, diese interne Ermittlungsstelle vom Innen- ins Justizressort zu überführen, „um jeglichen Anschein von Voreingenommenheit im Vorhinein auszuschließen“ (SPD Land Bremen und Bündnis 90/Die Grünen LV Bremen, Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 19. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2015-2019 v. 13.7.2015, 79. 2017 stellte Die LINKE in der Bremische Bürgerschaft den Antrag auf Einrichtung einer/eines unabhängigen Polizeibeauftragten (Bremische Bürgerschaft Drs.-Nr. 19/947), was von allen anderen Fraktionen abgelehnt wurde (Bremische Bürgerschaft PIPr 19/43).

<sup>78</sup> Ein umfangreicherer Gesetzesentwurf der damaligen Opposition aus SPD und GRÜNEN wurde im Landtag 2014 abgelehnt (Hessischer LT Drs.-Nr. 18/7134, 18/7702; PIPr 18/45, 18/62). Der Koalitionsvertrag der aktuellen Regierung aus CDU und GRÜNEN sieht die Schaffung einer „Ombudsstelle für Bürgeranliegen und Beschwerden“ beim Petitionsausschuss des Landtags vor, in der ausdrücklich die Funktion der/des Polizeibeauftragten im Innenministerium aufgehen soll (CDU Hessen und Bündnis 90/Die Grünen Hessen, Koalitionsvertrag 2014-2019 v. 18.12.2013, 104). Diesbezügliche parlamentarische Initiativen hat es bisher jedoch nicht gegeben.

<ul style="list-style-type: none"> <li>Für Bürgerinnen und Bürger: Möglichkeit der Beschwerde bei jeder Polizeidienststelle<sup>79</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zusätzlich zum Petitionsausschuss des Landtags existiert ein(e) Bürgerbeauftragte(r),<sup>83</sup> die/der aber nicht ausdrücklich für Polizeibeschwerden zuständig ist<sup>84</sup></li> </ul>
<p>Niedersachsen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Seit 1. Juli 2014: „Beschwerdestelle für Bürgerinnen und Bürger und Polizei“ als unabhängige Stabsstelle beim Niedersächsischen Ministerium für Inneres und Sport<sup>80</sup></li> </ul>	<p><b>3. Beschwerdemanagement bei den örtlichen Polizeidienststellen bzw. der internen Revision der Polizei, z.T. zentrale Vermittlungsangebote (Dienststellen-Regelung)</b></p>
<p>Sachsen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Seit 5. Januar 2016: „Zentrale Beschwerdestelle der sächsischen Polizei (ZBSt)“ beim Staatsministerium des Innern</li> </ul>	<p>Bayern</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Seit 2008: Zentrales Bürgertelefon der Polizei Bayern beim Polizeipräsidium München<sup>85</sup></li> <li>Seit 2013: Zentrale interne Ermittlungsstelle beim bayerischen Landeskriminalamt, die aufgrund von Dienstaufsichtsbeschwerden von Bürgerinnen und Bürgern sowie Polizeibediensteten tätig wird.<sup>86</sup></li> </ul>
<p>Sachsen-Anhalt</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Seit 1. September 2009: „Zentrale Beschwerdestelle für den Bereich Polizei (ZB)“ beim Ministerium für Inneres und Sport<sup>81</sup></li> </ul>	<p>Berlin</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Zentrale Beschwerdestelle der internen Revision koordiniert dezentrale Beschwerdestellen in den Direktionen, Ämtern und bei der Behördenleitung<sup>87</sup>; Bürgertelefon der Polizei Berlin<sup>88</sup></li> </ul>
<p>Thüringen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Seit 1. Dezember 2017: „Polizeivertrauensstelle“ beim Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales als Stabsstelle des Staatssekretärs, aber räumlich getrennt im Landesamt für Statistik, „keine Beschwerdestelle im engeren Sinne“<sup>82</sup></li> </ul>	

<sup>79</sup> „Onlinewache“ der hessischen Polizei, <https://onlinewache.polizei.hessen.de/ow/Onlinewache/> (Zugriff: 16.1.2018).

<sup>80</sup> „Beschwerdestelle für Bürgerinnen und Bürger und Polizei“ in Niedersachsen, [https://www.mi.niedersachsen.de/startseite/service/beschwerdestelle\\_buergerinnen\\_und\\_buerger\\_und\\_polizei/beschwerdestelle-fuer-buergerinnen-und-buerger-und-polizei-125825.html](https://www.mi.niedersachsen.de/startseite/service/beschwerdestelle_buergerinnen_und_buerger_und_polizei/beschwerdestelle-fuer-buergerinnen-und-buerger-und-polizei-125825.html) (Zugriff: 16.1.2018). Die neue Landesregierung aus SPD und CDU plant laut Koalitionsvertrag die damals von der rot-grünen Landesregierung eingeführte Stelle in ihrer jetzigen Form abzuschaffen bzw. in ein Qualitätsmanagement für die gesamte Landesverwaltung umzuwandeln, siehe SPD LV Niedersachsen und CDU LV Niedersachsen, Koalitionsvereinbarung, 35. In der Opposition hatte die CDU-Fraktion einen Antrag auf Einrichtung einer/eines unabhängigen Polizeibeauftragten wie in Rheinland-Pfalz gestellt (LT Niedersachsen Drs.-Nr. 17/1747), was vom Landtag abgelehnt wurde (LT Niedersachsen PIPr v. 22.10.2014 TOP 14, 4339-4349).

<sup>81</sup> Siehe hierzu der Kenntnisnahme-Beschluss des LT Sachsen-Anhalt v. 29.5.2008 (LT Sachsen-Anhalt Drs.-Nr. 5/39/1256 B) über die Einrichtung der Beschwerdestelle durch die Landesregierung aus CDU und SPD; Beschwerdemanagement der Landespolizei auf den Seiten der „Zentralen Beschwerdestelle“ Sachsen-Anhalt, <https://zentralebeschwerdestelle.sachsen-anhalt.de/zentrale-beschwerdestelle/das-beschwerdemanagement-der-landespolizei/polizei-beschwerdestellen/> (Zugriff: 16.1.2018).

<sup>82</sup> Polizeivertrauensstelle beim Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales, <https://www.thueringen.de/th3/tmik/polizeivertrauensstelle/index.aspx> (Zugriff: 16.01.2018). Die Einrichtung der Polizeivertrauensstelle war auf Wunsch der Linkspartei im

Koalitionsvertrag vorgesehen, siehe Die Linke Thüringen, SPD Thüringen, Bündnis 90/Die Grünen LV Thüringen, Koalitionsvertrag für die 6. Wahlperiode des Thüringer LT v. 20.11.2014, 93.

<sup>83</sup> Bürgerbeauftragte(r) des Freistaats Thüringen, <https://www.buergerbeauftragter-thueringen.de/startseite/> (Zugriff: 16.1.2018). Die ausdrückliche Zuständigkeit für die Polizei, hat die/der Bürgerbeauftragte unlängst gefordert. Thüringer Allgemeine v. 27.12.2016, <http://m.thueringer-allgemeine.de/startseite/detail/-/specific/Anlaufstelle-fuer-Thueringer-Polizisten-Buergerbeauftragte-will-Anlaufpunkt-fue-1588053290> (Zugriff: 14.01.2018).

<sup>84</sup> Thüringer Gesetz über den Bürgerbeauftragten (Thüringer Bürgerbeauftragtengesetz - ThürBüBG) v. 15.5.2007.

<sup>85</sup> „Bürgertelefon beim Polizeipräsidium München“, <http://www.polizei.bayern.de/muenchen/news/presse/erreichbarkeiten/index.html/61671> (Zugriff: 16.1.2018).

<sup>86</sup> Pressemitteilung Bayerische Staatsregierung v. 28.2.2013; „Dezerinat 13 ‚Interne Ermittlungen‘ beim bayerischen LKA, <http://www.polizei.bayern.de/wir/organisation/index.html/152661> (Zugriff: 16.1.2018). Ein(e) bayerischer Polizeibeauftragte(r) wird jedoch von den GRÜNEN gefordert, siehe *Katharina Schulze*, In Bayern sicher und frei leben. Grüne Ideen für eine bürgernahe Innenpolitik, Bündnis 90/Die Grünen im Bayerischen Landtag, Konzeptpapier Innenpolitik, München 2017, 10.

<sup>87</sup> Zentrales Beschwerdemanagement/Interne Revision (IR 4) beim Berliner Polizeipräsidenten, <https://www.berlin.de/polizei/aufgaben/beschwerden> (Zugriff: 16.1.2018); Internetwache der Polizei Berlin, <https://www.internetwache-polizei-berlin.de/> (Zugriff: 16.1.2018).

<sup>88</sup> Bürgertelefon der Polizei Berlin, <http://www.berlin.de/polizei/service/so-erreichen-sie-uns/buergetelefon/> (Zugriff: 16.1.2018).

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einrichtung des Amtes einer oder eines Bürgerbeauftragten für die Landespolizei nach dem Vorbild von Rheinland-Pfalz im aktuellen Koalitionsvertrag vorgesehen<sup>89</sup></li> </ul>	<p>Nordrhein-Westfalen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kein zentrales Beschwerdemanagement<sup>95</sup></li> <li>• Möglichkeit der Beschwerde bei jeder Polizeidienststelle<sup>96</sup></li> </ul>
<p>Brandenburg</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bürgertelefon und Möglichkeit zur zentralen Online-Beschwerde<sup>90</sup></li> </ul>	<p>Saarland</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kein zentrales Beschwerdemanagement</li> </ul>
<p>Hamburg</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1998–2001: Hamburger Polizeikommission (Gesetz über die Polizeikommission vom 16. Juni 1998)</li> <li>• Jetzt: Beschwerde- und Disziplinarabteilung der Polizei Hamburg<sup>91</sup></li> </ul>	<p>Bundesebene (Bundespolizei, Bundeskriminalamt)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kein zentrales Beschwerdemanagement<sup>97</sup></li> <li>• Seit 2015: Vertrauensstelle beim Bundespolizeipräsidium als Anlaufstelle für Polizeibedienstete<sup>98</sup></li> </ul>
<p>Mecklenburg-Vorpommern</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kein zentrales Beschwerdemanagement<sup>92</sup></li> <li>• Zusätzlich zum Petitionsausschuss des Landtags existiert ein(e) Bürgerbeauftragte(r),<sup>93</sup> der aber nicht ausdrücklich für Polizeibeschwerden zuständig ist<sup>94</sup></li> </ul>	<p><b>VI. Schlussbemerkungen</b></p> <p>Die Einrichtung der Zentralen Beschwerdestelle der sächsischen Polizei ist ein erster Schritt zur Einführung eines modernen Beschwerdemanagements bei den Polizeibehörden, wie es in zahlreichen anderen Staaten und einigen Bundesländern der Fall ist und von Menschenrechtsorganisationen gefordert wird. Die Polizei muss sich, gerade im Angesicht ihres legitimen Gewaltanwendungsmonopols, der zum Teil militärischen Ausrüstung</p>

<sup>89</sup> SPD LV Berlin, Die Linke LV Berlin, Bündnis 90/Die Grünen LV Berlin, Koalitionsvereinbarung 2016-2021 v. 8.12.2016, 147. Zuvor hatte bereits die damalige Opposition aus GRÜNEN, LINKEN und PIRATEN einen Gesetzesentwurf vorgelegt (Abgeordnetenhaus Berlin Drs.-Nr. 17/2966 v. 31.5.2016), über den aber in der Legislaturperiode nicht mehr abgestimmt wurde.

<sup>90</sup> Die oppositionellen GRÜNEN stellten 2015 im Landtag den Antrag auf Einrichtung einer unabhängigen Polizeibeschwerdestelle (LT Brandenburg Drs.-Nr. 6/1212 v. 21.4.2015). Die Fraktionen der roten Regierung folgten diesem Antrag nicht, mit dem Argument, es gäbe bereits genügend Beschwerdemöglichkeiten, formulierten dazu aber einen vom Landtag angenommenen Entschließungsantrag, wonach die Landesregierung einen jährlichen Beschwerdebericht über Beschwerden von Polizeibediensteten und Betroffenen von Polizeieinsätzen dem Innenausschuss des Landtags vorlegen solle (LT Brandenburg Drs.-Nr. 6/1283 v. 29.04.2015; LT Brandenburg PIPr 6/11 v. 30.4.2015).

<sup>91</sup> Beschwerde- und Disziplinarabteilung (PERS 02) der Polizei Hamburg, <https://www.polizei.hamburg/service/6850768/anerkennungen-beschwerden/> (Zugriff: 16.1.2018).

<sup>92</sup> Online möglich unter, [https://polizei.mvnet.de/ssl/g8wache/index.php?task=iw\\_bedbes](https://polizei.mvnet.de/ssl/g8wache/index.php?task=iw_bedbes) (Zugriff: 16.1.2018).

<sup>93</sup> Bürgerbeauftragte(r) des Landes Mecklenburg-Vorpommern, <https://www.buergerbeauftragter-mv.de/> (Zugriff: 16.1.2018).

<sup>94</sup> Gesetz zur Behandlung von Vorschlägen, Bitten und Beschwerden der Bürger sowie über den Bürgerbeauftragten des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Petitions- und Bürgerbeauftragtengesetz - PetBüG MV) v. 5.4.1995.

<sup>95</sup> Zuletzt debattierte der Landtag auf Antrag der Fraktion der PIRATEN im Jahr 2016 über die Einrichtung einer solchen Anlaufstelle (LT NRW Drs. 16/8974 v. 16.6.2015), die am 12.12.2016 vom Landtag mit den Stimmen von SPD, CDU, GRÜNE gegen die Stimmen der PIRATEN bei Enthaltung der FDP abgelehnt wurde. LT NRW Drs.-Nr. 16/13710). Die FDP hatte schon 2002 einen Antrag zur Schaffung einer/eines Landespolizeibeauftragten gestellt LT NRW Drs.-Nr. 13/2993 v. 11.09.2002, der vom Landtag mit den Stimmen von SPD/GRÜNE gegen FDP bei Enthaltung CDU abgelehnt wurde, LT NRW PIPr 13/76 v. 11.12.2002, 769. Seit 2014 existiert – rückwirkend für die Jahre ab 2011 – ein jährlicher Beschwerdebericht der Polizei NRW.

<sup>96</sup> Website der Polizei NRW, <https://polizei.nrw/faq/was-ist-wenn-lob-und-beschwerde> (Zugriff: 16.1.2018).

<sup>97</sup> SPD, GRÜNE und LINKE forderten 2013 eine/einen Bundespolizeibeauftragten als Reaktion auf die Ermittlungsspannen rund um den „Nationalsozialistischen Untergrund“ (siehe u.a. Antrag der Linksfraktion, BT Drs.-Nr. 18/4450 v. 25.3.2015). Die GRÜNEN bekräftigten ihre Forderung nach der Kölner Silvesternacht 2015/16 und schlugen die Einrichtung einer/eines unabhängigen Polizeibeauftragten vergleichbar mit dem der/des Wehrbeauftragten vor (BT Drs.-Nr. 18/7616 u. 18/7617 v. 19.2.2016). Auf Grundlage der ablehnenden Beschlussempfehlung des Innenausschusses des Bundestags (BT Drs.-Nr. 18/12826 v. 21.6.2017) lehnten die Koalitionsfraktionen aus CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen von GRÜNEN und LINKEN den Gesetzesentwurf ab (BT PIPr 18/243 v. 29.6.2017, 25011C-25020C).

<sup>98</sup> Hib - heute im bundestag Nr. 427 v. 1.9.2015, [https://www.bundestag.de/presse/hib/2015\\_09/-/386582](https://www.bundestag.de/presse/hib/2015_09/-/386582) (Zugriff: 16.1.2018).

und den wachsenden Kompetenzen etwa im Rahmen der Terrorismusbekämpfung, einer kritischen und selbstbewussten Öffentlichkeit stellen und zugleich dafür sorgen, dass auch Polizeibedienstete über effektive Möglichkeiten verfügen, Fehlentwicklungen entgegenzuwirken. Die ZBSt wird von den Bürgerinnen und Bürgern angenommen, was die kontinuierliche Inanspruchnahme zeigt. Ob die Ergebnisse der Beschwerdebearbeitung zu für die Beschwerdeführenden befriedigenden Ergebnissen führen, ist aus den öffentlich zugänglichen Dokumenten nicht ersichtlich.

Das niedrige Aufkommen an Beschwerden und sonstigen Anliegen, die von Bediensteten der Polizei vorgebracht werden, könnte auf der einen Seite durch ein funktionierendes internes Beschwerdemanagement der sächsischen Polizei begründet sein. Auf der anderen Seite könnte die Arbeitsweise der ZBSt Polizeibedienstete von Beschwerden absehen lassen, da die Beschwerden direkt den Betroffenen zugänglich gemacht werden. Um eine größere Akzeptanz von Polizeibeswerdestellen auch bei den Polizeibediensteten und den Polizeigewerkschaften zu erreichen, ist es jedoch zentral, dass die Beschwerdestelle nicht nur Anlaufpunkt für Bürgerinnen und Bürgern, sondern auch für die Polizeibediensteten selbst ist. Dies zeigt etwa der Fall Rheinland-Pfalz, wo sich die Gewerkschaft der Polizei (GdP) sehr zufrieden mit der Existenz der Einrichtung der/des Polizeibeauftragten zeigt.<sup>99</sup>

Besonders begrüßenswert ist das öffentlich zugängliche Berichtswesen über die Arbeit der ZBSt. Dieses sorgt dafür, dass mittelfristig vergleichbare Datensätze entstehen und somit eine Grundlage für eine politische und gesellschaftliche Debatte über das Polizeibeswerdemanagement sowie über die gesellschaftliche Rolle der Polizei geschaffen wird. Sinnvoll wäre es, wenn die ZBSt in ihrem Jahresbericht ebenfalls Auskunft über die bei den einzelnen Polizeidienststellen eingegangenen Beschwerden und sonstigen Anliegen geben würde, um das Bild zu vervollständigen. Die Einrichtung der ZBSt führte jedenfalls bisher nicht zum Ende der Debatte um das Beschwerdemanagement der Polizei Sachsen. So brachte die Fraktion DIE LINKE im Juni 2016 erneut einen

<sup>99</sup> Berliner Zeitung v. 30.11.2016, <https://www.berlinerzeitung.de/berlin/beschwerdestelle-berlin-bekommt-einen-buerger--und-polizeibeauftragten-25193402> (Zugriff: 16.1.2018).

Gesetzentwurf zur Einrichtung einer „Unabhängigen Ombudsstelle der sächsischen Polizei“ ein,<sup>100</sup> welcher im November 2017 vom Landtag abgelehnt wurde.<sup>101</sup>

Zentraler Knackpunkt der sächsischen Polizeibeswerdestelle ist jedoch ihre Ausgestaltung als Teil der Exekutive ohne eigene Rechtsgrundlage. Um eine tatsächlich weisungsfreie und damit Vertrauen schaffende Arbeit leisten zu können, sollte eine Polizeibeswerdestelle unabhängig von Regierung und Verwaltung, möglichst auf parlamentarischer Rechtsgrundlage und administrativ im Geschäftsbereich der Legislative angesiedelt sein.<sup>102</sup> Gerade auch dadurch, dass Information über Arbeitsweise und die Leitlinien der ZBSt erst über ein Jahr nach deren Gründung der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurden, wurde dem Transparenzanspruch der ZBSt nur unzureichend genüge getan. Seit Bestehen der Beschwerdestelle ist es in der Folge von mindestens vier Beschwerden dazu gekommen, dass durch Polizeibedienstete oder von Amts wegen Anzeige gegen Beschwerdeführende gestellt wurde und die zuständige Staatsanwaltschaft ein Ermittlungsverfahren eröffnet hat.<sup>103</sup> Während über drei der Fälle nichts bekannt ist, erlangte die Beschwerde des Leipziger Journalisten Marco Santos öffentliche Aufmerksamkeit, als der „MDR Sachsenspiegel“ und einige lokale Zeitungen über den Fall berichteten. Wie die Leipziger Volkszeitung schildert, kam es während einer Demonstration in Heidenau zu einem Konflikt zwischen dem Journalisten und einer Polizeibeamtin. Von der Beamtin abgedrängt, verlangte Santos das Vorzeigen des Dienstaussweises gem. § 8 SächsPolG, woraufhin die Beamtin diesen verkehrt herum zeigte, sodass die Dienstnummer nicht erkennbar war. Santos dokumentierte den Vorfall als Video und wandte sich mit einem Link desselben, welcher den Mitschnitt ausschließlich für Inhaber des Links zugänglich macht, am 23. August 2016 in schriftlicher Form an die Beschwerdestelle. Im Zuge der Bearbeitung der Beschwerde wurde der Beamtin das Video zu Kenntnis gebracht, woraufhin diese am 11. Oktober 2016 gem. §§

<sup>100</sup> SLT PIPr 6/37 v. 23.6.2016, TOP 7, 3060; SLT Drs.-Nr. 6/5439.

<sup>101</sup> SLT PIPr 6/62 v. 15.11.2017, TOP 4, 5632-5642.

<sup>102</sup> Aden, Stellungnahme für die öffentliche Sachverständigenanhörung des Innenausschusses, LT NRW Drs.-Nr. 16/8974, 3.

