

**Kleine Anfrage****Dr. Dr. Rainer Rahn (AfD) vom 22.01.2020****Überwachung von Parkverstößen durch private Dienstleister****und****Antwort****Minister des Innern und für Sport****Vorbemerkung Fragesteller:**

Das Oberlandesgericht Frankfurt am Main (OLG) hat mit Beschluss vom 03.01.2020 die Überwachung des ruhenden Verkehrs durch „private Dienstleister“ für gesetzeswidrig erklärt (Az. 2 Ss-Owi 963/18). Das Recht, Ordnungswidrigkeiten zu ahnden, sei als Teil des staatlichen Gewaltmonopols ausschließlich staatlichen Stellen – konkret den Polizeibehörden – zugewiesen. Dies beziehe sich sowohl auf den fließenden als auch auf den ruhenden Verkehr.

Die Stadt Frankfurt setzt seit geraumer Zeit zur Überwachung von Parkverstößen Leiharbeitskräfte privater Dienstleister auf Basis einer Stundenvergütung ein. Diese würden „unter dem Einsatz des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) sowie einer physisch-räumlichen und organisatorischen Integration in die Gemeindeverwaltung“ durch „das Regierungspräsidium Darmstadt gem. § 99 Abs. 3 Nr. 4e HSOG zu Hilfspolizeibeamtin- und beamten bestellt“ (Stellungnahme der Stadt Frankfurt vom 20.05.2019). Gemäß § 99 Abs. 2 S. 1 HSOG hätten Hilfspolizeibeamte im Rahmen ihrer Aufgaben die Befugnisse von Polizeivollzugsbeamten.

Dieses Vorgehen erklärt das OLG nun für gesetzeswidrig. Die der Stadt Frankfurt als Polizeibehörde gesetzlich zugewiesene Verpflichtungen, den ruhenden Verkehr zu überwachen, seien hoheitliche Aufgaben. Mangels Ermächtigungsgrundlage dürften diese Aufgaben nicht durch private Dienstleister durchgeführt werden. Insofern sei die Überlassung privater Mitarbeiter nach dem AÜG zur Durchführung hoheitlicher Aufgaben unzulässig. Die Bestellung privater Personen nach § 99 HSOG zu Hilfspolizeibeamten der Ortspolizeibehörde sei gesetzeswidrig, da es keine vom Parlament erlassene Ermächtigungsgrundlage gibt, die die Stadt Frankfurt berechtige, die Aufgabe der Überwachung des ruhenden Verkehrs auf Dritte zu übertragen. Ein nach dem AÜG überlassener Mitarbeiter werde nicht „Bediensteter“ der Stadt Frankfurt und könne deshalb auch nicht durch einen hoheitlichen Bestellsakt „Stadtpolizist“ werden. Das Regierungspräsidium Darmstadt habe für die vorliegend vorgenommene Bestellung einer Privatperson zu einem Stadtpolizisten auch keine Zuständigkeit. Diese ergebe sich insbesondere nicht aus § 99 Abs. 3 Nr. 4 HSOG.

Die Stadt Frankfurt ist nach § 99 Abs. 3 Nr. 1 HSOG selbst befugt, Bestellungen für Hilfspolizisten vorzunehmen. Dies gilt nur für eigene Bedienstete, nicht jedoch für Leihkräfte. Die Stadt Frankfurt hat jedoch – möglicherweise um die genannte Regelung bewusst zu umgehen – beim zuständigen Regierungspräsidium Darmstadt beantragt, dass dieses eine Bestellung nach § 99 Abs. 3 Nr. 4e HSOG vornimmt. Dies ist jedoch unzulässig, da das Gesetz ausdrücklich nur Bestellungen nach Nr. 4 Buchst. a bis c auf Antrag zulässt, nicht jedoch solche nach Nr. 4e. Denn die Regelung des § 99 Abs. 3 HSOG ist nach Sinn und Zweck der Vorschrift und insbesondere im Hinblick auf den Ausnahmecharakter zu Art. 33 Abs. 4 GG so auszulegen, dass eine kommunale Behörde für die ihr übertragenen hoheitlichen Tätigkeiten nur eigene Bedienstete als Hilfspolizeibeamte bestellen kann. Insofern hat das OLG zutreffend festgestellt, dass dem Regierungspräsidium Darmstadt für die vorliegend vorgenommene Bestellung einer Privatperson zu einem Stadtpolizisten die Zuständigkeit fehlt.