<sup>103</sup> Antw. d. Sächsischen Staatsministers des Innern v. 23.1.2017 u. 30.1.2018 auf die KIAnfr d. Abg. Stange, SLT Drs.-Nr. 6/7717, 1 u. 6/11673.

22, 33 KunstUrhG Strafanzeige gegen den Journalisten stellte. Am 5. Dezember 2017 wurde der Fall vor dem Amtsgericht Leipzig verhandelt und endete mit einem Freispruch für den Journalisten.<sup>104</sup> Dieser Fall ist ein Indiz dafür, dass die Arbeitsweise der ZBSt teilweise verbesserungswürdig ist. Eine Rechtsgrundlage, welche die Arbeitsweise und Kompetenzen der ZBSt klar regelt, könnte solchen Fällen vorbeugen.

Generell geht mit der Schaffung eines Beschwerdemechanismus – ob er nun als Teil der Exekutivverwaltung oder als vom Parlament bestellte(r) unabhängige(r) Polizeibeauftragte(r) ausgestaltet ist – die Problematik einer möglichen, die Gewaltenteilung nivellierenden Doppelstruktur zur justiziellen Untersuchung polizeilicher Maßnahmen im Wege des Straf- und Verwaltungsrechts bzw. die Gefahr der Untergrabung des rechtsstaatlich garantierten Disziplinarrechtswegs einher. Für gravierendes polizeiliches Fehlverhalten (wie unangemessene Anwendung massiver körperlicher Gewalt) muss weiter das Straf- oder Verwaltungsrecht einschlägig sein. Das Problem ist dabei jedoch, dass die justizielle Untersuchung polizeilichen Fehlverhaltens regelmäßig auf polizeilichen Ermittlungen aufbaut, Beschuldigte und Ermittler also derselben Weisungskette unterliegen. Das deutsche polizeiinterne Untersuchungsverfahren in solchen Fällen kritisierte unlängst der EGMR.<sup>105</sup> Nur wenige Verfahren gegen Polizeibedienstete gelangen schließlich überhaupt zur Anklage.<sup>106</sup> Ein neutraleres Ermittlungsverfahren aufgrund eines unabhängigen Beschwerdemechanismus könnte als „Zeichen eines starken und selbstbewussten Rechtsstaates“<sup>107</sup> zur Wiederherstellung des Vertrauens Betroffener polizeilichen Fehlverhaltens in die Polizei beitragen und zudem in weniger gravierenden Fällen

(wie ungebührlichen Verhaltens Polizeibediensteter) als neutrale, leicht zugängliche und unbürokratische Vermittlungs- und Mediationsinstanz insbesondere bei bzw. im Nachhinein von Großlagen und sonstigem Versammlungsgeschehen eingreifen und ist daher trotz der Bedenken anzuraten.

Es ist nicht zu erwarten, dass die Anforderungen und der Anspruch der Bevölkerung sowie des Gesetzgebers an die Bediensteten der Polizei in naher Zukunft abnehmen werden. Deshalb ist es richtig, erste Schritte einer Neuordnung des Beschwerdemanagements der Polizei zu gehen. Die Zentrale Beschwerdestelle der sächsischen Polizei ist ein solcher Schritt. Von den unterschiedlichen Modellen unabhängiger Beschwerdemechanismen ist das sächsische Modell unter den schwächeren. Eine bessere Lösung wäre ein(e) von der Innenverwaltung und polizeilichen Stellen unabhängige(r) spezialisierte(r) Landespolizeibeauftragte(r), welche(r) vom Landtag kontrolliert und bestellt wird, sowie diesem Bericht erstatten muss. Dafür könnte ein Blick auf die Erfahrungen in Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg lohnen.

<sup>104</sup> Antw. d. Sächsischen Staatsministers des Innern v. 24.1.2017 auf die KIAnfr d. Abg. Stange, SLT Drs.-Nr. 6/7716; Leipziger Volkszeitung v. 31.3.2017, <http://www.lvz.de/Region/Mitteldeutschland/Nach-Beschwerde-ueber-saechsische-Polizisten-Beamte-erstatten-Anzeige> (Zugriff: 16.1.2018); Leipziger Internet Zeitung v. 5.12.2017, <https://www.l-iz.de/leben/faelle-unfaelle/2017/12/Beschwerde-Anzeige-Freispruch-Videoaufnahme-einer-Polizistin-bleibt-ohne-Konsequenzen-199520> (Zugriff: 16.1.2018).

<sup>105</sup> EGMR, Urt. v. 9.11.2017, Az. 47274/15 (Hentschel and Stark v. Germany), Rn. 84ff. in Entsprechung seiner ständigen Rechtsprechung zur Unabhängigkeit und Effektivität von Ermittlungen bei Polizeigewalt.

<sup>106</sup> Siehe etwa Tobias Singelstein, NK 2013, 15; Amnesty International, Täter unbekannt. Mangelnde Aufklärung von mutmaßlichen Misshandlungen durch die Polizei in Deutschland, Bonn/Berlin 2010.

<sup>107</sup> Töpfer/Peter, Unabhängige Polizeibeschwerdestellen, 8.

## Öffentliche Bibliotheksgesetze – Gesetzeszwecke und Regelungsinhalte

von Hannes Berger, Leipzig und Erfurt\*

*In der letzten Dekade wurde das öffentliche Bibliotheksrecht von verschiedenen Einflüssen geprägt. Das europäische Recht bestimmt das bibliothekarische Urheberrecht.<sup>1</sup> Die Digitalisierung wirft neue Fragen der Bestandserhaltung und der Zugänglichmachung der Medien auf.<sup>2</sup> Und die föderalen Landesgesetzgeber gehen dazu über, Parlamentsgesetze für das Bibliothekswesen zu erlassen. Der vorliegende Beitrag hat zum Ziel, letzten Punkt aufzugreifen und danach zu fragen, welche Motivationen die Landesgesetzgeber hatten, welchen Anwendungsbereich diese Gesetze haben und welche Regelungsinhalte sich entnehmen lassen.*

### I. Einleitung

Die moderne Wissens- und Informationsgesellschaft<sup>3</sup> wird von vielen Veränderungsprozessen begleitet. Dazu gehören sowohl die Einrichtung und Nutzung von *Informationstechnologien*<sup>4</sup> in jedem gesellschaftlichen Teilbereich und als auch die neue *zentrale Rolle*, die *Informationen und organisiertes Wissen* als Produktionsfaktoren

\* Der Autor ist Doktorand am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften an der Universität Erfurt und Lehrbeauftragter an der Universität Erfurt.

<sup>1</sup> Vgl. die europäische Urheberrechtsrichtlinie RL 2001/29/EG und deren Erwägungsgründe 34 und 40; weiterhin *Christian Berger*, Die öffentliche Wiedergabe von urheberrechtlichen Werken an elektronischen Leseplätzen in Bibliotheken, Museen und Archiven, GRUR 2007, S. 754-760; *Gabriele Beger*, Urheberrecht für Bibliothekare, 2. Aufl., München 2007, S. 28; jüngst § 60e Urheberrechts-Wissensgesellschafts-Gesetz, BGBl. I 2017, S. 3346.

<sup>2</sup> *Katharina de la Durantaye*, in: Oliver Hinte/Eric W. Steinhauer (Hrsg.), Die Digitale Bibliothek und ihr Recht, Münster 2014, S. 161-187; *Arnhielt Kuder et al.*, Aspekte der Langzeitarchivierung und nachhaltigen Datensicherung, in: Thomas Dreier/Veronika Fischer/Anne van Raay/Indra Spiecker gen. Döhmman (Hrsg.), Informationen der öffentlichen Hand, Baden-Baden 2016, S. 411-436.

<sup>3</sup> Zum Begriff *Jochen Steinbicker*, Der Staat der Wissensgesellschaft, in: Peter Collin/Thomas Horstmann (Hrsg.), Das Wissen des Staates, Baden-Baden 2004, S. 90-120, 90f; *Peter Collin/Indra Spiecker gen. Döhmman*, Problemaufriss, in: Indra Spiecker gen. Döhmman/Peter Collin, Hrsg.), Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts, Tübingen 2008, S. 3-25, 3.

<sup>4</sup> Vgl. *Klaus Lenk*, Außerrechtliche Grundlagen für das Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, in: Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhard-Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, Baden-Baden 2000, S. 59-99, 60.

spielen.<sup>5</sup> Die Digitalisierung ist im Inbegriff, überkommene hierarchische Bürokratie- und Organisationsmodelle durch *netzwerkartige Strukturen* in der Verwaltung, der Wirtschaft und in der gesellschaftlichen Kommunikation einzuführen.<sup>6</sup> Die Komplexität der modernen, pluralisierten und polyzentrischen Gesellschaft lässt den Staat einerseits immer abhängiger von externen Wissensbeständen, beispielsweise im Rahmen der Wissensgenerierung durch die Beteiligungsverfahren im Umwelt- und Planungsrecht, werden. Und andererseits erfordert die Komplexität der Wissensgesellschaft eine immer stärkere und *spezialisiertere Regulierung* von Teilbereichen durch den Staat.<sup>7</sup> Diese Beobachtung lässt sich auch auf das öffentliche Bibliothekswesen<sup>8</sup> übertragen. Seit dem Jahr 2008 haben mehrere Länder spezielle Bibliotheksgesetze erlassen, die die öffentlichen Bibliotheken stärker als je zuvor regulieren, in ihrer Stellung aufwerten und mit verschiedenen Aufgaben und Funktionen in der Wissens- und Informationsgesellschaft betrauen.

### II. Bibliotheksgesetze

Zwar hat es durchaus bereits parlamentarische Gesetzesnormen mit Bezügen zum öffentlichen Bibliothekswesen in der Vergangenheit gegeben – man denke etwa an das baden-württembergische Gesetz zur Förderung der Weiterbildung und des Bibliothekswesens aus dem Jahr 1980<sup>9</sup>, das Deutsche-Nationalbibliotheksgesetz des Bundes<sup>10</sup> oder das Gesetz über die Sächsische Landesbibliothek<sup>11</sup>. Diesen Rechtsnormen ist jedoch gemein, dass sie eher als verwaltungsorganisatorische Gesetze verstanden werden müssen und weniger als umfassende Regelwerke, die das Bibliothekswesen zu regulieren

<sup>5</sup> Vgl. *Peter-Tobias Stoll*, Wissensarbeit als staatliche Aufgabe, in: Indra Spiecker gen. Döhmman/Peter Collin (Hrsg.), Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts, Tübingen 2008, S. 34-49, 34.

<sup>6</sup> Vgl. *Thomas Vesting*, Zwischen Gewährleistungsstaat und Minimalstaat, in: Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhard-Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, Baden-Baden 2000, S. 101-131, 128f.

<sup>7</sup> Vgl. *Steinbicker*, in: Collin/Horstmann 2004, S. 115.

<sup>8</sup> Einer Legaldefinition folgend sind Bibliotheken „geordnete und erschlossene Sammlungen von Büchern und anderen Medienwerken in körperlicher und unkörperlicher Form“ (§ 1 Abs. 1 S. 1 BiblG Rlp).

<sup>9</sup> GBl. BW 1980, S. 249.

<sup>10</sup> Gesetz über die Deutsche Nationalbibliothek vom 22. Juni 2006, BGBl. I 2006, S. 1338.

<sup>11</sup> Gesetz über die Sächsische Landesbibliothek - Staats- und Universitätsbibliothek Dresden vom 30. Juni 1995, SächsGVBl. 1995, S. 205.

beabsichtigen.<sup>12</sup> Sie enthalten entweder nur Vorschriften über eine einzige Bibliothek und deren Rechtsstellung, Aufgaben und Organe, oder sie erwähnen gar nur einen Teilbereich ihrer Bibliotheksarbeit.<sup>13</sup>

Wann aber ist ein Gesetz mit Bezügen zum öffentlichen Bibliothekswesen als ein umfassendes *Bibliotheksgesetz* zu verstehen? Die Antwort hierauf richtet sich nach dem Grad der Verrechtlichung eines gesellschaftlichen Teilbereiches. Verrechtlichung meint hier die Betrachtung und Verhandlung sozialer Sachverhalte unter dem Gesichtspunkt des Rechts sowie die staatliche Regulierung dieser Sachverhalte durch allgemeingültige Normen.<sup>14</sup> Ein Bibliotheksrecht, das den Anspruch hat, das Bibliothekswesen umfassend zu normieren und als einen Teilbereich der öffentlichen (Landes-)Kulturverwaltung anzuerkennen, muss die bibliothekarische Infrastruktur einer ganzen Region oder einer ganzen öffentlichen Gebietskörperschaft in den Blick nehmen. Es muss nicht nur Teilfragen klären, sondern in holistischer Perspektive die Aufgabenbereiche der Bibliotheken aufgreifen.<sup>15</sup> Greift ein parlamentarisches Gesetz die Aufgaben, Rechtsform, Organisation, Arten, Funktionen, die Zugänglichkeit und die Finanzierung von öffentlichen Bibliotheken auf nationaler oder regionaler Ebene auf, dann kann es als ein Bibliotheksgesetz im umfassenden Sinne verstanden werden.

### III. Bibliotheksgesetzgebung

Diese Kriterien wurden durch die jüngeren Bibliotheksgesetze der vergangenen Jahre erfüllt. Das erste Land, in dem dieser Verrechtlichungsprozess einsetzte, war der Freistaat Thüringen mit dem Thüringer Bibliotheksgesetz (ThürBibG) vom 16. Juli 2008.<sup>16</sup> Es folgten daraufhin Bibliotheksgesetze in Sachsen-Anhalt (BibLG LSA) am 26. Juli 2010<sup>17</sup>, in Hessen (HessBibG) am 20. September 2010<sup>18</sup>, in Rheinland-Pfalz (LBibG Rlp) am 3. Dezember

2014<sup>19</sup> und in Schleswig-Holstein (Biblg SH) am 30. August 2016<sup>20</sup>.

#### 1. Motive der Gesetzgeber

Ein zentraler Punkt der Bibliotheksgesetzgebung liegt den Begründungen der Gesetze zufolge in der Tatsache, dass das Bibliothekswesen „ein wesentlicher Gegenstand der Bildungs-, Wissenschafts- und Kulturpolitik“ des jeweiligen Landes ist und deshalb auch einer angemessenen rechtlichen Fundierung bedürfe.<sup>21</sup> Bibliotheken als Orte der Kommunikation und des Lesens und Lernens sollen durch die Gesetzgebung gestärkt werden. Sie sollen ihre verfassungsrechtliche Rolle als staatliche Kultur- und Bildungseinrichtung ebenso erfüllen wie auch die Gewährleistung des Kommunikationsgrundrechts des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Alt. 2 GG, die Informationsfreiheit.<sup>22</sup> Bibliotheken als Informations- und Bildungsdienstleister für die Bürger dienen speziell der *kulturellen und informatorischen Teilhabe*; insbesondere in Umbruchzeiten, wie der Digitalisierung, bieten sie Möglichkeiten, Bildung und Kultur zu genießen. „In der sich formierenden Wissens- und Informationsgesellschaft gewährleisten sie in besonderer Weise die Herausbildung einer kritischen Medien- und Informationskompetenz, ohne die eine mündige Teilhabe am politischen und gesellschaftlichen Leben nicht möglich ist.“<sup>23</sup> Die bibliothekarischen Informationszugänge, die sich heutzutage längst nicht mehr nur auf (ältere) Bücher und Zeitschriften beschränken, sondern ebenso den Zugang zu elektronischen Zeitschriften, Datenbanken, E-Books, Tageszeitungen, Film- und Tonarchive usw. erstrecken, bieten dem Bürger vielfältige Möglichkeiten, sich über Politik, Gesellschaft und Wissen aller Art zu informieren und tragen auf diese Weise einer ganz eigenen Form zur Verwirklichung des demokratischen Gemeinwesens bei.

Dies erkennend und in der Absicht, die entstandenen Bibliotheksstrukturen durch allgemeinverbindliche Normen abzusichern und auf eine zukunftssträchtige organi-

<sup>12</sup> Die Regelungen des baden-württembergischen Gesetzes betreffen nur die Weiterbildung in Bibliotheken. Auch das Sächsische Landesbibliotheksgesetz ist ein reines Organisationsgesetz.

<sup>13</sup> Vgl. Eric W. Steinhauer, Bibliotheksgesetzgebung – eine kurze Einführung, in: Eric W. Steinhauer/Cornelia Vonhof (Hrsg.), Bibliotheksgesetzgebung, Bad Honnef 2011, S. 16-35, 20.

<sup>14</sup> Vgl. Franz-Xaver Kaufmann, Was heißt Verrechtlichung und wo wird sie zum Problem?, in: Franz-Xaver Kaufmann (Hrsg.), Ärztliches Handeln zwischen Paragraphen und Vertrauen, Düsseldorf 1984, S. 9-23, 9.

<sup>15</sup> Vgl. Steinhauer, in: Steinhauer/Vonhof 2011, S. 20.

<sup>16</sup> ThürGVBl. 2008, S. 243.

<sup>17</sup> GVBl. LSA Nr. 19/2010.

<sup>18</sup> GVBl. I 2010, S. 295.

<sup>19</sup> GVBl. Rlp 2014, S. 245.

<sup>20</sup> GVBl. 2016, S. 791.

<sup>21</sup> Zitat Landtag Sachsen-Anhalt, Drucksache 5/2016, S. 7; gleiche Begründung in Landtag Schleswig-Holstein, Drucksache 18/3800, S. 2; Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 16/3660, S. 1; Landtag Thüringen, Drucksache 4/3956, S. 7; Hessischer Landtag, Drucksache 18/1728, S. 5.

<sup>22</sup> Vgl. Landtag Sachsen-Anhalt, Drucksache 5/2016, S. 7; Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 16/3660, S. 9.

<sup>23</sup> Landtag Thüringen, Drucksache 4/3956, S. 6; Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 16/3660, S. 9; Landtag Schleswig-Holstein, Drucksache 18/3800, S. 2.

satorische und finanzielle Grundlage zu stellen, wurden die Bibliotheksgesetze erlassen. Welche konkreten Regelungsinhalte weisen die Bibliotheksgesetze auf?

## 2. Regelungsinhalte

Es lassen sich in einer systematischen Betrachtung folgende Vorschriftenbereiche der Bibliotheksgesetze erkennen:

### a) Arten und Aufgaben öffentlicher Bibliotheken

Die Bibliotheksgesetze versuchen sich darin, Kriterien für einzelne Bibliotheksformen zu finden und diesen dann spezifische Aufgaben zuzuweisen. Öffentlich sind dabei grundsätzlich alle Bibliothekseinrichtungen, die im Geltungsbereich eines öffentlichen Trägers errichtet und unterhalten werden. Es wird jedoch genauer differenziert in *öffentliche Bibliotheken* als die Bibliotheken, die von Gemeinden und Kreisen unterhalten werden<sup>24</sup> und in *staatliche Bibliotheken*, die dem Rechtsträger Land oder einer der Aufsicht des Landes unterstellten Behörde oder Stelle zugeordnet sind.<sup>25</sup> Teilweise wird dabei noch spezieller die Form der *Behördenbibliotheken* erwähnt, die in erster Linie für den Dienstgebrauch von Behörden und Gerichten geführt werden und nur in zweiter Linie für die Öffentlichkeit zugänglich sind, soweit dies die dienstlichen Belange nicht behindert.<sup>26</sup> Weiterhin wird der Typus der *Schulbibliothek* als Unterfall der öffentlichen Bibliothek anerkannt. Diese dienen „der schulischen, beruflichen und allgemeinen Bildung und Information, der Vermittlung von Medien- und Informationskompetenz sowie der Pflege von Sprache und Literatur. Sie sollen in besonderer Weise der Leseförderung von Kindern und Jugendlichen verpflichtet sein.“<sup>27</sup>

Die Regelungsdichte ist für die *zentralen Landesbibliotheken* und die *wissenschaftlichen Bibliotheken* der Länder – also die staatlichen Bibliotheken – am größten. Die Landesbibliotheken werden als zentraler Akteur für alle Angelegenheiten des wissenschaftlichen Bibliothekswezens angesehen und treten daher auf landesweiter Ebene planerisch und koordinierend und in Absprache mit den betroffenen Einheiten auf.<sup>28</sup> Über die Informationsbereitstellung für die Benutzer und die koordinierenden

Aufgaben als landesweiter Bibliotheksakteur hinaus üben die Landesbibliotheken auch archivische Funktionen aus, die besondere bibliothekarische Bestände wie alte Handschriften oder Sammlungen und Nachlässe erschließen, erhalten und pflegen.<sup>29</sup> Sie tragen dadurch zur Sicherung des historischen Erbes des Landes bei.<sup>30</sup>

Wissenschaftliche Bibliotheken sind Bibliotheken des Landes oder eines Trägers, der unter der Aufsicht eines Landes steht; sie sind zumeist bei Hochschulen oder anderen Forschungseinrichtungen anzutreffen.<sup>31</sup> Sie zeichnen sich dadurch aus, dass sie über besondere Bestände, die der Lehre und der Forschung im wissenschaftlichen Bildungskontext dienen, verfügen.<sup>32</sup> Üblicherweise werden die wesentlichen Bestimmungen über Hochschulbibliotheken in den Hochschulgesetzen geregelt.<sup>33</sup> Gleichwohl bestimmen die Bibliotheksgesetze, dass sie zusätzlich mit der Aufgabe betraut werden, auch für die private Forschung und Bildung jedermanns offenzustehen.<sup>34</sup> Überdies sollen sie geeignete Schulungsangebote für die Lehrenden, Studierenden und Mitarbeiter der Einrichtung anbieten, um deren Medienkompetenz zu fördern.<sup>35</sup>

Öffentliche Bibliotheken der Gemeinden und Kreise sollen für jedermann offenstehen und auf örtlicher Ebene eine verlässliche Informations- und Medienquelle für die Bevölkerung sein.<sup>36</sup> Deshalb wird auch verlangt, dass sie, gerade in Zeiten des demografischen Wandels und der Landflucht, gut erreichbar sein sollen. Wird dies gerade in ländlichen Gebieten zum Problem, dann soll die gute Erreichbarkeit auch durch die Zusammenarbeit und Abstimmung mit anderen Bibliotheken erreicht werden.<sup>37</sup> Zum Teil werden ihnen aufgrund regionaler Besonderheiten spezifische Aufgaben zugewiesen – beispielsweise fungiert die Landesbibliothek Schleswig-Holsteins zugleich als wissenschaftliche Regionalbibliothek mit Bezug zur Geschichte des Landes und Dänemarks.<sup>38</sup>

<sup>24</sup> § 3 Abs. 1 BibIG SH; § 2 Abs. 3 ThürBibG.

<sup>25</sup> § 4 Abs. 1 und § 6 Abs. 1 BibIG SH; § 2 Abs. 1 und 2 ThürBibG.

<sup>26</sup> § 2 Abs. 4 ThürBibG, teilweise auch als „Bibliotheken im Dienstgebrauch“ bezeichnet; § 5 Abs. 2 BibIG SH.

<sup>27</sup> § 5 Abs. 2 HessBibIG.

<sup>28</sup> § 2 Abs. 1 ThürBibG;

<sup>29</sup> § 1 Abs. 3 LBibG Rlp.

<sup>30</sup> § 4 Abs. 2 HessBibIG.

<sup>31</sup> § 1 Abs. 4 LBibG Rlp; § 4 Abs. 1 BibIG LSA; § 4 Abs. 1 BibIG SH.

<sup>32</sup> § 2 Abs. 2 ThürBibG; § 3 Abs. 2 HessBibIG.

<sup>33</sup> Vgl. *Hannes Berger/Lukas C. Gundling*, Hochschulpolitik und Hochschulrecht, Hamburg 2015, S. 124ff.

<sup>34</sup> § 1 Abs. 4 LBibG Rlp; § 2 Abs. 2 ThürBibG; § 3 Abs. 3 HessBibIG; § 4 Abs. 1 BibIG SH.

<sup>35</sup> § 4 Abs. 2 BibIG LSA; § 3 Abs. 2 HessBibIG.

<sup>36</sup> Landtag Sachsen-Anhalt, Drucksache 5/2016, S. 8.

<sup>37</sup> § 3 Abs. 1 S. 2 und 3 BibIG LSA.

<sup>38</sup> § 6 Abs. 2 BibIG SH.

## b) Informationsfreiheit

Die Informationsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Alt. 2 GG gewährt jedermann das Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten.<sup>39</sup> Gemäß der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gilt, dass auch staatliche Informationen allgemein zugängliche Quellen sind, wenn sich etwa aus einer rechtlichen Regelung diese öffentliche Zugänglichkeit ergibt.<sup>40</sup> Die allgemeine Zugänglichkeit der öffentlichen Bibliotheken wird zum expliziten Regelungsinhalt, mit dem Ziel, das Grundrecht zu verwirklichen. Bibliotheksbestände werden als allgemein zugängliche Quellen durch Rechtsnorm anerkannt, was den grundrechtlichen Zugang zu diesen Quellen für die Bürger verwirklicht.<sup>41</sup> Jegliche unbegründete Verweigerung des Informationszugangs zu öffentlichen Bibliotheken wird fortan zum Rechtsverstoß und zu einer Grundrechtsverletzung.<sup>42</sup>

## c) Finanzierung

Die Bibliotheksgesetze enthalten grundlegende Anmerkungen zur Finanzierung des Bibliothekswesens. Grundsätzlich erfolgt die Finanzierung der Bibliotheken durch ihren jeweiligen Träger, also durch das Land (Landesbibliothek), durch die Gemeinde (öffentliche Bibliotheken) oder die Hochschule (wissenschaftliche Bibliotheken). Konkrete Ausführungen über die Höhe oder die Frage der „Angemessenheit“ der Bibliotheksbudgets finden sich aber nicht in den Vorschriften.<sup>43</sup> Eine weitere Finanzierungsquelle können Bibliotheksentgelte sein. Die Bibliotheksbenutzung vor Ort ist kostenfrei, aber darüber hinausgehende Nutzungen können Benutzungsentgelte

<sup>39</sup> Vgl. *Helge Sodan*, in: ders. (Hrsg.), GG. Kommentar, München 2009, Art. 5, Rn. 12ff; *Sonja Wirtz/Stefan Brink*, Die verfassungsrechtliche Verankerung der Informationsfreiheit, NVwZ 2015, S. 1166-1173, 1169; *Herbert Bethge*, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 7. Aufl., München 2014, Art. 5, 55ff.

<sup>40</sup> BVerfGE 103, 44, 60.

<sup>41</sup> § 1 Abs. 1 S. 3 BiblG LSA; § 1 Abs. 1 S. 6 LBibG Rlp; Präambel BiblG SH; § 1 ThürBibG.

<sup>42</sup> *Landtag Thüringen*, Drucksache 4/3956, S. 8; *Landtag Rheinland-Pfalz*, Drucksache 16/3660, S. 9; *Hessischer Landtag*, Drucksache 18/1728, S. 5; *Landtag Sachsen-Anhalt*, Drucksache 5/2016, S. 7. Weiterhin auch *Elvira Bauer*, Das Thüringer Bibliotheksgesetz, in: Eric W. Steinhauer/Cornelia Vonhof (Hrsg.), Bibliotheksgesetzgebung, Bad Honnef 2011, S. 57-75, 62; *Ricarda Gawlik*, Das Hessische Bibliotheksgesetz, in: Eric W. Steinhauer/Cornelia Vonhof (Hrsg.), Bibliotheksgesetzgebung, Bad Honnef 2011, S. 90-108, 96.

<sup>43</sup> Gleichwohl übernehmen die Länder die Garantie der bibliothekarischen Grundversorgung, indem sie über den kommunalen Finanzausgleich Zuweisungen vornehmen, vgl. *Landtag Thüringen*, Drucksache 4/3956, S. 12.

nach sich ziehen.<sup>44</sup> Weiterhin wird geregelt, dass das jeweilige Land für besondere Situationen und Aufgaben, z. B. die Ausstattung der Bibliotheksräume mit IuK-Technik oder die Vernetzung von Bibliothekseinrichtungen, weitere Haushaltsmittel bereitstellen kann.<sup>45</sup> Dafür werden zumeist zusätzliche Förderrichtlinien erlassen.<sup>46</sup> Ansprüche auf konkrete Finanzierungsbudgets werden durch die Bibliotheksgesetze nicht gewährt.<sup>47</sup>

## d) Belegexemplarsrecht

Ein bereits seit Langem bekanntes Regelungsgebiet, das zudem auch aus dem Presserecht bekannt ist, ist das Recht der Pflichtabgabe von Belegexemplaren. Nach diesen Vorschriften ist von der Person, die Verfügungsberechtigter über ein körperliches oder unkörperliches Medienwerk ist (zumeist der Urheber oder der Verlag), ein Exemplar dieses Werkes kostenfrei an die Landesbibliothek abzugeben, wenn dieses Werk im Geltungsbereich des jeweiligen Bibliotheksgesetzes veröffentlicht wurde.<sup>48</sup> Die abgegebenen Werke müssen in einem benutzbaren Zustand sein. Die Ablieferungsfrist ist dabei relativ kurz, sie kann „unmittelbar“<sup>49</sup> nach der Veröffentlichung, eine Woche<sup>50</sup> oder einen Monat<sup>51</sup> dauern. Zweck dieser Regelung ist es, das gesamte kulturelle Erbe eines Landes zu sammeln und für die Allgemeinheit zu bewahren.<sup>52</sup>

## III. Ausblick

Die öffentliche Kulturverwaltung ist ein zentraler Akteur des Staates in der Informationsgesellschaft. Die öffentlichen Bibliotheksgesetze können einen Beitrag darstellen, den Wandlungsprozess einzufangen und zu steuern. Dabei bleibt noch weitere Gesetzgebung und Evaluation in den Ländern notwendig, was die (rechts-)wissenschaftliche Forschung begleiten sollte.

<sup>44</sup> § 7 Abs. 1 und 3 BiblG SH; § 5 ThürBibG; § 7 BiblG Rlp; § 8 HessBibG; § 10 BiblG LSA.

<sup>45</sup> Die Möglichkeit ist z. B. vorgesehen in § 10 Abs. 2 BiblG LSA.

<sup>46</sup> Vgl. *Bettina Höfler*, Das Bibliotheksgesetz für das Land Sachsen-Anhalt, in: Eric W. Steinhauer/Cornelia Vonhof (Hrsg.), Bibliotheksgesetzgebung, Bad Honnef 2011, S. 76-89, 86.

<sup>47</sup> Vgl. *Steinhauer*, in: Steinhauer/Vonhof 2011, S. 24.

<sup>48</sup> § 3 Abs. 1 bis 11 LBibG Rlp; § 4 Abs. 2 ThürBibG; § 4a Abs. 3 HessBibG; § 9 Abs. 1 BiblG SH.

<sup>49</sup> § 9 Abs. 1 BiblG SH.

<sup>50</sup> § 3 Abs. 6 LBibG Rlp.

<sup>51</sup> § 4a Abs. 3 HessBibG.

<sup>52</sup> *Landtag Rheinland-Pfalz*, Drucksache 16/3660, S. 10. Zur Verfassungsmäßigkeit dieses Eingriffs in die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG: BVerfGE 58, 137, 147.

## Lehrevaluation als Eingriff in die Lehrfreiheit?

von Lukas C. Gundling, Erfurt\*

*Der aktuelle Gesetzesentwurf der Thüringer Landesregierung sieht in § 35 Abs. 4 ThürHG-E vor, dass Entscheidungen zu der Bewertung der Qualität der Lehre einem paritätisch besetzten Hochschulgremium obliegen sollen. Lehrevaluation durch Studierende ist ein beliebtes Mittel zur Steuerung von Hochschullehrern. Der Beitrag nimmt sich der Frage an, inwieweit sich die durch den Thüringer Gesetzgeber gewählte Verortung dieses Mittels der an Einrichtungen der öffentlichen Wissenschaftspflege notwendigen Wissenschaftsadäquanz entspricht.*

### I. Hinführung

Die Wissenschaftsfreiheit ist nicht nur eine Freiheit zur Forschung, sondern schützt zugleich gar gleichwertig<sup>1</sup> – insbesondere im Fall von wissenschaftlichen Hochschulen<sup>2</sup> – die wissenschaftliche Lehre.<sup>3</sup> Es obliegt den Hochschullehrern wie Sie den Lehrstoff an die Studierenden vermitteln.<sup>4</sup> Das Hochschullehrer hierbei, zur Gewährung der Möglichkeit ein Qualifikationsziel zu erreichen, gewisse Schranken gesetzt bekommen, liegt in der Natur der Sache. Studien- und Prüfungsordnungen regulieren Qualifikationsziele für Studiengänge ebenso wie für einzelne Veranstaltungen.<sup>5</sup> Hier tritt der grundrechtlich durch Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG geschützte Ausbildungszweck der Universität mit hinzu.<sup>6</sup> Studierende müssen die Chance haben, ein vordefiniertes Studienziel zu erreichen. Und zugleich gilt dennoch: „Eine Universität ohne freie Professoren ist keine Universität.“<sup>7</sup> Ein weiteres Steuerungsinstrument neben den Studien- und Prüfungsordnungen ist die (amtliche/staatliche<sup>8</sup>)

\* Lukas C. Gundling ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Neure Rechtsgeschichte sowie Lehrbeauftragter der Universität Erfurt.

<sup>1</sup> Bspw. *Kempen* in Hdb. HochschulR 2011, Kap. I, Rn. 66; *Hufen*, Rechtsfragen der Lehrevaluation, 1995, S. 3.

<sup>2</sup> Zum Wesen wissenschaftlicher Hochschule siehe *Gundling/Berger*, ThürVBl 2017, S. 264f. oder *Gundling*, Die Neutralitätspflicht an Hochschulen, 2017, S. 28ff.

<sup>3</sup> *Scholz* in Maunz/Dürig GG, 81. EL 2017, Art. 5 Abs. 3, Rn. 85; *Kempen* in Hdb. HochschulR 2011, Kap. I, Rn. 7.

<sup>4</sup> *Kempen* in Hdb. HochschulR 2011, Kap. I, Rn. 91ff.

<sup>5</sup> *Scholz* in Maunz/Dürig GG, 81. EL 2017, Art. 5 Abs. 3, Rn. 174; *Kempen* in Hdb. HochschulR 2011, Kap. I, Rn. 96.

<sup>6</sup> *Gärditz*, WissR 41 (2007), 71f. m.w.N.; *Hufen*, Rechtsfragen der Lehrevaluation, 1995, S. 3.

<sup>7</sup> *Kempen* in Hdb. HochschulR 2011, Kap. I, Rn. 33.

<sup>8</sup> Gemeint ist solche Lehrevaluation, die von Hochschulen oder der Ministerialverwaltung verantwortet ist. Abzugrenzen sind private

Lehrevaluation<sup>9</sup>, hier hauptsächlich angenommen in der Ausprägung der Bewertung der Lehre durch Studierende. Dieser Beitrag zeigt, dass dieses Instrument, auch in anderen Ausprägungen, in die Lehrfreiheit eingreift, somit durch Wissenschaftler verantwortet werden muss und nicht – wie von der Thüringer Landesregierung vorgesehen – einem paritätisch besetzten Entscheidungsgremium (hier dem Senat) anheimgestellt werden kann.<sup>10</sup> Trotz der komplizierten grundrechtlichen Gemengelage, zwischen den Rechten der Wissenschaftler und der der Lernenden,<sup>11</sup> ergibt sich zu diesem Sachverhalt ein recht eindeutiges Bild in der Literatur.

### II. Eingriff

Die Frage, ob die Lehrevaluation die Lehrfreiheit berührt, kann nur unter der Betrachtung der Reichweite der Lehrfreiheit beantwortet werden. Erst anschließend kann die Frage beantwortet werden: Wann stellt die Bewertung der Lehre bereits einen Eingriff in die Lehrfreiheit dar?

In der wissenschaftlichen Lehre müssen, damit sie als solche gelten kann, wissenschaftliche Erkenntnisse vermittelt werden.<sup>12</sup> Konstituierend für eine zielführende wissenschaftliche Lehre ist ein Dualismus von Forschung und Lehre<sup>13</sup> oder wie es *Wolfram Höfling* nennt: Forschung und Lehre sind siamesische Zwillinge.<sup>14</sup> Es sind zwei Körper, die jedoch von Natur aus verbunden sind.<sup>15</sup> Dem lehrenden Wissenschaftler muss die Möglichkeit eröffnet sein, seine Forschung in die Lehre einfließen zu lassen. Es ist dabei unerheblich ob dies ausschließlich die eigenen Erkenntnisse sind oder auch wissenschaftliche Erkenntnisse anderer Wissenschaftler – die Forschungstätigkeit des Lehrenden auf diesem konkreten Wissen-

Initiativen, die die Bewertung von wissenschaftlicher Lehre z.B. über Internetportale betreiben (dazu *Höfling*, WissR 41 (2008), 101; *Hufen*, Rechtsfragen der Lehrevaluation, 1995, S. 32 nennt die Evaluation durch die Ministerialverwaltung als staatlich.).

<sup>9</sup> v. *Coelln* in FS Bethge 2009, S. 271 weist zurecht darauf hin, dass sich zwar die Begrifflichkeit „Evaluation“ durchgesetzt hat, „Evaluierung“ aufgrund der Prozesshaftigkeit treffender wäre.

<sup>10</sup> Dies wurde bereits bei einer etwas abweichenden Gestaltung im ersten Entwurf von Mai 2017 angemerkt durch *Gundling/Berger* ThürVBl 2017, 262.

<sup>11</sup> *Noack* in v. *Coelln/Schemmer*, Kommentar Hochschulrecht NRW 5. Ed (2017), HG § 7, Rn. 41. Auch wenn man berücksichtigt, dass immer noch Unsicherheiten über Inhalt und Funktion der Lehrfreiheit bestehen (*Gärditz*, WissR 40 (2007), 89).

<sup>12</sup> *Scholz* in Maunz/Dürig GG, 81. EL 2017, Art. 5 Abs. 3, Rn. 104.

<sup>13</sup> Diesen Dualismus stellt bspw. BVerfGE 35, 79 (112) schön heraus.

<sup>14</sup> *Höfling*, WissR 41 (2008), 93, 95.

<sup>15</sup> Dazu *Gärditz*, WissR 40 (2007), 67ff., 90. Ähnlich auch v. *Coelln* in FS Bethge 2009, S. 291.

schaftsgebiet ist von Belang, gerade auch weil dadurch der Wissenschaftler in der Lage ist, die Erkenntnisse anderer Forscher kritisch einzuordnen.<sup>16</sup> Die eigene oder sich zu eigen gemachte Forschung bildet also das Fundament der wissenschaftlichen<sup>17</sup> Lehre.<sup>18</sup>

Beides – Lehre und Forschung – finden ganz offensichtlich durch die Wissenschaftsfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG, respektive im Falle des ThürHG aus Art. 27 Abs. 1 S. 2 ThürVerf, Schutz.<sup>19</sup> Dem Lehrenden<sup>20</sup> kommt – innerhalb des Rahmens der Studien- und Prüfungsordnungen, die das wissenschaftliche Ausbildungsziel sichern – die Freiheit zu, eigenständig über Ort und Zeit<sup>21</sup>, Methoden, Inhalt und Ablauf der Lehrveranstaltung zu entscheiden.<sup>22</sup> Die Wesensgehaltsgarantie schützt dabei die Lehrfreiheit soweit, dass diese nicht auf Marginales reduziert wird. Eine Grundrechtsnorm muss stets in ihrem Kern erhalten bleiben und Wirkung entfalten können.<sup>23</sup> Auch und gerade in Zeiten von Massenuniversitäten.<sup>24</sup> Wissenschaftliche Hochschulen sind – verfassungsrechtlich garantiert – Orte der Wissenschaftspflege und dabei

Orte der *wissenschaftlichen* Ausbildung.<sup>25</sup> Dem muss beim Zuschnitt der Prüfungs- und Studienordnungen Rechnung getragen werden.

Nun wird weithin vertreten es handle sich bei der Lehr-evaluation um einen Eingriff in diese Freiheit der Lehre.<sup>26</sup> Manche erkennen gar eine grundsätzliche Verfassungswidrigkeit.<sup>27</sup> Eine allgemeine Begrenzung der Lehrfreiheit aufgrund von Lehrevaluationen ist indes kaum vertretbar.<sup>28</sup> Eine bloße Erhebung der Ansichten von Teilnehmern der Lehrveranstaltungen zu deren Qualität vermag den Lehrenden noch nicht einzuschränken.<sup>29</sup> Vielmehr müssen aus der Lehrevaluation (positive wie negative<sup>30</sup>) Folgen für den einzelnen Lehrenden erwachsen, die die Ausgestaltung der Lehre für die Zukunft beeinflussen sollen.<sup>31</sup> Allerdings kann schon die bloße Publikation einen Eingriff darstellen.<sup>32</sup> Auch z.B. finanzielle Anreize die bei positiver Evaluation zum Tragen kommen, sind bedenklich und jedenfalls ein Eingriff.<sup>33</sup> Tiefgreifender und weitergehender<sup>34</sup> sind selbstverständlich Sanktionen<sup>35</sup> bei negativen Bewertungen oder die Generierung eines faktischen Drucks.<sup>36</sup> Ausschlaggebend ist

<sup>16</sup> Starck in v. Mangoldt/Klein/Starck GG, 4. Aufl., Art. 5 Abs. 3, Rn 328; Scholz in Maunz/Dürig GG, 81. EL 2017, Art. 5 Abs. 3, Rn. 104 oder v. Coelln in FS Bethge 2009, S. 291.

<sup>17</sup> „Den Kernbereich wissenschaftlicher Betätigung stellen die auf wissenschaftlicher Eigengesetzlichkeit beruhenden Prozesse, Verhaltensweisen und Entscheidungen bei der Suche nach Erkenntnissen, ihrer Deutung und Weitergabe dar.“ (BVerfGE 47, 327 (367)) „[Die] Freiheitsgarantie erstreckt sich [...] auf alles was nach Inhalt und Form als ernsthafter planmäßiger Versuch zur Ermittlung der Wahrheit anzusehen ist.“ (BVerfGE 35, 79 (113)).

<sup>18</sup> Hufen, Rechtsfragen der Lehrevaluation, 1995, S. 3. Anders verhält es sich an nichtwissenschaftlichen Hochschulen (siehe dazu Gundling, ZLVR 2017, 134ff. insb. 137).

<sup>19</sup> Art. 27 Abs. 1 S. 2 ThürVerf sind kongruent zu Art. 5 Abs. 3 GG anzusehen (siehe Strauch in Link, Baldus et al., Handkommentar ThürVerf 2013, Art. 27, Rn. 20ff.).

<sup>20</sup> Der Schutz gilt für weisungsunabhängige akademische Lehrer wie jedenfalls ordentliche Professoren und gegebenenfalls wissenschaftliche Mitarbeiter, akademische Räte oder Lehrbeauftragte (Kempfen in Hdb. HochschulR 2011, Kap. I, Rn. 89; Scholz in Maunz/Dürig GG, 81. EL 2017, Art. 5 Abs. 3, Rn. 105).

<sup>21</sup> Dies schützt allerdings nicht davor, dass Ort und Zeit durch die Hochschule zugewiesen werden; unzulässig wird eine Zuweisung erst dann, wenn diese die spezifische wissenschaftliche Lehre erheblich erschwert (siehe dazu Kaufhold, Die Lehrfreiheit, 2006, S. 217f.).

<sup>22</sup> Scholz in Maunz/Dürig GG, 81. EL 2017, Art. 5 Abs. 3, Rn. 108ff.; Jarass in Jarass/Pieroth GG 9. Aufl., Art. 5, Rn. 123; Kaufhold, Die Lehrfreiheit, 2006, S. 218f., Gärditz, WissR 40 (2007), 73f. und v. Coelln in FS Bethge 2009, S. 292. Auch BVerfGE 55, 37 (68).

<sup>23</sup> Siehe dazu Jarass in Jarass/Pieroth GG 9. Aufl., Art. 19, Rn. 8f.; Remmert in Maunz/Dürig GG, 79. EL 2016, Art. 19 Abs. 2, Rn. 36ff. Dass die Freiheit des Art. 5 Abs. 3 GG gar auch unter Schranken weit reichen soll mutmaßt v. Coelln in FS Bethge 2009, S. 294.

<sup>24</sup> Hufen, Rechtsfragen der Lehrevaluation, 1995, S. 3.

<sup>25</sup> BVerfGE 35, 79, 120; 126, 1, 23.

<sup>26</sup> Siehe dazu Hufen, Rechtsfragen der Lehrevaluation, 1995, S. 25f.; Schachtschneider/Beyer, BayVBl 1998, 172f.; Gärditz, WissR 40 (2007), 75f.; v. Coelln in FS Bethge 2009, S. 291; Quapp, DÖV 2014, 744; Bethge, in: Sachs GG, 7. Aufl. 2014, Art. 5 Rn. 207; Noack in v. Coelln/Schemmer, Kommentar Hochschulrecht NRW 5. Ed (2017), HG § 7, Rn. 40. oder Gundling/Berger, ThürVBl 2017, 262. Vgl. auch VerfGH BW, Urte. v. 14.11.2016 – 1 VB 16/15, S. 36 f. = ZLVR 2017, 30.

<sup>27</sup> So Bethge, in: Sachs GG, 7. Aufl. 2014, Art. 5 Rn. 207; Schachtschneider/Beyer, BayVBl 1998, 172f. Noack in v. Coelln/Schemmer, Kommentar Hochschulrecht NRW 5. Ed (2017), HG § 7, Rn. 40 liest so auch Quapp, DÖV 2014, 744f.

<sup>28</sup> So sind auch private von Studentengruppen durchgeführte Evaluationen nicht bedenklich (v. Coelln in FS Bethge 2009, S. 291 m.w.N.). Allerdings solche, die aus der verfassten Studierendenschaft heraus vorgenommen wird (Hufen, Rechtsfragen der Lehrevaluation, 1995, S. 3; auch Sie sind als Teil des Staates zu definieren, z.B. Gundling, Die Neutralitätspflicht an Hochschulen 2017, S. 62).

<sup>29</sup> So ist bspw. Auch die Bewertung von Lehrenden über Portale wie „MeinProf.de“ nicht als Eingriff zu klassifizieren (siehe hierzu Lindner, Hdb. HochschulR 2011, Kap. XI., Rn. 25, Fn. 39). Kritisch zu diesem Portal v. Coelln in FS Bethge 2009, S. 274–290.

<sup>30</sup> Gärditz, WissR 40 (2007), 76.

<sup>31</sup> Schachtschneider/Beyer, BayVBl 1998, 173.

<sup>32</sup> So verweist Höfling, WissR 41 (2008), 102 auf den quasisanktionierenden Charakter von Evaluationsrankings.

<sup>33</sup> Man denke an Bevorzugung bei der Vergabe von Forschungsfreiemester oder der Mittelvergabe (hierzu auch Höfling, WissR 41 (2008), 102).

<sup>34</sup> Hufen, Rechtsfragen der Lehrevaluation, 1995, S. 39.

<sup>35</sup> Höfling, WissR 41 (2008), 102.

<sup>36</sup> Letzteres vertreten Schachtschneider/Beyer, BayVBl 1998, 173 unter Rückgriff auf BVerwG, Urteil vom 11.12.1996 – 6 C 5/95=NJW 1997, 1996.

schließlich eine Fremdsteuerungsabsicht.<sup>37</sup> Ob eine konkrete Maßnahme rechtmäßig ist, ist im Einzelfall zu prüfen.<sup>38</sup>

Festzuhalten ist jedoch, dass jeder Versuch der Einflussnahme auf die wissenschaftliche Lehre als Eingriff in die Lehrfreiheit zu qualifizieren ist. Insoweit handelt es sich unabhängig der konkreten Ausprägung der Lehrevaluation, soweit dieser Folgen entspringen, um einen Eingriff, der engen Verhältnismäßigkeitskriterien zu entsprechen hat.<sup>39</sup> Da das Grundrecht der Lehrfreiheit mit Ausnahme von Art. 5 Abs. 3 S. 2 GG, respektive Art. 27 Abs. 2 ThürVerf, schrankenlos gewährt ist, bedarf es zur Rechtfertigung des Eingriffs mithin verfassungsimmanenter Schranken.<sup>40</sup>

### III. Konsequenzen für § 35 Abs. 4 ThürHG-E

In einem zweiten Schritt ist in diesem Lichte nun der aktuelle Entwurf zum ThürHG zu betrachten.<sup>41</sup> Bereits in der ersten Version vom 9. Mai 2017,<sup>42</sup> die noch eine katalogbasierte Zuordnung der Kompetenzen zwischen paritätisch besetztem Senat und erweitertem Senat vorsah,<sup>43</sup> lautet der aktuelle § 35 Abs. 4 ThürHG-E: „Bei Entscheidungen in Angelegenheiten, die die Lehre *mit Ausnahme der Bewertung der Lehre*, die Forschung, künstlerische Entwicklungsvorhaben oder die Berufung von Hochschullehrern unmittelbar betreffen, gehören dem Senat im Falle des Absatzes 3 Satz 1 zusätzlich sieben, im Falle des Absatzes 3 Satz 2 zusätzlich vier Hoch-

<sup>37</sup> Höfling, WissR 41 (2008), 102.

<sup>38</sup> Dazu bspw. Hufen, Rechtsfragen der Lehrevaluation, 1995, S. 38ff.

<sup>39</sup> Noack in v. Coelln/Schemmer, Kommentar Hochschulrecht NRW 5. Ed (2017), HG § 7, Rn. 42.

<sup>40</sup> Noack in v. Coelln/Schemmer, Kommentar Hochschulrecht NRW 5. Ed (2017), HG § 7, Rn. 41; v. Coelln in FS Bethge 2009, S. 292; Hufen, Rechtsfragen der Lehrevaluation, 1995, S. 27.

<sup>41</sup> § 21 Abs. 6 ThürHG (=§ 22 Abs. 6 ThürHG-E) sieht bereits die Ausnahme in Angelegenheiten der Bewertung der Lehre vor, allerdings entfaltet diese Regelung bisher aufgrund der anderweitigen Zusammensetzung des Senats und der Fakultätsräte keine Wirkung.

<sup>42</sup> Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft (TMWWDG), Gesetzentwurf der Landesregierung vom 9. Mai 2017: „Thüringer Gesetz zur Stärkung der Mitbestimmung an Hochschulen sowie zur Änderung hochschulrechtlicher Vorschriften“, abrufbar unter: [www.thueringen.de/mam/th6/wissenschaft/HS-Dialog/gesetzentwurf\\_begrueundung\\_veroeffentlichung\\_deckblatt.pdf](http://www.thueringen.de/mam/th6/wissenschaft/HS-Dialog/gesetzentwurf_begrueundung_veroeffentlichung_deckblatt.pdf).

<sup>43</sup> § 33b des Entwurfs vom 9. Mai 2017, dazu auch Gundling/Berger, ThürVBl 2017, 262.

schullehrer an.“<sup>44</sup> In der Begründung zum Gesetzentwurf geht die Landesregierung auf die Ausnahme der Bewertung der Lehrer (=Lehrevaluation) nicht ein, sondern weist explizit darauf hin, dass durch die Gestaltung dieses Absatzes den verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprochen worden sei.<sup>45</sup>

Das BVerfG spricht zwar dem Gesetzgeber einen weiten Spielraum in der Gestaltung der Hochschulorganisation zu, indes hat es im wegweisenden Hochschul-Urteil von 1973 auch eine Wissenschaftsadequanz der Hochschulorganisation angemahnt – und deren Notwendigkeit in späteren Entscheidungen regelmäßig unterstrichen.<sup>46</sup> Demnach muss gewährleistet sein, dass die Hochschullehrer bei Entscheidungen, die die Lehre berühren, zumindest maßgebenden Einfluss haben. Maßgebend ist dieser Einfluss, sobald die Hochschullehrer über die Hälfte der Stimmen in den entsprechenden Entscheidungsgremien verfügen.<sup>47</sup> Die Hochschullehrer in diesem Sinne, sind die Mitglieder der Gruppe der Hochschullehrer, also insbesondere die Professoren der jeweiligen Hochschule.<sup>48</sup>

Unter II. wurde dargelegt, dass es sich bei der Lehrevaluation, sollten aus dieser positive wie negative Folgen erwachsen, um einen Eingriff in die Lehrfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG handelt. Entsprechend ist davon auszugehen, dass bei Entscheidungen zur Bewertung der wissenschaftlichen Lehre verfassungsrechtlich ein maßgebender Einfluss der Hochschullehrer gewährleistet sein muss.<sup>49</sup> Dies leistet der Entwurf nicht; er kann daher als nicht verfassungskonform eingeordnet werden und wird einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung nicht standhalten.<sup>50</sup>

### IV. Schlussfolgerungen

Es ist *Christian von Coelln* zuzustimmen, der die Problematik ausmacht, „dass es einzelne Dozent gab und gibt,

<sup>44</sup> Gesetzentwurf der Landesregierung vom 12. September 2017, S. 42 (Hervorhebung LCG).

<sup>45</sup> Begründung zum Thüringer Gesetz zur Stärkung der Mitbestimmung an Hochschulen sowie zur Änderung weiterer hochschulrechtlicher Vorschriften vom 12. September 2017, S. 42.

<sup>46</sup> Bspw. BVerfGE 111, 333 (356f.); 127, 87 (118).

<sup>47</sup> BVerfGE 35, 79 (130f.; Ls. 8b.).

<sup>48</sup> Siehe zur Professorenmehrheit Gundling, LKV 2016, 301ff.

<sup>49</sup> Hufen, Rechtsfragen der Lehrevaluation, 1995, S. 27.

<sup>50</sup> Eine solche ist anzunehmen, formiert sich bereits eine bedeutende Opposition gegen den Entwurf (siehe bspw. Den „Erfurter Aufruf“ ([www.swf.de/erfurter\\_aufruf](http://www.swf.de/erfurter_aufruf)) der bereits jetzt über weit mehr als 200 Unterstützer verfügt.

deren Fähigkeit in der Lehre überschaubar erscheint.<sup>51</sup> Zudem erkennt er auch ein berechtigtes gesellschaftliches und staatliches Interesse an einer qualitativ hochwertigen Lehre.<sup>52</sup> Die bloße Bedeutung der Qualität der Lehre rechtfertigt allerdings keine schrankenlose Freiheit des Gesetzgebers bei der Konstitution von Evaluationsmechanismen oder der Delegation der Evaluation. So führt *Friedhelm Hufen* treffend aus. „Gerade in Debatten um die ‚Qualität der Lehre‘ gibt es aber Versuche, den traditionellen Gehalt der Wissenschaftsfreiheit und insbesondere die unabdingbare Einheit von Forschung und Lehre vorschnell dem Diktat gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Funktionalität zu opfern und damit den eigentlichen Kern der Lehre von einer bloßen außenbestimmten ‚Massenlehre‘ zu trennen.“<sup>53</sup> Ähnliche Tendenzen konnte man auch in Thüringen beobachten, bei der „Umwandlung“ der Berufsakademie in eine Duale Hochschule.<sup>54</sup>

Die Bedenken, dass die Lehrevaluation durch Nichtwissenschaftler besorgt wird, ist entsprechend nicht von der Hand zu weisen.<sup>55</sup> Es müssen Kriterien angelegt werden, die gewährleisten, dass eine wissenschaftlich hochwertige Lehre ein hohes Ausbildungsniveau bei den Studierenden erreicht.

---

<sup>51</sup> v. *Coelln* in FS Bethge 2009, S. 272f. Man mag sich dem Eindruck nicht erwehren, dass manche Kollegen, die gegen die Lehrevaluation argumentieren, aus genau dieser negativen Folgen zu befürchten haben – mitunter kann diese Furcht als Gefährdung der Wissenschaft auch gerechtfertigt sein; jedoch sicher nicht ausschließlich.

<sup>52</sup> v. *Coelln* in FS Bethge 2009, S. 272.

<sup>53</sup> *Hufen*, Rechtsfragen der Lehrevaluation, 1995, S. 3.

<sup>54</sup> Dazu *Berger/Gundling*, ThürVBl 2016, 293ff.; *Gundling/Berger*, ThürVBl 2017, 264f. und *Gundling*, ZLVR 2017, 137.

<sup>55</sup> *Detmer* in Hdb. HochschulR, Kap. IV., Rn. 177; v. *Coelln* in FS Bethge 2009, S. 298; *Hufen*, Rechtsfragen der Lehrevaluation, 1995.

## Oberverwaltungsgericht Sachsen-Anhalt

Urteil vom 17. Oktober 2017, 4 L 84/16

*Ungültigerklärung einer Kommunalwahl*

### Leitsatz

1. Ein durch die Ungültigkeitserklärung der Wahl in eigenen Rechten betroffener Wahlbewerber ist klagebefugt.
2. Bei der Einspruchsfrist nach § 50 Abs. 2 KWG LSA handelt es sich um eine Ausschlussfrist; Wiedereinsetzung in den vorigen Stand bei unverschuldeter Fristversäumnis ist ausgeschlossen. Die Frist ist für Behörden und Gerichte gleichermaßen verbindlich und steht nicht zur Disposition der für die Durchführung der Wahlanfechtung bzw. der Überprüfung dieser Entscheidung zuständigen Stellen.
3. Eine Ausnahme von der Folge der Fristversäumnis kommt auch nicht im Wege der Nachsichtgewährung in Betracht, weil hierdurch der Zweck des Wahlprüfungsverfahrens verfehlt würde.

### Tatbestand

[1]

Der Kläger wendet sich gegen einen Beschluss des Beklagten vom 14. August 2014, durch den die Wahl des Ortschaftsrates (B.) am (...). Mai 2014 für ungültig erklärt wurde.

[2]

Am (...). Mai 2014 fand die Wahl des Ortschaftsrats von (B.), einem Ortsteil der Stadt A-Stadt, statt. Im Vorfeld der Wahl bestand Unklarheit, ob ehrenamtliche Bürgermeister ehemals selbstständiger Gemeinden, die gemäß § 58 Abs. 1b GO LSA infolge einer Gebietsänderung in den Ortschaftsrat als Ortsbürgermeister übergeleitet wurden, sich für die Wahl zu den Ortschaftsräten für die Wahlperiode 2014 bis 2019 zur Wahl stellen mussten. Der Landkreis (...) als Kommunalaufsichtsbehörde hatte gegenüber der Stadt A-Stadt dazu eine Rechtsauskunft erteilt. Die Bürgermeisterin der Stadt A-Stadt hatte danach die betroffenen Ortsbürgermeister, darunter den Beigeladenen zu 6, informiert.

[3]

Nach der Wahl, in einem Vorortgespräch am 23. Juni 2014 sowie mit Schreiben vom 25. Juni 2014, gab der Landkreis (...) bekannt, dass die von ihm im Vorfeld der Wahl erteilte Rechtsauskunft fehlerhaft gewesen sei. Ortsbürgermeister, die sich in der Annahme, sie seien von Gesetzes wegen Mitglied im neuen Ortschaftsrat,

nicht zur Wahl gestellt hätten, seien nicht Mitglied in den neu gewählten Ortschaftsräten.

[4]

Am 24. Juni 2014 erhob der Beigeladene zu 6, der bis zum 1. Mai 2014 Ortsbürgermeister von (B.) war, Einspruch gegen die Gültigkeit der Ortschaftsratswahl (B.). Zur Begründung machte er geltend, er habe mehrmals bei der Verwaltung der Stadt A-Stadt und diese bei der Kommunalaufsicht nachgefragt, ob er sich als Kandidat zum Ortschaftsrat aufstellen lassen müsse. Dies sei jeweils unter Verweis auf § 58 Abs. 1b GO LSA verneint worden. Auf diese - unzutreffende - Auskunft habe er vertraut und deshalb nicht für die Wahl zum Ortschaftsrat von (B.) kandidiert. Die Wahl sei damit ungültig. Zwar sei die Einspruchsfrist inzwischen abgelaufen. Doch habe er sich bereits am 3. Juni 2014 in der Verwaltung nach der Annahmeerklärung für den Ortschaftsrat erkundigt. Eine Reaktion hierauf sei erst am 23. Juni 2014 in Form einer Einladung zu einem Gespräch mit der Kommunalaufsicht erfolgt.

[5]

Am 14. August 2014 beschloss der Beklagte, dass die Einwendungen gegen die Wahl zum Ortschaftsrat (B.) am (...). Mai 2014 sämtlich begründet seien, und erklärte die Wahl für ungültig. Zur Begründung hieß es, für den Beigeladenen zu 6 habe kein Anlass bestanden, für den Ortschaftsrat zu kandidieren, da er aufgrund der Rechtsauskunft des Landkreises (...) darauf habe vertrauen dürfen, kraft Gesetzes Mitglied im Ortschaftsrat in dessen erster Wahlperiode zu sein. Bis zur ausdrücklichen Änderung dieser Rechtsauffassung am 23. Juni 2014 habe der Beigeladene zu 6 keinen Grund gehabt, Rechtsmittel einzulegen. Zu diesem Zeitpunkt sei die Einspruchsfrist bereits abgelaufen gewesen. Ohne die Falschauskunft des Landkreises (...) hätte der Beigeladene zu 6 kandidiert und es wäre mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu einem anderen Abstimmungsergebnis gekommen. Es sei damit von einer unzulässigen Wahlbeeinflussung auszugehen.

[6]

Der Beschluss des Beklagten nebst Begründung wurde dem Kläger, der bei der Wahl am (...). Mai 2014 zum Mitglied des Ortschaftsrats (B.) gewählt worden war und der seit dem 19. November 2014 auch Ortsbürgermeister von (B.) ist, von der Bürgermeisterin der Stadt A-Stadt mit Bescheid vom 22. September 2014 mitgeteilt.

[7]

Am 29. September 2014 hat der Kläger Klage erhoben.

[8]

Zur Begründung hat er im Wesentlichen geltend gemacht, eine fehlerhafte Rechtsauskunft im Vorfeld der Wahl stelle keine rechtswidrige Wahlvorbereitung dar.

[...]

### Entscheidungsgründe

[27]

Der Senat konnte trotz Ausbleibens der Beigeladenen zu 4 und 5 in der mündlichen Verhandlung verhandeln und entscheiden, da beide rechtzeitig und unter Hinweis auf § 102 Abs. 2 VwGO geladen worden sind.

[28]

Die Berufung ist zulässig und auch begründet.

I.

[29]

Die Klage ist als verwaltungsgerichtliche Wahlprüfungsklage nach § 53 Abs. 2 Satz 1 Kommunalwahlgesetz für das Land Sachsen-Anhalt (KWG LSA) zulässig. Sie ist mit dem kombinierten Anfechtungs- und Verpflichtungsantrag gemäß § 42 Abs. 1 VwGO statthaft. Die gerichtliche Anfechtung oder Verteidigung von Kommunalwahlen erfolgt nicht in einem Klageverfahren eigener Art, sondern ist auf den Erlass eines Verwaltungsakts gerichtet, nämlich auf eine verbindliche Feststellung der (Un-)Gültigkeit der Wahl. Dies setzt die Aufhebung der die (Un-)Gültigkeit der Wahl feststellenden Wahlprüfungsentscheidung voraus (vgl. OVG LSA, Urteil vom 20. November 1996 - 2 L 375/95 -, juris, Rn. 15; Urteil vom 16. Oktober 2003 - 2 L 291/10 -, juris, Rn. 31; Beschluss vom 14. Juni 2005 - 4 L 125/05 -, juris, Rn. 5). Richtiger Klagegegner ist gemäß § 78 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i. V. m. § 53 Abs. 2 Satz 1 KWG LSA die Vertretung (vgl. OVG LSA, Urteil vom 20. November 1996 - 2 L 375/95 -, juris, Rn. 16; Urteil vom 6. März 2007 - 4 L 138/05 -, juris, Rn. 28). Richtige Vertretung ist vorliegend der Stadtrat der Stadt A-Stadt, der über die Wahleinsprüche und über die Gültigkeit der Ortschaftsratswahl entscheidet (vgl. § 51 Abs. 1 Satz 2 KWG LSA).

[30]

Der Kläger ist auch klagebefugt. Gemäß § 53 Abs. 2 Satz 1 KWG LSA ist gegen die Entscheidung der Vertretung innerhalb eines Monats nach Zustellung Klage vor dem Verwaltungsgericht zulässig. Wer die Klage erheben darf, ergibt sich aus der Regelung nicht. Nach § 53 Abs. 1 KWG LSA ist die Entscheidung der Vertretung über den Wahleinspruch den Beteiligten binnen einer Frist von zwei Wochen schriftlich mit Begründung und Rechtsmittelbelehrung zuzustellen. Beteiligt sind der Wahlleiter, die Person, die den Wahleinspruch erhoben hat, und die

Person, gegen deren Wahl der Wahleinspruch unmittelbar gerichtet ist. Sie sind nach § 53 Abs. 1 KWG LSA klagebefugt. Klageberechtigt sind darüber hinaus der Wahlleiter und die Kommunalaufsichtsbehörde auch dann, wenn der Wahleinspruch nicht von ihnen erhoben worden ist (§ 53 Abs. 2 Satz 2 KWG LSA).

[31]

Zwar gehört der Kläger nicht zu diesem Personenkreis. Insbesondere ist der Wahleinspruch nicht unmittelbar gegen ihn gerichtet, sondern gegen die Gültigkeit der Wahl des Ortschaftsrates (B.). Allerdings kann der Kläger geltend machen, durch den Beschluss des Beklagten über die Ungültigkeit der Ortschaftsratswahl im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO in eigenen Rechten verletzt zu sein. Der Kläger wurde durch die angefochtene Wahl zum Mitglied des Ortschaftsrates (B.) gewählt und wird durch die Ungültigkeitserklärung dieser Wahl in seinem passiven Wahlrecht gemäß Art. 89 der Landesverfassung (LVerf LSA), § 23 Abs. 1 Satz 1 KVG LSA verletzt. Deshalb hat er die Befugnis, den Beschluss der Wahlprüfungsbehörde über die Ungültigkeit der Wahl zur gerichtlichen Überprüfung zu stellen. Demgegenüber läge in der Beschränkung des Klagerechts auf den Wahleinspruchsführer, d. h. auf den Angreifer der Wahl, eine Ungleichbehandlung gegenüber demjenigen, der die Wahl für gültig hält - den Verteidiger der Wahl -, ohne dass hierfür ein sachlicher Grund erkennbar ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 7. März 2012 - 8 C 7/11 -, juris, Rn. 23 f.).

II.

[32]

Die Wahlprüfungsklage ist auch begründet.

[33]

Der Kläger hat gegen den Beklagten gemäß § 52 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 KWG LSA einen Anspruch auf Feststellung, dass Einwendungen gegen die Stadtratswahl (B.) nicht vorliegen und die Wahl gültig ist (vgl. § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO). Einwendungen i. S. d. § 52 Abs. 1 Satz 1 KWG LSA liegen auch dann nicht vor, wenn der Wahleinspruch nicht fristgemäß erhoben wird (vgl. § 52 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 KWG LSA). Das ist hier der Fall. 34 Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts ist der Beigeladene zu 6 mit den in seinem Wahleinspruch erhobenen Einwendungen gegen die Gültigkeit der Ortschaftsratswahl (B.) ausgeschlossen. Gemäß § 50 Abs. 2 Halbsatz 1 KWG LSA ist der Wahleinspruch bei dem für das Wahlgebiet zuständigen Wahlleiter binnen zwei Wochen nach Bekanntgabe des Wahlergebnisses mit Begründung schriftlich einzureichen oder zur Niederschrift zu erklären. Bei der Einspruchsfrist handelt es sich um eine Ausschlussfrist; eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand ist

ausgeschlossen (§ 68a Abs. 1 Satz 1 u. 3 KWG LSA). Die Frist ist für Behörden und Gerichte gleichermaßen verbindlich und steht nicht zur Disposition der für die Durchführung der Wahlanfechtung bzw. der Überprüfung dieser Entscheidung zuständigen Stellen. Gegenstand der Wahlprüfung sind nur diejenigen Einspruchsgründe, die fristgerecht vorgebracht worden sind und die konkret, unmissverständlich und hinreichend substantiiert sind, so dass sie eine Überprüfung der rechtserheblichen Tatsachen zulassen. Mit nicht fristgerecht geltend gemachten Anfechtungsgründen ist der Wahlprüfungsorganen und Gerichten nicht zum Gegenstand der Wahlprüfung gemacht werden. Die zeitliche Beschränkung des Vorbringens von Wahlanfechtungsgründen gehört zu den legitimen Besonderheiten des Wahlprüfungsverfahrens. Sie rechtfertigt sich im Hinblick auf das öffentliche Interesse, möglichst rasch Gewissheit über die rechtsgültige Zusammensetzung der gewählten Vertretung zu erhalten (vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 24. August 1993 - 2 BvR 1858/92 -, juris, Rn. 21; BVerwG, Beschluss vom 12. Januar 1989 - 7 B 202/88 -, NVwZ-RR 1989, S. 496 <496 f.>; OVG LSA, Urteil vom 20. November 1996 - 2 L 375/95 -, juris, Rn. 25; VG Dessau, Urteil vom 20. Januar 2000 - 1 A 425/99 -, LKV 2000, S. 554 <555>; VG D-Stadt, Urteil vom 24. Februar 2005 - 1 A 178/04 -, juris, Rn. 37; vgl. ferner VerfGH Thüringen, Beschluss vom 11. März 1999 - 30/97 -, juris, Rn. 59 ff.; StGH Bremen, Urteil vom 22. Mai 2008 - St 1/08 -, juris, Rn. 41 ff.; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 27. Februar 1996 - 1 S 2570/95 -, juris, Rn. 46; OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 13. Mai 2015 - 3 LA 14/14 -, juris, Rn. 4 f.; VGH Bayern, Beschluss vom 14. September 2015 - 4 ZB 15.639 -, juris, Rn. 5 f.).

[35]

Der Beigeladene zu 6 hat erst am 24. Juni 2014 und damit später als zwei Wochen nach Bekanntgabe des Wahlergebnisses der Ortschaftsratswahl (B.) den Wahlanspruch eingelegt und begründet. Sein Einspruch kann im Wahlprüfungsverfahren deshalb keine Berücksichtigung finden. Mit den o. g. Grundsätzen ist die Verlängerung der Einspruchsfrist durch die Wahlprüfungsbehörde unvereinbar. Dabei kann dahinstehen, ob die Fristversäumnis durch den Beigeladenen zu 6 unverschuldet gewesen ist, weil er bis zum Ablauf der Einspruchsfrist auf eine möglicherweise fehlerhaft erteilte Rechtsauskunft betreffend die Zugehörigkeit übergeleiteter Ortsbürgermeister zu den Ortschaftsräten für deren erste Wahlperiode vertrauen durfte und vertraut hat. Denn es handelt sich - wie ausgeführt - bei § 50 Abs. 2 KWG LSA

nicht um disponibles Recht mit der Folge, dass außerhalb der Einspruchsfrist vorgebrachte Einwendungen, die gleichwohl einer behördlichen Würdigung unterzogen worden sind, nicht dazu führen können, diese quasi auf dem Umweg in das gerichtliche Wahlprüfungsverfahren einzubeziehen. Eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand ist ausgeschlossen (§ 68a Abs. 1 Satz 3 KWG LSA). Die Ausgestaltung der Frist des § 50 Abs. 2 KWG LSA als zwingende gesetzliche Ausschlussfrist ohne Möglichkeit einer Wiedereinsetzung bei unverschuldeter Fristversäumnis rechtfertigt sich durch den primär objektivrechtlichen Charakter der Wahlprüfungsbeschwerde sowie das öffentliche Interesse an einer alsbaldigen Klärung der Gültigkeit der Wahl (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Oktober 2011 - 2 BvC 11/10 -, juris, Rn. 7 m.w.N.). Für die Entscheidung ist es daher unerheblich, ob der Beigeladene zu 6 möglicherweise aus nicht von ihm zu vertretenen Gründen gehindert war, den Wahlanspruch fristgemäß einzureichen.

[36]

Eine Ausnahme von der Folge der Fristversäumnis kommt auch nicht im Wege der Nachsichtgewährung in Betracht. In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist anerkannt, dass sich Behörden unter bestimmten engen Voraussetzungen nicht auf den Ablauf einer die weitere Rechtsverfolgung abschneidende oder die Anspruchsberechtigung vernichtende Ausschlussfrist berufen dürfen. Diese Ausnahmen lassen sich nicht allgemeingültig, sondern nur im Einklang mit dem Regelungsbereich, in dem die Ausschlussfrist wirkt, und mit Blick auf ihre dortige Funktion bestimmen. Eine solche Ausnahme kommt in Betracht, wenn erstens die Versäumung der Frist auf staatliches Fehlverhalten bei der Anwendung von Rechtsvorschriften zurückzuführen ist, ohne deren korrekte Beachtung der Betroffene seine Rechte nicht wahren kann, und wenn zweitens durch die Berücksichtigung der verspäteten Handlung der Zweck des Gesetzes nichtverfehlt würde (vgl. BVerwG, Urteil vom 10. November 2016 - 8 C 11/15 -, NVwZ 2017, S. 876 <878> m.w.N.). Diese Voraussetzungen sind hier nicht gegeben.

[37]

Dabei kann dahinstehen, ob die Versäumung der Einspruchsfrist auf staatliches Fehlverhalten zurückzuführen ist und ob der Beigeladene zu 6 seine Rechte - etwa durch eigene Prüfung der Rechtslage, ggf. unter Heranziehung eines Rechtsanwaltes - hätte wahren können. Jedenfalls würde durch die Berücksichtigung der verspäteten Handlung der Zweck des gesetzlich geregelten Wahlprüfungsverfahrens verfehlt. Hierbei handelt es sich ungeachtet seiner auch dem individuellen Rechts-

schutz dienenden Funktion vor allem um ein „objektives“ Verfahren, bei dem es nicht allein um die Durchsetzung des (passiven) Wahlrechts geht, sondern um das im Gemeinwohl liegende Interesse an einer ordnungsgemäßen Durchführung der Wahlen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 28. April 1970 - 2 BvR 313/68 -, BVerfGE 28, 214 <219>) und an der gesetzmäßigen Zusammensetzung der gewählten Vertretung (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Dezember 1991 - 2 BvR 562/91 -, BVerfGE 85, 148 <158>). Im Interesse der Funktionsfähigkeit der gewählten Vertretung ist eine rasche und verbindliche Klärung ihrer ordnungsgemäßen Zusammensetzung sicherzustellen (vgl. BVerfGE 85, 148 <159>). Mit diesem - verfassungsrechtlich gerechtfertigten (vgl. StGH Bremen, Urteil vom 22. Mai 2008 - St 1/08 -, juris, Rn. 47 ff.) - Zweck des Wahlprüfungsverfahrens verträge es sich nicht, wenn die Wahlprüfungsbehörden oder die Gerichte die Einspruchsfrist im Einzelfall verlängern könnten und die Frage der ordnungsgemäßen Zusammensetzung der gewählten Vertretung dadurch auf unbestimmte Zeit in der Schwebe bliebe. Auch der Umstand, dass der Beigeladene zu 6 den Wahleinspruch nur wenige Tage nach Fristablauf und noch vor der Entscheidung der Vertretung über die Gültigkeit der Wahl nach § 52 Abs. 1 KWG LSA eingereicht hat, rechtfertigt kein anderes Ergebnis. Wie auch der vorliegende Fall zeigt kann jede einzelfallbezogene Fristverlängerung der Wahlprüfungsbehörde dazu führen, dass noch Jahre nach der Wahl die ordnungsgemäße Zusammensetzung der gewählten Vertretung ungeklärt ist. Dies soll im öffentlichen Interesse an einer raschen Klärung der gesetzmäßigen Zusammensetzung der gewählten Vertretung gerade vermieden werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 11. April 1967 - 2 BvC 5/67 -, BVerfGE 21, 359 <361>). Auf den Zeitpunkt der Konstituierung des Ortschaftsrates kommt es in diesem Zusammenhang nicht an.

[38]

Da der Wahleinspruch des Beigeladenen zu 6 bereits nicht fristgemäß eingereicht wurde, kann offenbleiben, ob er begründet gewesen wäre. Insoweit ist es jedenfalls nicht unzweifelhaft, ob der Beigeladene zu 6 auf eine möglicherweise im Vorfeld der Wahl erteilte fehlerhafte Rechtsauskunft vertrauen durfte, zumal der Wortlaut von § 58 Abs. 1b Satz 1, 2 u. 9 GO LSA schwerlich zu der Annahme verleiten kann, dass Ortsbürgermeister, deren Amtszeit - wie beim Beigeladenen zu 6 - bereits vor der ersten Wahlperiode des Ortschaftsrates endete, dennoch zusätzliches Mitglied im neugewählten Ortschaftsrat wurden. Dies bedarf hier jedoch keiner Klärung.

[39]

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Den Beigeladenen können keine Kosten auferlegt werden, da sie keinen Antrag gestellt haben (§ 154 Abs. 3 VwGO). Da die Beigeladenen sich am Kostenrisiko nicht beteiligt haben, entspricht es der Billigkeit, von der Anordnung der Erstattungsfähigkeit ihrer außergerichtlichen Kosten abzusehen (§ 162 Abs. 3 VwGO).

[40]

Die Anordnung über die vorläufige Vollstreckbarkeit des Urteils wegen der Kosten ergibt sich aus § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, 711 ZPO.

[41]

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil keiner der in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Zulassungsgründe vorliegt.

## Anmerkung zu OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 17. Oktober 2017 – 4 L 84/16

von Robert Gmeiner, Bielefeld/Wiesbaden\*

### I. Einführung

Im Rahmen der Kommunalwahlen im Mai 2014 in Sachsen-Anhalt wurde eine Wahl zum Ortschaftsrat durch die Beklagte für ungültig erklärt. Der Kläger hatte ein Mandat errungen. Mit seiner Klage begehrte er die Feststellung der Gültigkeit der Wahl. Nachdem die Beklagte die Klagebefugnis des Klägers bestritten hatte, musste das OVG Sachsen-Anhalt hierzu Stellung beziehen.

Die Klagebefugnis hat das OVG allerdings nur in einem kurzen Absatz<sup>1</sup> erörtert und ausgeführt: Der Kläger sei in den Ortschaftsrat gewählt worden. Indem die Wahl für ungültig erklärt wurde, sei er in seinem passiven Wahlrecht aus Art. 89 LV, § 23 Abs. 1 S. 1 KVG LSA<sup>2</sup> und somit i.S.v. § 42 Abs. 2 VwGO in seiner Rechtsstellung betroffen. Außerdem sei – unter Berufung auf das BVerwG<sup>3</sup> – eine Ungleichbehandlung zwischen dem Begehren auf eine Ungültigerklärung und Gültigerklärung der Wahl nicht gerechtfertigt.

\* Robert Gmeiner ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht (Prof. Dr. Hellermann) an der Universität Bielefeld und am Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Wirtschaftsrecht, Arbeitsrecht und Rechtstheorie (Prof. Dr. Klocke) an der EBS Law School Wiesbaden.

<sup>1</sup> OVG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 17.10.2017, Az. 4 L 84/16, Rn. 31.

<sup>2</sup> Kommunalverfassungsgesetz für das Land Sachsen-Anhalt.

<sup>3</sup> BVerwGE 142, 124.

## II. Stellungnahme

Die Ausführungen des OVG Sachsen-Anhalt zur Klagebefugnis können – und dies sei bereits vorweggenommen – nicht überzeugen.

### 1. Keine Berufung auf BVerwGE 142, 124

Wie das BVerwG in dem vom OVG zitierten Urteil ausgeführt hat, bestimmt sich die Klagebefugnis allein aus dem Landesrecht, da das Bundesrecht keine subjektiven Wahlrechte außerhalb des Art. 38 GG kenne.<sup>4</sup> Ob eine kommunale Wahlvorschrift ein subjektives Recht enthält, ist demnach anhand des einschlägigen Landesrechts zu beurteilen. Die pauschale Bezugnahme auf das BVerwG ist mangels Revisibilität des Landesrechts (§ 137 Abs. 1 VwGO)<sup>5</sup> nicht zielführend.

Das BVerwG hat in dem Urteil die Klagebefugnis aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG hergeleitet.<sup>6</sup> Ob für das sachsenanhaltinische Kommunalwahlrecht ein subjektives Recht aus § 50 Abs. 1 KWG LSA<sup>7</sup> i.V.m. Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG<sup>8</sup> hergeleitet werden kann, ist hier ohne Bedeutung, denn dem Kläger fehlt als natürliche Person die Parteieigenschaft, § 2 Abs. 1 S. 1 ParteiG.

### 2. Subjektives Recht aus Art. 89 LV?

Art. 89 LV bestimmt, dass das Volk in den Kommunen eine Volksvertretung haben muss, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Die Norm ist – allerdings nur auf die Kommunen beschränkt – wortgleich mit Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG. Das BVerfG hat zu Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG bereits mehrfach entschieden, dass es sich bei der Norm um eine lediglich objektive Bestimmung ohne subjektiven Gehalt handelt.<sup>9</sup> Zwar sind wortgleiche Verfassungsbestimmungen in Grundgesetz und Landesverfassung nicht zwangsläufig inhaltsgleich. Doch spricht in diesem Falle einiges dafür. Dies ergibt sich vor allem aus der systematischen Stellung des Art. 89 LV. Die Norm steht zwischen rein objektiv-rechtlichen Regelungen über die kommunale Finanzausstattung (Art. 88 LV) und kommunale Gebietsänderungen (Art. 90 LV). Das LVerfG Sachsen-

Anhalt hat zum Anhörungserfordernis in Art. 90 S. 2 LV bereits entschieden, dass dies kein subjektives Recht der Bürger darstelle.<sup>10</sup>

Nach Art. 86 Abs. 1 LV wird die öffentliche Verwaltung durch die Landesregierung, die ihr nachgeordneten Behörden und den Trägern der Selbstverwaltung ausgeübt. Daran anschließend konkretisiert die Landesverfassung in Art. 87 ff. die Vorgaben für die Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltung. Daher handelt es sich bei Art. 89 LV nicht um ein subjektives Wahlrecht der Bürger, sondern um eine objektive Organisationsnorm. Des Weiteren erscheint es bereits zweifelhaft, ob Art. 89 LV überhaupt Anwendung findet. Die Kommune ist in Art. 87 Abs. 1 LV legaldefiniert als Gemeinden und Landkreise. Ortschaften sind räumlich voneinander getrennte Teile ein und derselben Gemeinde, § 81 Abs. 1 S. 1 KVG LSA. Sie sind als Gemeindeuntergliederungen somit selbst keine Gemeinden<sup>11</sup> im Sinne von Art. 87 Abs. 1 LV und daher auch keine Kommunen, sodass es bereits an der Anwendbarkeit des Art. 89 LV fehlen dürfte.<sup>12,13</sup>

### 3. Subjektives Recht aus § 23 Abs. 1 S. 1 KVG LSA?

Als weitere Norm zur Begründung der Klagebefugnis zog das OVG Magdeburg § 23 Abs. 1 S. 1 KVG LSA heran. Die Norm besagt, dass alle Bürger im Rahmen der Gesetze zu den Kommunalwahlen berechtigt sind. Kommunalwahlen sind nach § 2 Abs. 6 KWG LSA auch Gemeindevahlen, zu denen nach § 1 S. 1 KWG LSA die Wahlen zu den Ortschaftsräten zählen. Ob § 23 Abs. 1 S. 1 KVG LSA sich begrifflich auf § 2 Abs. 6 KVG LSA bezieht, kann

<sup>4</sup> BVerwGE 142, 124, 125.

<sup>5</sup> BVerwG, Beschl. vom 14.12.2017, Az.: 6 B 38.17, Rn. 7.

<sup>6</sup> BVerwGE 142, 124, 127.

<sup>7</sup> Kommunalwahlgesetz für das Land Sachsen-Anhalt.

<sup>8</sup> Art. 21 Abs. 1 GG als Teil des Landesverfassungsrechts: BVerfGE 120, 82, 104 m.w.N.

<sup>9</sup> BVerfGE 99, 1, 7; BVerfGK 13, 189, 194 f.; 15, 186, 190; 16, 31, 32.

<sup>10</sup> LVerfG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 31.5.1994, Az. LVG 8/94, Rn. 13; Beschl. v. 28.4.2014, Az. LVG 4/11, Punkt II.1.1 (Homepage LVerfG [letzter Aufruf: 20.01.2018]); zur Rügefähigkeit des Art. 90 S. 2 LV im Verfahren: LVerfG Sachsen-Anhalt, NVwZ-RR 2011 345, 346.

<sup>11</sup> Vgl. SaarVerfGH, NVwZ 1994, 481; *Martin Burgi*, Kommunalrecht, 3. Aufl., München 2010, § 5 Rn. 18; *Johannes Hellermann*, in: Dietlein, Johannes/Hellermann, Johannes, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 6. Aufl. München 2016, § 2 Rn. 48 (ebenso bereits *Martin Burgi* in der Voraufgabe 2014, § 2 Rn. 83); s.a. *Peter Mohr*, in: Wiegand, Bernd/Grimberg, Michael (Hrsg.), Gemeindeordnung Sachsen-Anhalt, München 1995, § 86 Rn. 2; *Alfons Gern*, Deutsches Kommunalrecht, 3. Aufl. Baden-Baden 2003, Rn. 630. Offengelassen von VerfG Brandenburg, LKV 2005, 23, 24.

<sup>12</sup> Anders für Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG: *Katarina Barley*, Das Kommunalwahlrecht für Ausländer nach der Neuordnung des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG, Berlin 1999, S. 78.

<sup>13</sup> Nichts anderes dürfte sich aus der RL 94/80/EG ergeben, denn eine verfassungsrechtliche Umsetzung kann der Richtlinie nicht entnommen werden. Eine einfachgesetzliche Umsetzung dürfte ausreichend sein. A.A. VerfG Hamburg, NVwZ-RR 2010, 129.

letztendlich offenbleiben.<sup>14</sup> Selbst wenn Wahlen zu Ortschaftsräten als Kommunalwahlen nach § 23 Abs. 1 S. 1 KVG LSA anzusehen wären, enthält die Norm kein subjektives Wahlrecht bezüglich der Ortschaftsratswahlen. Das Wahlrecht nach § 23 Abs. 1 S. 1 KVG LSA wird nur im Rahmen der Gesetze gewährt. Die Norm verbürgt daher keine weitergehenden Rechte, als sich bereits aus anderen Gesetzen ergeben.

Ob überhaupt ein Ortschaftsrat zu wählen ist, ist durch die Hauptsatzung der Gemeinde zu bestimmen, § 81 Abs. 1 S. 2, § 82 Abs. 1 S. 2 KVG LSA. Die Entscheidung liegt allein bei der Gemeinde und nicht beim Land<sup>15</sup>. Ein diesbezügliches Wahlrecht kann sich daher nur durch Satzung, nicht aber durch Gesetz ergeben. Die Regelung des § 23 Abs. 1 S. 1 KVG LSA wäre insoweit unverständlich, als die Norm subjektive Rechte begründet (Wahlrechte zum Ortschaftsrat), ohne den Anspruch erfüllen zu können. Besteht keine gesetzliche Pflicht zur Errichtung von Ortschaftsräten, kann das Gesetz auch kein subjektives Wahlrecht hierzu gewähren.<sup>16</sup>

### III. Fazit

Dem Urteil des OVG Sachsen-Anhalt kann nicht zugestimmt werden, wenn es die Auffassung vertritt, aus Art. 89 LV oder § 23 Abs. 1 S. 1 KVG LSA ergebe sich ein subjektives Wahlrecht bezüglich der Wahlen zum Ortschaftsrat.

<sup>14</sup> Die Gesetzesbegründung ist insoweit unergiebig, LT-Drs. 6/2247, S. 171.

<sup>15</sup> Inwieweit hier kommunalaufsichtsrechtliche Maßnahmen dem Land zurechenbar sind (Art. 87 Abs. 4 LV) ist hier ohne Bedeutung.

<sup>16</sup> Vgl. auch *Albrecht Quecke/Friedrich Gackenholtz/Irmtraud Bock*, Das Kommunalwahlrecht in Baden-Württemberg, 6. Aufl. Stuttgart 2014, § 31 Rn. 35: kein Recht auf Durchführung einer ordnungsgemäßen Wahl.

## Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg

### Urteil vom 13. Dezember 2017 – 1 GR 29/17

Organstreitverfahren der AfD-Fraktion des 16. Landtages gegen den Landtag von Baden-Württemberg

#### Entscheidung:

1. Der Antrag Ziffer 1 wird als unbegründet und der Antrag Ziffer 2 als unzulässig zurückgewiesen.
2. Das Verfahren ist kostenfrei. Auslagen werden nicht erstattet.

#### Aus den Gründen:

##### A.

Das Organstreitverfahren betrifft die Ablehnung der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses und die Änderung von § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 des Untersuchungsausschussgesetzes (UAG) durch den Landtag.

##### I.

1. Der 16. Landtag von Baden-Württemberg besteht aus 143 Abgeordneten. Nach der Landtagswahl vom 13. März 2016 bildeten die damals 23 der Partei Alternative für Deutschland (AfD) angehörenden Abgeordneten eine Fraktion. Im Streit über die Bewertung bestimmter Aussagen des Mitglieds der Fraktion Wolfgang Gedeon, der aus der AfD-Fraktion austrat und seither fraktionslos ist, kam es zur Spaltung der AfD-Fraktion. 13 Abgeordnete bildeten am 6. Juli 2016 die „Fraktion der Alternative für Baden-Württemberg im Landtag von Baden-Württemberg (ABW-Fraktion)“. Dieser Fraktion gehörten später 14 Abgeordnete an, die alle Mitglieder der Partei AfD blieben. Aufgrund eines vom Landtag eingeholten Gutachtens durch Prof. Dr. Christofer Lenz, Prof. Dr. Martin Morlok und Prof. Dr. Martin Nettesheim vom 25. Juli 2016 ging der Landtag davon aus, dass es sich bei der ABW-Fraktion um eine Fraktion im Sinne von § 17 Abs. 1 LTGO handele. Ein Verbot der Fraktionsspaltung gelte für den Landtag von Baden-Württemberg nicht.

2. Am 10. August 2016 beantragte die damals noch acht Mitglieder umfassende Antragstellerin zusammen mit der ABW-Fraktion die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zum Thema „Linksextremismus in Baden-Württemberg“ (LT-Drs. 16/423). Diesen Antrag stützten

sie auf § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 UAG in seiner damals geltenden Fassung.

§ 2 Abs. 3 UAG in der vom 31. Juli 2012 bis 9. Oktober 2016 geltenden Fassung hatte folgenden Wortlaut:

„(3) Mit einem Antrag, der bei seiner Einreichung die Unterschriften von einem Viertel der Mitglieder des Landtags trägt oder von zwei Fraktionen unterzeichnet ist (Minderheitenantrag), wird der Landtag zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses verpflichtet. Im Übrigen gelten für Anträge auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses die Vorschriften der Geschäftsordnung.“

3. Am 22. September 2016 brachten die Fraktionen GRÜNE, der CDU, der SPD und der FDP/DVP einen Gesetzentwurf in den Landtag ein, mit dem unter anderem in § 2 Abs. 3 Satz 1 UAG nach den Wörtern „von zwei Fraktionen“ die Wörter „, deren Mitglieder verschiedenen Parteien angehören,“ eingefügt werden sollten (LT-Drs. 16/619). Nach der dem Gesetzentwurf beigefügten Begründung sollte im Untersuchungsausschussgesetz klargestellt werden, dass die Verpflichtung zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses auf Antrag von zwei Fraktionen voraussetze, dass die Mitglieder der beiden Fraktionen verschiedenen Parteien angehörten. Nach Art. 35 Abs. 1 Satz 1 LV erfordere die Verpflichtung des Landtags zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses ein Quorum von einem Viertel der Mitglieder des Landtags (sog. qualifizierte Minderheit). Im Jahre 1993, in der 11. Wahlperiode - während der Regierungszeit der Großen Koalition -, sei das Untersuchungsausschussgesetz im Hinblick auf die „veränderten politischen Verhältnisse im Parlament“ geändert worden, um die Minderheitenrechte der Oppositionsfraktionen, die - auch zusammen - nicht über das notwendige Quorum zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses verfügten, entsprechend zu verbessern (LT-Drs. 11/1521). Unter anderem sei das in § 2 Abs. 3 Satz 1 UAG vorgegebene Quorum von einem Viertel der Mitglieder des Landtags um die Alternative von zwei unterstützenden Fraktionen erweitert worden. Der Gesetzgeber habe sich seinerzeit ausdrücklich dagegen entschieden, das Minderheitenquorum herabzusetzen, etwa auf ein Zehntel der Mitglieder des Landtags. Ein entsprechender Gesetzentwurf der Fraktion Die Republikaner habe vorgelegen (vgl. LT-Drs. 11/1534), aber keine Mehrheit gefunden. Dieser abgelehnte Gesetzentwurf hätte es einer der damaligen Oppositionsfraktionen ermöglicht, alleine die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zu erreichen. Da der Landtag diesen Entwurf damals abgelehnt

habe, sei vielmehr davon auszugehen, dass der Gesetzgeber zur Sicherstellung eines gewissen politischen Gewichts des Untersuchungsanliegens die Zwei-Fraktionen-Regel als qualitativen Ausgleich für die geringere quantitative Unterstützung angesehen habe. Von diesem qualitativen Ausgleich sei der Gesetzgeber ausgegangen, weil er die zwei Fraktionen mit zwei unabhängigen Parteien gleichgesetzt habe, also einer „Oppositionskoalition“ (vgl. LT-PIPr. 11, S. 1756 f.). Dass die Mitglieder zweier Fraktionen derselben Partei angehören könnten, habe in den damaligen Erwägungen keine Rolle gespielt und sei wahrscheinlich nicht für möglich gehalten worden. Hätte der Gesetzgeber diese Konstellation bedacht und auch für diesen Fall die Einsetzung ermöglichen wollen, hätte er es bei der Herabsetzung des Minderheitenquorums bewenden lassen können. Der jetzt eingebrachte Gesetzentwurf solle deshalb klarstellen, dass eine qualifizierte Minderheit von zwei Fraktionen nur dann vorliege, wenn es sich um zwei Fraktionen handle, deren Mitglieder verschiedenen Parteien angehörten. Für den Fall, dass die Geschäftsordnung die ordentliche Fraktionsmitgliedschaft von Parteilosen oder die Bildung einer Fraktion aus Parteilosen zuließe, wäre dies unschädlich für das Zwei-Fraktionen-Recht. Entscheidend sei, dass kein Mitglied der einen Fraktion derselben Partei angehöre wie ein Mitglied der anderen Fraktion. Diese Klarstellung gelte für alle Entscheidungen über Anträge von zwei Fraktionen, die der Landtag nach Inkrafttreten des Gesetzes treffe. Die Klarstellung gelte auch für weitere Rechte im Verfahren eines Untersuchungsausschusses, die an die Unterstützung durch zwei Fraktionen geknüpft seien.

4. Hinsichtlich der Zulässigkeit des von der Antragstellerin zusammen mit der ABW-Fraktion gestellten Antrags auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses wurden in der ersten Sitzung des Landtags nach der Sommerpause am 28. September 2016 von allen übrigen Fraktionen Zweifel geäußert (vgl. LT-PIPr. 16, S. 489 ff.). Daher wurde in der gleichen Sitzung vom Landtag beschlossen, den Einsetzungsantrag an den Ständigen Ausschuss zu einer gutachterlichen Äußerung zu überweisen. Der Ständige Ausschuss bat die Landtagsverwaltung am 29. September 2016 um die Erstellung eines Gutachtens hinsichtlich der Zulässigkeit des Antrags sowie zur Pflicht zur Einsetzung des Ausschusses wegen des Minderheitenschutzes nach § 2 Abs. 3 Satz 1 UAG.

Darüber hinaus wurde in der Sitzung vom 28. September 2016 unter Verkürzung der Frist nach § 50 LTGO die Erste und Zweite Beratung des oben genannten Ent-

wurfs eines Gesetzes zur Änderung des Untersuchungsausschussgesetzes (LT-Drs. 16/619) durchgeführt (vgl. LT-PIPr. 16, S. 476, 498 ff.). Dem Gesetzentwurf wurde mehrheitlich zugestimmt (LT-PIPr. 16, S. 505; LT-Drs. 16/665). Das Gesetz wurde am 4. Oktober 2016 ausgefertigt und am 10. Oktober 2016 im Gesetzblatt für Baden-Württemberg verkündet (GBl. S. 561). Es trat nach seinem Art. 2 am Tag der Verkündung in Kraft.

5. Am 11. Oktober 2016 kehrten die Abgeordneten der ABW-Fraktion wieder in die Fraktion der Antragstellerin zurück, so dass danach die ABW-Fraktion nicht länger bestand.

6. Die Landtagsverwaltung kam in ihrem Gutachten vom 11. Oktober 2016 zu folgendem Ergebnis (LT-Drs. 16/730, S. 5 ff.): Der Antrag sei zwar zulässig, insbesondere erfülle er die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 und 2 UAG, sei hinreichend bestimmt und verletze nicht den Grundsatz der Gewaltenteilung. Auch sei er nicht rechtsmissbräuchlich. Allerdings sei der Landtag nicht nach § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 UAG verpflichtet, den Untersuchungsausschuss einzusetzen. § 2 Abs. 3 Satz 1 UAG sei teleologisch dahingehend zu reduzieren, dass ein minderheitengeschützter Antrag in der Variante „unterzeichnet von zwei Fraktionen“ nur dann vorliege, wenn die beiden Fraktionen verschiedene Parteien repräsentierten. Dies ergebe sich aus der Entstehungsgeschichte der Norm. Die im Plenum am 28. September 2016 beschlossene Gesetzesänderung habe klarstellende Wirkung, weil sich bereits bisher durch Auslegung ergeben habe, was die Änderung nun ausdrücklich regele. Unterstelle man indessen, dass die Änderung des Untersuchungsausschussgesetzes nicht nur klarstellende Wirkung habe, stelle sich die Frage, ob die Änderung verfassungsrechtlich zulässig gewesen sei. Zu prüfen sei das auf dem Rechtsstaatsprinzip fußende Rückwirkungsverbot im Hinblick auf eine „unechte Rückwirkung“. Allerdings werde der Grundsatz des Vertrauensschutzes - soweit ersichtlich - stets im Kontext des Verhältnisses zwischen Bürger und Staat diskutiert. In der Rechtsprechung und Literatur finde sich kein Hinweis, dass die rückwirkende Abschaffung einer parlamentarischen Gestaltungsmöglichkeit für unzulässig gehalten werde. Auch unter dem Aspekt der freien Mandatsausübung ergebe sich nichts Anderes. Das Minderheitenrecht zweier Fraktionen auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses sei unstreitig ein Recht, das nicht verfassungsrechtlich verankert, sondern nur im Untersuchungsausschussgesetz normiert sei. Ein Grundsatz, dass das Vertrauen auf den Fortbestand solcher Rechte ver-

fassungsrechtlich geschützt wäre, sei nicht ersichtlich. Hilfsweise sei anzumerken, dass die Zulässigkeitsvoraussetzungen für einen Minderheitenantrag im Zeitpunkt der Beschlussfassung des Landtags vorliegen müssten. Wenn einer der beiden Antragsteller bei der Entscheidung über die Einsetzung des Ausschusses nicht mehr existiere, entfalle dessen „Antragswille“. Der Landtag sei auch im entsprechenden Fall, wenn sich nach Antragstellung die Zahl der Abgeordneten verringere und das von Art 35 Abs. 1 LV vorausgesetzte Quorum von einem Viertel unterschritten werde, zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses nicht verpflichtet.

7. Der Ständige Ausschuss des Landtags schloss sich in seiner Sitzung vom 13. Oktober 2016 der Rechtsauffassung des Gutachtens der Landtagsverwaltung an (vgl. LT-Drs. 16/730).

8. In der Sitzung des Landtags vom 10. November 2016 wurde der Antrag auf Einsetzung des Untersuchungsausschusses vom Landtag in namentlicher Abstimmung mit großer Mehrheit abgelehnt (vgl. LT-PIPr. 16, S. 821 ff.).

II.

Die Antragstellerin hat am 9. Mai 2017 beim Verfassungsgerichtshof ein Organstreitverfahren eingeleitet. Sie beantragt festzustellen,

1. dass der Landtag von Baden-Württemberg durch den in der 17. Sitzung der 16. Wahlperiode am 10. November 2016 gefassten Beschluss (LT-PIPr. 16, S. 821 ff.), mit dem der Antrag der Fraktionen ABW und AfD auf Einsetzung und Auftrag des Untersuchungsausschusses „Linksextremismus in Baden-Württemberg“ vom 10. August 2016 (LT-Drs. 16/423) abgelehnt worden ist, gegen das Recht der Fraktionen auf Gleichbehandlung aus Art. 27 Abs. 3 Satz 1 und 2 LV verstoßen hat und die Antragstellerin in der Wahrnehmung ihrer sich hieraus ergebenden Rechte verletzt, und

2. dass die Regelung in § 2 Abs. 3 Satz 1 UAG, geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Untersuchungsausschussgesetzes vom 4. Oktober 2016 (GBl. S. 561), soweit sie vorsieht, dass der Landtag nur dann verpflichtet ist, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen, wenn der Einsetzungsantrag von zwei Fraktionen eingereicht wird, deren Mitglieder verschiedenen Parteien angehören (Alt. 2), gegen Art. 27 Abs. 3 Satz 1 und 2 LV und das darin enthaltene Prinzip der repräsentativen Demokratie, den verfassungsrechtlich garantierten

Minderheitenschutz und gegen den „strengen Gleichheitssatz“ verstößt.

[...]

B.

Das Organstreitverfahren hat keinen Erfolg. Der gegen die Änderung von § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 UAG gerichtete Antrag Ziffer 2 ist bereits unzulässig (I.). Der gegen die Ablehnung der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses gerichtete Antrag Ziffer 1 ist zulässig, aber unbegründet (II.).

I.

1. Der Antrag Ziffer 2 betrifft zwar einen nach Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LV zulässigen Gegenstand. Im Organstreitverfahren nach Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LV entscheidet der Verfassungsgerichtshof über die Auslegung der Landesverfassung aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Landesorgans oder anderer Beteiligter, die durch die Verfassung oder in der Geschäftsordnung des Landtags oder der Regierung mit eigener Zuständigkeit ausgestattet sind. Das Organstreitverfahren ist damit ein kontradiktorisches Streitverfahren, das nicht der Klärung einer abstrakten Rechtsfrage und nicht der Kontrolle eines Organs in einem objektiven Verfahren, sondern der Entscheidung über eine zwischen den Beteiligten streitig gewordene verfassungsrechtliche Beziehung dient (vgl. StGH, Urteil vom 10.5.1985 - GR 2/84 -, ESVGH 35, S. 241 f.). Antragsgegenstand im Organstreit kann nur eine Handlung oder Unterlassung des Antragsgegners sein. Der Organstreit zielt folglich auf ein Verhalten, nicht aber auf eine – auch nur inzidente – Normenkontrolle. Deswegen kann auch gegenüber dem Gesetzgeber nicht die Verfassungswidrigkeit eines durch die Norm geschaffenen Rechtszustands geltend gemacht werden. Als rechtserhebliche Handlung kommt insoweit nur der Erlass eines Gesetzes in Betracht (vgl. StGH, Urteil vom 9.3.2009 - GR 1/08 -, Juris Rn. 75; BVerfGE 118, 277 - Juris Rn. 187).

Im vorliegenden Organstreit geht es um die Auslegung der Landesverfassung aus Anlass einer Streitigkeit zwischen einer Fraktion des Landtags einerseits und dem Landtag von Baden-Württemberg andererseits. Antrag Ziffer 2 hat die Frage zum Gegenstand, ob der Landtag von Baden-Württemberg mit seinem Gesetzesbeschluss vom 28. September 2016, mit dem er § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 UAG mit Wirkung vom 10. Oktober 2016 geändert hat (LT-PIPr. 16, S. 505; GBl. S. 561), Art. 27 Abs. 3 Satz 1 und 2 LV und die Grundsätze der repräsentativen Demo-

kratie, des Minderheitenschutzes und des Gleichheitssatzes verletzt hat. Damit handelt es sich um einen statthaften Gegenstand eines Organstreitverfahrens.

2. Der Antrag Ziffer 2 genügt jedoch nicht dem in § 45 Abs. 3 VerfGHG normierten Fristerfordernis.

a) Nach § 45 Abs. 3 VerfGHG muss ein Antrag im Organstreitverfahren binnen sechs Monaten gestellt werden, nachdem die beanstandete Handlung oder Unterlassung dem Antragsteller bekannt geworden ist, spätestens jedoch fünf Jahre nach ihrer Durchführung oder Unterlassung.

Maßgeblich für den Fristbeginn ist mithin der Zeitpunkt des Bekanntwerdens. Besteht die angegriffene Handlung in dem Erlass eines Gesetzes, beginnt die Frist in der Regel mit der Verkündung (vgl. StGH, Urteil vom 9.4.1969 - GR 2/1969 -, BWVBl. 1960, S. 122; BVerfGE 118, 277 - Juris Rn. 198). Voraussetzung ist jedoch weiter, dass die Antragsberechtigung des Antragstellers nach Art. 68 Abs. 2 Nr. 1 LV bei Fristbeginn schon gegeben war (vgl. StGH, Urteil vom 9.4.1969 - GR 2/1969 -, BWVBl. 1960, S. 122). Der Beginn der Frist setzt nämlich eine aktuelle rechtliche Betroffenheit voraus (vgl. BVerfGE 134, 141 - Juris Rn. 153). Ist mit einem Organstreit die Änderung eines Gesetzes angegriffen, beginnt die Frist - wie bei einer Verfassungsbeschwerde (dazu: VerfGH, Urteil vom 15.2.2016 - 1 VB 9/19 -, Juris) - grundsätzlich nur für die geänderte Vorschrift, nicht jedoch für die nach Form, Inhalt und materiellem Gewicht unverändert gebliebenen Bestimmungen neu zu laufen (vgl. BVerfGE 111, 382 - Juris Rn. 110 f.; BVerfGE 131, 316 - Juris Rn. 50).

b) Ausgehend hiervon ist der Antrag Ziffer 2 nicht fristgerecht gestellt worden.

Die Frist für den Antrag Ziffer 2, der sich gegen den Beschluss des Landtags vom 28. September 2016 über ein Gesetz zur Änderung von § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 UAG wendet und geltend macht, der Beschluss habe zu einer Änderung der materiellen Rechtslage geführt, begann spätestens mit der Verkündung des Gesetzes im Gesetzblatt am 10. Oktober 2016 (GBl. S. 561). Damit lief die Frist von sechs Monaten entsprechend § 187 Abs. 1 und § 188 Abs. 2 Alt. 1 BGB jedenfalls am 10. April 2017 ab. Der Antrag im Organstreitverfahren wurde jedoch erst am 9. Mai 2017 gestellt. Damit war die Frist für den Antrag Ziffer 2 nicht gewahrt. Folglich kann dahingestellt

bleiben, ob die Neuregelung nur deklaratorischen oder konstitutiven Charakter hatte.

II.

1. Der Antrag Ziffer 1 ist zulässig.

a) Der Antrag Ziffer 1 hat einen tauglichen Gegenstand für einen Organstreit nach Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LV. Er betrifft die Frage, ob der Landtag durch den Beschluss vom 10. November 2016 (LT-PIPr. 16, S. 827 f.), mit dem er den Antrag der Fraktionen der ABW und der AfD „Einsetzung und Auftrag eines Untersuchungsausschusses ‚Linksextremismus in Baden-Württemberg‘“ (LT-Drs. 16/423) vom 10. August 2016 abgelehnt hat, das Recht der Antragstellerin auf Gleichbehandlung aus Art. 27 Abs. 3 Satz 1 und 2 LV verletzt hat.

b) Die Antragstellerin und der Antragsgegner des Verfahrens sind in einem Organstreit beteiligtenfähig. Die antragstellende Fraktion im Landtag ist eine zulässige Antragstellerin im Sinne von Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und Abs. 2 Nr. 1 LV und § 44 VerfGHG. Sie ist ein durch die Geschäftsordnung des Landtags mit eigenen Zuständigkeiten ausgestatteter „anderer Beteiligter“ im Sinne von Art. 68 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 LV und zudem ein „Organ teil“ im Sinne von § 44 VerfGHG (vgl. StGH, Urteil vom 11.10.2007 - GR 1/07 -, Juris Rn. 33; zu den Zuständigkeiten vgl. z.B. § 53 Abs. 1 Alt. 2 LTGO). Der Landtag ist als oberstes Landesorgan nach Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LV und § 44 VerfGHG zulässiger Gegner eines Organstreitverfahrens.

c) Die Antragstellerin ist auch antragsbefugt nach § 45 Abs. 1 VerfGHG.

aa) Nach § 45 Abs. 1 VerfGHG ist der Antrag in einem Organstreitverfahren nur zulässig, wenn der Antragsteller geltend macht, dass er oder das Organ, dem er angehört, durch eine Handlung oder Unterlassung des Antragsgegners in der Wahrnehmung seiner ihm durch die Verfassung übertragenen Rechte und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Nach § 45 Abs. 2 VerfGHG muss der Antrag die Bestimmung der Verfassung bezeichnen, gegen welche die beanstandete Handlung oder Unterlassung des Antragsgegners verstößt. Die Antragsbefugnis hat danach zwei Voraussetzungen: Der Antragsteller muss sich (1.) auf „Rechte oder Pflichten“ (Zuständigkeiten) beziehen, die sich aus der Landesverfassung ergeben und die ihm oder dem Organ, dem er angehört, übertragen wurden, und er muss (2.) unter Nennung der verletzten Bestimmung geltend machen,

dass eine Handlung oder Unterlassung des Antragsgegners ihn in der Wahrnehmung der genannten Rechte oder Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet.

Die geltend zu machenden „Rechte oder Pflichten“ müssen sich - anders als zur Begründung der Beteiligtenfähigkeit - aus der Verfassung ergeben. Rechte aus einfachen Gesetzen oder einer Geschäftsordnung genügen grundsätzlich nicht, es sei denn die betreffende Norm spiegelt verfassungsrechtliche Rechte und Pflichten wider (vgl. BVerfGE 118, 277 - Juris Rn. 191 f.; BVerfGE 131, 152 - Juris Rn. 79 f.; BVerfGE 142, 25 - Juris Rn. 79; BVerfGE 143, 101 - Juris Rn. 86 ff.). Eigene „Rechte“ liegen nur vor, wenn sie dem Antragsteller zur ausschließlichen Wahrnehmung oder Mitwirkung übertragen worden sind oder deren Beachtung erforderlich ist, um die Wahrnehmung seiner Kompetenzen und die Gültigkeit seiner Akte zu gewährleisten (vgl. BVerfGE 126, 55 - Juris Rn. 45). Gemäß § 45 Abs. 1 VerfGHG kann ein Antragsteller auch Rechte des Organs, dem er angehört, in Prozessstandschaft geltend machen (vgl. StGH, Urteil vom 26.7.2007 - GR 2/07 -, Juris Rn. 7).

Der Begriff der „Geltendmachung“ im Sinne von § 45 Abs. 1 und 2 VerfGHG ist dahingehend auszulegen, dass eine Rechtsverletzung zumindest möglich ist (vgl. StGH, Urteil vom 26.7.2007 - GR 2/07 -, Juris Rn. 68). Die Möglichkeit einer Verletzung des organschaftlichen Rechtskreises darf nach dem Vorbringen nicht von vornherein als ausgeschlossen erscheinen. Die mögliche Verletzung oder Gefährdung ist schlüssig darzulegen (vgl. § 15 Abs. 1 Satz 2 und § 45 Abs. 2 VerfGHG; StGH, Urteil vom 10.5.1985 - GR 2/84 -, ESVGH 35, 241 f.; StGH, Urteil vom 9.3.2009 - GR 1/08 -, Juris Rn. 77; BVerfGE 117, 359 -, Juris Rn. 24; BVerfGE 134, 141 - Juris Rn. 161).

bb) Ausgehend hiervon liegt hinsichtlich des Antrags Ziffer 1 die Antragsbefugnis vor.

Die Antragstellerin bringt zur Begründung vor, die Ablehnung der Einsetzung des von ihr beantragten Untersuchungsausschusses verletze Art. 27 Abs. 3 LV. § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 UAG sei am 10. Oktober 2016 unter Verletzung des freien Mandats, insbesondere der sich daraus ergebenden Gleichheit des Mandats und der Fraktionen, geändert worden. Die davor geltende Fassung sei verfassungswidrig ausgelegt worden. Ihr sei das ihr zusammen mit der ABW-Fraktion zustehende Recht auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses unter Verletzung des Gleichbehandlungsgebots abgesprochen worden.

Damit ist die Möglichkeit der Verletzung eines sich aus der Landesverfassung ergebenden Rechts durch die Ablehnung der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses hinreichend dargetan. Zwar ist das in § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 UAG enthaltene Minderheitenrecht von zwei Fraktionen, die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses verlangen zu können, nicht in der Landesverfassung, sondern nur im einfachen Recht verankert und kann damit grundsätzlich nicht mit einem Antrag nach Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LV durchgesetzt werden. Art. 35 LV verleiht - neben der Landtagsmehrheit - allein der qualifizierten Minderheit von einem Viertel der Mitglieder des Landtags das Recht auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses und damit die Möglichkeit, dieses mit einem Organstreitantrag geltend machen zu können (vgl. StGH, Urteil vom 26.7.2007 - GR 2/07 -, Juris Rn. 70 ff.; Sächs. VerFGH, Beschluss vom 31.1.2008 - Vf. 84-I-07 -, Juris Rn. 22; zu Art. 44 GG: BVerfGE 143, 101 - Juris Rn. 90 f. und 97 f.).

Jedoch macht die Antragstellerin hinreichend substantiiert die Verletzung des sich aus Art. 27 Abs. 3 LV ergebenden Rechts auf Gleichbehandlung der Fraktionen geltend. Damit beruft sie sich auf ein verfassungsrechtlich begründetes Recht, das grundsätzlich mit einem Organstreitantrag durchsetzbar ist (vgl. VerFGH, Urteil vom 27.10.2017 - 1 GR 35/17 -, Juris Rn. 38, 41 ff.; StGH, Urteil vom 28.1.1988 - GR 1/87 -, ESVGH 38, S. 81 f.; Sächs. VerFGH, Urteil vom 27.10.2016 - Vf. 134-I-15 -, Juris - Rn. 32 ff.). Aus dem von Art. 27 Abs. 3 LV geschützten freien Mandat folgt auch das Recht auf Chancengleichheit und das Gebot der Gleichbehandlung der Fraktionen (vgl. BVerfGE 93, 195 - Juris Rn. 43; BVerfGE 112, 118 - Juris Rn. 46 ff.). Nach Art. 27 Abs. 3 Satz 1 LV sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes. Zu dem Status der Abgeordneten aus Art. 27 Abs. 3 LV und damit auch zur Rechtsstellung der von ihnen gebildeten Fraktionen gehört, dass sie im Rahmen verfassungsmäßiger Regelung durch die Geschäftsordnung des Landtags (Art. 32 Abs. 1 Satz 2 LV) bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben gleiche Rechte und Pflichten haben. Die Fraktionen sind von Verfassungen wegen befugt, diese Rechte in formal gleicher Weise auszuüben (vgl. Sächs. VerFGH, Urteile vom 21.3.2013 - Vf. 95-I-12 -, Juris Rn. 28, und vom 27.10.2016 - Vf. 134-I-15 -, Juris - Rn. 45 f.; Hess. StGH, Urteil vom 9.10.2013 - P.St. 2319 -, Juris Rn. 114). Eine fehlerhafte Handhabung der Geschäftsordnung oder von entsprechendem einfachem Recht unterliegt jedenfalls dann einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle, wenn dadurch zugleich in der Verfassung ver-

bürgte Rechte der Antragstellerin verletzt sein können. Dies ist bei der substantiierten Geltendmachung einer Verletzung des Gleichbehandlungsgebots möglich (vgl. StGH, Urteil vom 21.10.2002 - GR 11/02 -, Juris Rn. 90 f., 97 f. und 106 ff.; Hess. StGH, Urteil vom 9.10.2013 - P.St. 2319 -, Juris Rn. 133 bis 135).

d) Hinsichtlich des Antrags Ziffer 1 ist auch die Antragsfrist des § 45 Abs. 3 VerfGHG von sechs Monaten nach Bekanntwerden der beanstandeten Handlung oder Unterlassung gewahrt.

aa) Der Antrag der Antragstellerin auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zum Thema „Linksextremismus in Baden-Württemberg“ (LT-Drs. 16/423) wurde vom Landtag in der Sitzung vom 10. November 2016 abgelehnt (vgl. LT-PIPr. 16, S. 821 ff.). Der Organstreitantrag wurde am 9. Mai 2017 und damit innerhalb von sechs Monaten nach der Ablehnung des Antrags gestellt.

bb) Entgegen der Meinung des Antragsgegners hat der Ablauf der Frist des § 45 Abs. 3 VerfGHG hinsichtlich des gegen die Änderung von § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 UAG gerichteten Organstreitantrags (Antrag Ziffer 2) keine Auswirkungen auf die Zulässigkeit des gegen den Beschluss des Landtags vom 10. November 2016 gerichteten Organstreitantrags (Antrag Ziffer 1). Die von der Antragstellerin gerügte Verletzung von Art. 27 Abs. 3 LV bei der Auslegung und Anwendung von § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 UAG alter und neuer Fassung kann hinsichtlich der Ablehnung des Antrags auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses inzident geprüft werden, ohne dass Einwände gegen die Verfassungsmäßigkeit dieser Norm durch die Fristversäumnis für den Antrag gegen den Beschluss zur Neufassung des Gesetzes präkludiert wären.

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht bezüglich der in § 64 Abs. 3 BVerfGG enthaltenen entsprechenden Frist - soweit ersichtlich lediglich in einem Fall - die Auffassung vertreten, die Verfassungswidrigkeit einer Norm könne in einem Organstreitverfahren auch inzident nicht mehr geltend gemacht werden, wenn der betreffende Antragsteller den Normbeschluss nicht rechtzeitig unmittelbar mit einem Organstreitverfahren angegriffen habe (vgl. BVerfGE 140, 1 - Juris Rn. 71 bis 75). Jedoch ergibt sich aus § 45 Abs. 3 VerfGHG eine solche Präklusion jedenfalls für den hier zu entscheidenden Fall nicht (entsprechend: VerFGH NRW, Urteil vom 16.5.1995 - 20/93 -, Juris Rn. 44). Dies gebietet auch nicht der Zweck der gesetzlichen Ausschlussfrist des § 45 Abs. 3 VerfGHG,

der im Organstreitverfahren angreifbare Rechtsverletzungen nach einer bestimmten Zeit im Interesse der Rechtssicherheit außer Streit stellen will (zu diesem Zweck: StGH, Urteil vom 9.3.2009 - GR 1/08 -, Juris Rn. 79; zu § 64 Abs. 3 BVerfGG: BVerfGE 80, 188 - Juris Rn. 77; BVerfGE 92, 80 - Juris Rn. 31). Denn Gegenstand des Organstreits ist ein Verhalten - hier der Gesetzesbeschluss durch den Antragsgegner (vgl. Klein, in: Benda/Klein <Hrsg.>, Verfassungsprozessrecht, 2012, § 28 Rn. 1032). Die Gültigkeit der Norm ist dagegen beim Organstreit - anders als bei der abstrakten Normenkontrolle oder der Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz - nicht Streitgegenstand. Daher kann im Organstreit auch nicht gesetzeskräftig über die Gültigkeit oder Nichtigkeit einer Norm entschieden werden (vgl. BVerfGE 20, 119 - Juris Rn. 40; Bethge, in: Maunz u.a. <Hrsg.>, BVerfGG, § 64 Rn. 35 <Bearb.-Stand: 50. Erg.-Lfg. Januar 2017>; Schlaich/Korioth, Das Bundesverfassungsgericht, 10. Aufl. 2015, Rn. 93, 97). § 45 Abs. 3 VerfGHG soll nach Ablauf der dort genannten Fristen lediglich bestimmte Handlungen oder Unterlassungen, nicht jedoch Normen als solche dem Streit entziehen. Im Übrigen ist eine Präklusion der inzidenten Geltendmachung der Verfassungswidrigkeit einer Norm auch nicht für das Verhältnis der Gesetzes- zur Urteilsverfassungsbeschwerde anerkannt noch ist sie im verwaltungsgerichtlichen Verfahren Folge einer unterlassenen prinzipialen Normenkontrolle nach § 47 VwGO. Vielmehr kann die Nichtigkeit einer Norm grundsätzlich in jedem fachgerichtlichen Verfahren inzident geltend gemacht werden, auch wenn die einfachen Gerichte die Frage nach Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LV oder Art. 100 Abs. 1 GG einem Verfassungsgericht vorlegen müssen. Umso mehr muss auch in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren die inzidente Geltendmachung der Nichtigkeit einer Norm grundsätzlich möglich sein. Hätte der Gesetzgeber mit § 45 Abs. 3 VerfGHG eine inzidente Prüfung ausschließen wollen, hätte er eine solche Präklusion ausdrücklich normieren müssen.

e) Der Antragstellerin steht für den Antrag Ziffer 1 auch ein Rechtsschutzbedürfnis zur Seite.

Das Vorhandensein eines Rechtsschutzinteresses wird durch die Geltendmachung einer Rechtsverletzung indiziert (vgl. StGH, Urteil vom 11.10.2007 - GR 1/07 -, Juris Rn. 36) und liegt grundsätzlich auch bei in der Vergangenheit liegenden Rechtsverletzungen vor (vgl. BVerfGE 131, 152 - Juris Rn. 88). Ein Rechtsschutzbedürfnis fehlt, wenn sich ein ähnlicher Streit zwischen den Beteiligten nicht wiederholen kann und kein sonstiges schutzwürdi-

ges Klärungsinteresse besteht (vgl. BVerfGE 119, 302 - Juris Rn. 15 ff.; BVerfGE 140, 160 - Juris Rn. 62; LVerfG M-V, Urteil vom 27.5.2003 - 10/02 -, Juris Rn. 33 ff.; Hess. StGH, Beschluss vom 13.7.2016 - P.St. 2431 -, Juris Rn. 81 ff.). Es ist - wie das schutzwürdige Interesse im Sinne von § 24 Satz 2 VerfGHG - gegeben, wenn die Entscheidung die Klärung einer grundsätzlichen Streitfrage der Landesverfassung mit präjudizieller Wirkung für die Zukunft herbeiführen oder fördern würde oder wenn ein politisches Rehabilitationsinteresse besteht (vgl. StGH, Urteil vom 16.4.1977 - GR 2/76 -, ESVGH 27, 1; Urteil vom 14.3.1985 - GR 1/83 -, ESVGH 35, 161 <163 f.>; Urteil vom 26.10.1989 - GR 3/87 -, VBIBW 1990, S. 51; Urteil vom 13.10.1989 - GR 4/87 -, ESVGH 40, 14 ff.; Hess. StGH, Beschluss vom 13.7.2016 - P.St. 2431 -, Juris Rn. 81 ff. mit Nachweisen zum Streit bzgl. des Rehabilitationsinteresses).

Hinsichtlich des Antrags Ziffer 1 fehlt es nicht am Rechtsschutzinteresse, auch wenn bereits aufgrund der Vereinigung der Antragstellerin mit der Fraktion der ABW von diesen ein Antrag nach § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 UAG nicht mehr gestellt werden könnte. Denn ein ähnlicher Rechtsstreit kann sich im Landtag wiederholen. Eine Fraktionsspaltung ist zwar in der Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland bislang selten, sie ist aber jederzeit möglich (so auch die Landtagsverwaltung, vgl. LT-Drs. 16/730, S. 10 unter Bezugnahme auf das Gutachten der Professoren Lenz, Morlok und Nettesheim vom 25.7.2016 „Zulässigkeit und Grenzen der Bildung von „Parallelfractionen““). Die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs über die aufgeworfene Rechtsfrage ist für die an einen Minderheitenantrag im Sinne von § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 UAG zu stellenden Anforderungen von allgemeiner Bedeutung.

2. Der Antrag Ziffer 1 ist jedoch unbegründet.

Der Landtag hat durch seinen in der 17. Sitzung der 16. Wahlperiode am 10. November 2016 gefassten Beschluss (LT-PIPr. 16, S. 821 ff.), mit dem der Antrag der Fraktionen ABW und AfD auf Einsetzung und Auftrag des Untersuchungsausschusses „Linksextremismus in Baden-Württemberg“ vom 10. August 2016 (LT-Drs. 16/423) abgelehnt worden ist, nicht das Recht der Fraktionen auf Gleichbehandlung aus Art. 27 Abs. 3 Satz 1 und 2 LV verletzt.

a) Alle Mitglieder des Landtages verfügen nach Art. 27 Abs. 3 LV grundsätzlich über die gleichen Rechte und Pflichten (vgl. BVerfGE 142, 25 - Juris Rn. 96 m.w.N.).

Auch für Fraktionen ergibt sich aus Art. 27 Abs. 3 LV ein Gleichbehandlungsgebot, weil sie Zusammenschlüsse von Abgeordneten sind. Die Rechtsstellung der Fraktionen als notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens, politisches Gliederungsprinzip für die Arbeit des Landtages und maßgebliche Faktoren der politischen Willensbildung ist ebenfalls in Art. 27 Abs. 3 LV begründet (vgl. VerfGH, Urteil vom 27.10.2017 - 1 GR 35/17 -, Juris Rn. 45, 47 f.; BVerfGE 93, 195 - Juris Rn. 43; BVerfGE 142, 25 - Juris Rn. 97; Klein, in: Maunz/Dürig <Hrsg.>, GG, Art. 38 Rn. 253 <Bearb.-Stand: 60. Erg.-Lfg. Oktober 2010>).

b) Das Gleichbehandlungsgebot des Art. 27 Abs. 3 LV wurde hier durch die Ablehnung der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses nicht verletzt. Es lag schon keine Ungleichbehandlung vor. Dabei kann dahinstehen, ob die am 10. Oktober 2016 in Kraft getretene Änderung von § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 UAG, wonach der Antrag von zwei Fraktionen gestellt sein muss, deren Mitglieder verschiedenen Parteien angehören, verfassungsgemäß ist. Selbst wenn - was hier offen bleibt - die Norm verfassungswidrig sein sollte und die einschränkende Voraussetzung der Mitgliedschaft in verschiedenen Parteien in die vor dem 10. Oktober 2016 geltende Fassung von § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 UAG nicht hineingelesen werden dürfte, war der Landtag am 10. November 2016 nicht verpflichtet, den von der Antragstellerin beantragten Untersuchungsausschuss einzusetzen. Bei der Entscheidung des Landtags am 10. November 2016 lag ein qualifizierter Minderheitenantrag im Sinne von § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 UAG nicht mehr vor, weil zu diesem Zeitpunkt nur noch eine der ursprünglich zwei antragstellenden Fraktionen vorhanden war. § 33 LTGO betrifft demgegenüber allein die Frage, unter welchen Voraussetzungen ein Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses überhaupt zulässig gestellt werden kann, und enthält keine Aussage dazu, wann einer qualifizierten Minderheit ein Anspruch auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zusteht.

aa) Einen Anspruch auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses vermittelt § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 UAG nur, wenn der Minderheitenantrag auch zum Zeitpunkt der Entscheidung des Landtags über die Einsetzung noch von zwei Fraktionen getragen wird.

Der Wortlaut von § 2 Abs. 3 Satz 1 UAG stellt zwar sowohl in der vor als auch in der nach dem 10. Oktober 2016 geltenden Fassung darauf ab, dass der Antrag „bei seiner Einreichung die Unterschrift von einem Viertel

der Mitglieder des Landtags trägt oder von zwei Fraktionen“ unterzeichnet ist. Die Einsetzung des Ausschusses setzt aber notwendig eine Beschlussfassung des Landtags voraus (vgl. Art. 35 Abs. 1 Satz 2 LV, § 2 Abs. 2 UAG). Die Vorschrift ist deshalb so zu verstehen, dass die Unterschriften einer ausreichenden Zahl von Mitgliedern des Landtags oder der beiden Fraktionen „bereits“ bei der Antragstellung vorliegen müssen und dass der Antrag von diesen noch im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Antrag mitgetragen wird (ebenso die Landtagsverwaltung: LT-Drs. 16/730, S. 11 f.).

Entsprechend hat der Verfassungsgerichtshof bereits entschieden, dass im Hinblick auf Änderungen des Antrags auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses die Unterstützung der Unterzeichner des Antrags auch noch zum Zeitpunkt der Abstimmung vorliegen muss (vgl. StGH, Urteil vom 16.4.1977 - GR 2/76 -, ESVGH 27, 1<9>). Des Weiteren hat der Verfassungsgerichtshof im Hinblick auf die Beachtung des Quorums von einem Viertel der Mitglieder des Landtags nach Art. 35 Abs. 1 Satz 1 LV entschieden, dass selbst noch im Rahmen eines späteren Organstreitverfahrens, in dem von Abgeordneten die Verletzung ihres Rechts aus Art. 35 Abs. 1 Satz 1 LV geltend gemacht wird, mindestens so viele derjenigen Abgeordneten auftreten müssen, die den abgelehnten Antrag gestellt hatten, dass das verfassungsrechtliche Quorum auch noch vor dem Verfassungsgerichtshof erreicht wird (vgl. StGH, Urteil vom 26.7.2007 - GR 2/07 -, Juris Rn. 70 f.).

Für dieses Auslegungsergebnis sprechen zudem systematische Erwägungen. So ist für die Beurteilung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines Antrags - insbesondere seiner hinreichenden Bestimmtheit - grundsätzlich auf den beschlussreifen, konkret zur Abstimmung gestellten Antrag abzustellen (vgl. StGH, Urteile vom 16.4.1977 - GR 2/76 -, ESVGH 27, 1<9>, und vom 26.7.2007 - GR 2/07 -, Juris Rn. 98; Bay. VerfGH, Entscheidungen vom 27.6.1977 - Vf. 31-IV-77 -, Juris Rn. 80, und vom 19.4.1994 - Vf. 71-IVa-93 -, Juris Rn. 565 ff.; Glauben, in: Kahl/Waldhoff/Walter <Hrsg.>, Bonner Kommentar zum GG, Art. 44 Rn. 73 f. <Bearb.-Stand: 160. Erg.-Lfg. März 2013>; Geis, in: Isensee/Kirchhof <Hrsg.>, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2005, § 55 Rn. 35; Morlok, in: Dreier <Hrsg.>, GG, Band II, 3. Aufl. 2015, Art. 44 Rn. 33). Eine Änderung des Antrags durch die Mehrheit gegen den Willen der qualifizierten Minderheit ist dabei im Grundsatz unzulässig (vgl. § 3 Abs. 2 UAG; StGH, Urteil vom 26.7.2007 - GR 2/07 -, Juris Rn. 128; BVerfGE 49, 70; BVerfGE 83, 175 - Juris; Nds. StGH,

Urteil vom 10.2.2017 - 1/16 -, Juris Rn. 104 ff.; Hess. StGH, Urteile vom 24.11.1966 - P. St. 414 -, Juris Rn. 78, und vom 13.4.2011 - P.St. 2290 -, Juris Rn. 87 ff.; Hamb. VerfG, Urteil vom 1.12.2006 - 1/06 -, Juris Rn. 101 ff.; Brocker, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz <Hrsg.>, Parlamentsrecht, 2016, § 31 Rn. 37; Achterberg/Schulte, in: von Mangoldt/Klein/Starck <Hrsg.>, Band 2, 6. Aufl. 2010, Art. 44 Rn. 87). Der Landtag muss zügig über den Einsetzungsantrag entscheiden (vgl. § 2 Abs. 4 UAG). Ob und inwieweit zwischen der Antragstellung und der Entscheidung des Landtags in Kraft tretende Änderungen des Untersuchungsausschussrechts für einen Antrag maßgeblich sein können, bedarf dagegen hier keiner Entscheidung.

Dass es für das Vorliegen eines minderheitsgeschützten Antrags im oben genannten Sinne maßgeblich auf den Zeitpunkt der Entscheidung des Landtags ankommt, bestätigt weiterhin der Umstand, dass ein Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses bis zur Entscheidung über die Einsetzung zurückgenommen werden kann (vgl. Klein, in: Maunz/Dürig <Hrsg.>, GG, Art. 44 Rn. 73 <Bearb.-Stand: 76. Erg.-Lfg. Dezember 2015>; Achterberg/Schulte, in: v. Mangoldt/Klein/Starck <Hrsg.>, GG, Band 2, 6. Aufl. 2010, Art. 44 Rn. 84).

Darüber hinaus sprechen auch Sinn und Zweck der in § 2 Abs. 3 Satz 1 UAG normierten Voraussetzungen für das hier gefundene Ergebnis. Das Quorum nach Art. 35 Abs. 1 Satz 1 LV dient ebenso wie das Zwei-Fraktionen-Erfordernis des § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 UAG einerseits dem Minderheitenschutz, andererseits der Sicherung der Arbeitsfähigkeit des Landtags (vgl. BVerfGE 143, 101 - Juris Rn. 90; Klein, in: Maunz/Dürig <Hrsg.>, GG, Art. 44 Rn. 75 <Bearb.-Stand: 76. Erg.-Lfg. Dezember 2015>). Das durch Gesetz vom 11. Oktober 1993 (GBl. S. 605) eingefügte Zwei-Fraktionen-Antragsrecht sollte qualitativ von vergleichbarem Gewicht sein, wie das Quorum von einem Viertel der Mitglieder des Landtags in Art. 35 Abs. 1 Satz 1 LV. Dementsprechend wurde damals ein Gesetzentwurf der Fraktion Die Republikaner vom Landtag abgelehnt, der das Quorum in § 2 Abs. 3 UAG auf ein Zehntel der Mitglieder des Landtags absenken wollte (LT-Drs. 11/1534, LT-PIPr. 11, S. 1755 ff.). Wenn nun der Einsetzungsantrag zum Zeitpunkt der Entscheidung des Landtags über diesen nicht mehr von einer solchen qualitativen Minderheit des Landtags getragen wird und damit das mit dem begehrten Untersuchungsausschuss verbundene Aufklärungsinteresse einer qualitativen Minderheit nicht mehr gegeben ist, besteht keine Pflicht

für den Landtag, den Untersuchungsausschuss einzusetzen.

Das Untersuchungsausschussgesetz geht schließlich auch in seinen übrigen Bestimmungen davon aus, dass die einen Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses stellende qualifizierte Minderheit selbst nach der Einsetzung des Untersuchungsausschusses fortbesteht. Denn neben der Mehrheit können nur die in § 2 Abs. 3 Satz 1 UAG genannten qualifizierten Minderheiten die Einberufung einer Sitzung des Untersuchungsausschusses erzwingen (§ 6a Abs. 1 Satz 2 UAG), einen Ermittlungsbeauftragten einsetzen lassen (§ 12a Abs. 1 Satz 1 UAG) und die Erhebung bestimmter Beweise (§ 13 Abs. 2 UAG) sowie eine bestimmte Reihenfolge der Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen (§ 13 Abs. 6 UAG) durchsetzen. Des Weiteren kann ein aufgrund eines Minderheitenantrags eingesetzter Untersuchungsausschuss nach § 22 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 und Abs. 2 Satz 2 UAG nur mit Zustimmung der antragstellenden qualifizierten Minderheit ausgesetzt oder eingestellt werden. Ein ausgesetzter Untersuchungsausschuss muss auf Antrag der qualifizierten Minderheit, die ihn ursprünglich beantragt hatte, vom Landtag wieder aufgenommen werden (§ 22 Abs. 1 Satz 4 Halbsatz 1 UAG).

Aus diesen Vorschriften folgt, dass der Landtag nach § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 UAG nicht zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses verpflichtet ist, wenn zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Einsetzung eine der beiden antragstellenden Fraktionen nicht mehr existiert. Denn sonst wäre der Landtag zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses verpflichtet, in dem die wichtigsten Untersuchungsrechte von keiner qualifizierten Minderheit mehr wahrgenommen werden können und den die Landtagsmehrheit sofort nach der Einsetzung wieder auflösen könnte. Eine solch sinnlose Pflicht kann § 2 Abs. 3 Satz 1 UAG nicht entnommen werden. Bestehen zum Zeitpunkt der Ablehnung des Antrags auf Einsetzung des Untersuchungsausschusses nicht länger zwei diesen Antrag verfolgende Fraktionen, so ist der Landtag ebenfalls nicht länger in einer minderheitsschützenden Entscheidungspflicht, sondern in seinem Abstimmungsverhalten ungebunden.

bb) Ausgehend von diesen Vorgaben für die minderheitsschützende Antragsberechtigung kann sich die Antragstellerin nicht auf eine Verletzung ihrer Rechte durch die Ablehnung ihres Antrags berufen. Zum Zeitpunkt der Entscheidung des Landtags am 10. November 2016 exis-

tierte eine der beiden ursprünglich antragstellenden Fraktionen nicht mehr. Die Fraktion der ABW war bereits am 11. Oktober 2016 aufgelöst worden. Ihre Mitglieder waren wieder Mitglieder der Antragstellerin.

Der Landtag hat die Ablehnung einer sich aus § 2 Abs. 3 Satz 1 UAG ergebenden Pflicht zur Einsetzung des Untersuchungsausschusses auch auf diesen Grund gestützt. Sowohl der Ständige Ausschuss in seiner Sitzung vom 13. Oktober 2016 (LT-Drs. 16/730, S. 1) als auch die die Ablehnung tragenden Fraktionen in der 17. Sitzung des Landtags vom 10. November 2016 haben auf ein Gutachten der Landtagsverwaltung Bezug genommen (LT-PlPr. 16, S. 821 ff, insbesondere die Abgeordneten Sckerl <GRÜNE> und Dr. Lasotta <CDU>), welches hilfsweise ausgeführt hat, dass ein qualifizierter Minderheitenantrag nach § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 UAG nur gegeben sei, wenn zum Zeitpunkt der Entscheidung des Landtags noch zwei antragstellende Fraktionen vorhanden sind. Entsprechend ist in der Plenardebatte ausdrücklich die Geltendmachung des Minderheitenrechts durch die Antragstellerin nach dem Zusammenschluss der beiden antragstellenden Fraktionen in Abrede gestellt worden.

c) Andere Gründe, aus denen sich im Hinblick auf die Ablehnung des Antrags der Antragstellerin auf Einsetzung des Untersuchungsausschusses (§ 33 LTGO) trotz des Fehlens einer sich aus Art. 35 LV oder § 2 Abs. 3 Satz 1 UAG ergebenden Pflicht zur Einsetzung des Untersuchungsausschusses eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots ergeben könnte, sind nicht ersichtlich.

## Korrektur – Beitrag zu nichtwissenschaftlichen Hochschulen (4/2017)

Im Heft 4/2017 ist der Redaktion ein Fehler unterlaufen. Leider wurde die Seite 137 ohne die dazu vom Autor vorgesehenen Belege gedruckt. Es folgt daher der erneute Abdruck dieser Seite mit Belegen:

ZLVR 4/2017 – Seite 137

Die Selbstverwaltung muss aber zusätzlich in einem weiteren Punkt der Wissenschaftsfreiheit genügen. Die ausschlaggebende Entscheidungsmacht muss – soweit es um die Forschung und die Lehre geht – den Fachwissenschaftlern an der Hochschule obliegen. Auch das nichtwissenschaftliche Personal und die Studierenden sowie die wissenschaftlichen Mitarbeiter können grundsätzlich an Entscheidungen teilhaben (vgl. Organisationsform Gruppenhochschule), sie dürfen indes nicht den Bereich der Wissenschaft durch wissenschaftsfremde Erwägungen gefährden.<sup>1</sup>

Das bedeutet auch, dass die Hochschullehrer über die Inhalte und Methoden der hochschulischen Ausbildung maßgeblich entscheiden zu haben. Sie bestimmen, wie die wissenschaftliche Ausbildung ausgestaltet sein muss.<sup>2</sup>

### 1. Beispiel DH Gera-Eisenach

Die DHGE weist im Bereich der verliehenen Abschlüsse (Bachelor) und der Anforderung an das Lehrpersonal – in Qualifikation und Aufgaben – eindeutig Merkmale einer wissenschaftlichen Hochschule auf. Daher kann sie unter dem Anspruch klarer Unterscheidung nicht als nichtwissenschaftliche Hochschule klassifiziert werden.

Dagegen gibt es Defizite im Bereich der Selbstverwaltung und der Forschung. So übernimmt beispielsweise der Präsident der Hochschule im Fall der DHGE die Aufgaben, die an anderen Hochschulen per Gesetz dem Dekan zugewiesen sind.<sup>3</sup> Über dies: Eine fehlende obligatorische freie (also nicht fremdfinanzierte) Forschungstätigkeit der Hochschullehrer lässt auch Zweifel an der Ausrichtung der Lehre als wissenschaftliche Lehre zu.<sup>4</sup> Darin unterscheidet sich die DHGE auch von der VFHS, der das fach- und anwendungsbezogene Forschen (wörtlich „Untersuchen“) als eigenständige Aufgabe zugesichert ist.<sup>5</sup>

Die DHGE erhebt den Anspruch eine wissenschaftliche Hochschule sui generis zu sein – formal und materiell soll eine Hochschule eigener Art errichtet worden sein.<sup>6</sup> Sie kann dem

<sup>1</sup> Zur Professorenmehrheit siehe *Lukas C. Gundling*, LKV 2016, 301ff.; ZLVR 2017, 50ff.; *Gerrit Hellmuth Stumpf*, DÖV 2017, 620ff.

<sup>2</sup> *Lindner* in Hdb. Hochschulrecht 2011, Kap. XI., Rn. 179. Dies beinhaltet indes nicht das Recht, dass Hochschulen vollständig autonom über die Errichtung von Studiengängen entscheiden.

<sup>3</sup> *Berger/Gundling*, ThürVBI 2016, 296.

<sup>4</sup> *Gundling/Berger*, ThürVBI 2017, 265.

<sup>5</sup> Siehe § 1 Abs. 5 S. 2 ThürVFHG und vergleiche mit § 100a Abs. 2 Nr. 2 ThürHG.

<sup>6</sup> LT Drs. 6/1744, S. 2.

allerdings nicht vollständig – und damit jedoch in Teilen – gerecht werden. Unter anderem aufgrund der Zielsetzung der dort zu leistenden Hochschulausbildung und aufgrund der fehlenden finanziellen Mittel, um die Forschung ausreichend zu ermöglichen, liegt die umfassende Transformation in eine nichtwissenschaftliche Hochschule nahe.

### I. Die nichtwissenschaftliche Hochschule

Wie aber ist eine nichtwissenschaftliche Hochschule zu verfas- sen? Wie unter III. dargelegt, müssen sich nichtwissenschaftliche und wissenschaftliche Hochschulen augenscheinlich unterscheiden. Aus der Zeit vor der Bologna-Reform ist die offensichtliche Unterscheidung der verliehenen Hochschulabschlüsse nach Hochschultypen bekannt. So führten Abschlüsse, die an den nichtwissenschaftlich klassifizierten Hochschulen erworben wurden, das Kürzel (FH) für Fachhochschule und Abschlüsse der Berufsakademien (BA). Sie zeigten an, dass die verliehenen Abschlüsse nicht notwendig einem wissenschaftlichen Abschluss genügen.<sup>7</sup> Auf die offenkundigen Unterscheidung der Abschlüsse stellt mitunter auch das BVerfG ab.<sup>8</sup> Es wäre mithin ein Einfaches wieder ein Diplom mit dem Kürzel DH an der DHGE zu verleihen oder aber ein Bachelorgrad mit der entsprechenden Kennzeichnung.

Ebenfalls macht das BVerfG den Rang der Hochschule an der Qualifikation und den zugewiesenen Aufgaben der Hochschullehrer fest.<sup>9</sup> Welche Anforderungen werden an die Berufung des Lehrpersonals gestellt und welche Aufgaben werden Ihnen übertragen? Wird ein entsprechender Ausweis über die Bewährung in wissenschaftlicher Forschung und Lehre gefordert? Hier hat der Gesetzgeber im Hochschulgesetz deutlich zu machen, ob sich die Lehrer in der Forschung zu betätigen haben oder nicht. Die Qualifikation zur eigenständigen Forschung einzufordern, grundsätzlich Forschung zur Aufgabe der Hochschule zu erklären, diese aber dann nicht eigenständig zu ermöglichen (vgl. §§ 77, 100a ThürHG) trägt die notwendige Unterscheidung zwischen nicht wissenschaftlich und wissenschaftlich nicht hinreichend. Für eine nichtwissenschaftliche Hochschule ist auf Forschung als explizite und eigenständige Aufgabe zu verzichten und entsprechend hat sich dies in den Qualifikationsanforderungen der Hochschullehrer niederzuschlagen.

Die Errichtung einer Selbstverwaltungseinheit (z.B. Körperschaft des Öffentlichen Rechts oder Stiftung) ist ebenso wenig obligatorisch, wie die Privilegierung von Wissenschaftlern – eine nichtwissenschaftliche Hochschule ist keine Einrichtung der Wissenschaftspflege. Vielmehr kann ein starker Einfluss der Praxispartner grundgelegt werden, der eine bedarfsgerechte Ausbildung garantiert. Letzteres entspräche auch dem derzeit ausgegebenen Ziel der DHGE und der VFHS.

Seite 137 – ZLVR 4/2017

<sup>7</sup> Siehe bspw. *Berger/Gundling* 2015, S. 147f.

<sup>8</sup> BVerfGE 126, 1 (23).

<sup>9</sup> BVerfGE 61, 210 (246 f.); 126,1 (19f.).

# Impressum

Herausgeber und Verantwortliche für die Ausgabe:

**Erfurter Gesellschaft für deutsches Landesrecht GbR**

**Postfach 80 07 06**

**99033 Erfurt**

Homepage: [zlv.de](http://zlv.de)

Email: [redaktion@zlv.de](mailto:redaktion@zlv.de)

Verantwortliche Herausgeber: Hannes Berger, Lukas C. Gundling.

Die Zeitschrift erscheint quartalsweise im Selbstverlag und ist im Sinne einer freien Wissenschaft kostenlos und jederzeit online zugänglich.

Eine Printversion der Zeitschrift für Landesverfassungsrecht und Landesverwaltungsrecht ist ausschließlich gegen Spende bestellbar.

Spende je Einzelheft: 10,--€

Spende je Jahrgang: 38,50€

Bestellungen sind unter [www.zlv.de](http://www.zlv.de) oder postalisch möglich.

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck nur mit Erlaubnis der Herausgeber.

Autor\_innen senden Manuskripte unter [redaktion@zlv.de](mailto:redaktion@zlv.de) ein. Manuskripte müssen den Anforderungen der Autorenhinweise entsprechen.