Das Gericht stelle weiterhin fest, dass die Stadt Frankfurt Verkehrsüberwachung durch Mitarbeiter privater Firmen „im strafbewehrten Gewand einer Polizeiuniform durchführen“ ließ. Damit sei nach Außen der „täuschende Schein der Rechtsstaatlichkeit“ aufgebaut worden, „um den Bürgern und den Gerichten gegenüber den Eindruck“ polizeilicher Handlungen zu vermitteln“.

**Vorbemerkung Minister des Innern und für Sport:**

Das OLG Frankfurt am Main hat im Zusammenhang mit der Verkehrsüberwachung im fließenden Verkehr mit Beschluss vom 26. April 2017, Az.: 2 Ss-OWi 295/17, entschieden, dass eine eigenverantwortliche Wahrnehmung der Aufgaben der Überwachung des **fließenden** Verkehrs durch Privatpersonen ausgeschlossen ist – wobei explizit hervorgehoben wurde, dass die Verwaltungsbehörden sich **technischer Hilfe durch Privatpersonen bedienen können**, solange sie Herrin des Verfahrens bleiben. Mit Erlass vom 28. Juni 2017 wurden die Kommunen angewiesen, private Dienstleister zur Verkehrsüberwachung im fließenden Verkehr nur noch in dem vom OLG Frankfurt vorgegeben Rahmen einzusetzen.

Das OLG Frankfurt hat in seinem Beschluss vom 3. Januar 2020 dargelegt, dass über die Zulässigkeit des Einsatzes von privaten Dienstleistern im Bereich der Verkehrsüberwachung im **ruhenden** Verkehr obergerichtlich noch nicht entschieden worden ist. Hierbei sei insbesondere die Frage noch nicht geklärt worden, ob die o.g. Rechtsprechung zur Überwachung des fließenden Verkehrs gleichermaßen zwingend auf die Überwachung des ruhenden Verkehrs übertragbar ist. Neben dem fehlenden Einsatz (standardisierter) Messtechnik sei beim ruhenden Verkehr insoweit zu berücksichtigen, dass der Schutz von Leben und Gesundheit der Bürger vor regelwidrigem Verkehrsverhalten anderer Verkehrsteilnehmer niedrighschwelliger zum Tragen kommt und die Art und Weise der Organisation von gemeinschaftlichem Verkehrsraum (zivilrechtlich oder hoheitlich) im Vordergrund steht.

Im Ergebnis stellte das Gericht fest, dass es sich bei der gesetzlich zugewiesenen Verpflichtung der Überwachung des ruhenden Verkehrs und der Ahndung von Verstößen um hoheitliche Aufgaben handelt, die nur aufgrund einer entsprechenden gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage durch private Dienstleister durchgeführt werden dürfe. Die Überlassung privater Mitarbeiter nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) zur Durchführung hoheitlicher Aufgaben sei unzulässig. § 99 HSOG komme dabei für die Bestellung privater Personen zu Hilfspolizeibeamten der Ortpolizeibehörden nicht als Ermächtigungsgrundlage in Betracht. Das OLG Frankfurt hat zugleich mitgeteilt, welche Voraussetzung es an eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage stellt: „§ 99 HSOG regelt insoweit lediglich die Frage einer möglichen landesspezifischen Umsetzung bei der Durchführung („Wie“), wenn dies in einer Ermächtigungsgrundlage vorgesehen wäre („Ob“), was bei der Verkehrsüberwachung indes nicht der Fall ist“.

Aufgrund dieser obergerichtlichen Rechtsprechung wurden die Regierungspräsidien unter anderem angewiesen, den Einsatz von Leiharbeitskräften auch bei der Überwachung des ruhenden Verkehrs sofort einzustellen, die Bestellungen der Leiharbeitskräfte, die bei der Überwachung des ruhenden Verkehrs eingesetzt wurden, unverzüglich zu widerrufen und Ordnungswidrigkeitenverfahren, die auf Feststellungen von Leiharbeitskräften beruhen, unverzüglich einzustellen.

Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport (HMdIS) hatte zuvor die Rechtsauffassung vertreten, dass der Einsatz von Leiharbeitskräften bei der Überwachung des ruhenden Verkehrs auch im Hinblick auf hoheitliche Tätigkeiten möglich ist. Gegenüber den Regierungspräsidien und den Kommunen wurde, wenn es diesbezüglich Nachfragen gab, diese Rechtsauffassung ebenfalls vertreten.

Das HMdIS hatte sich hinsichtlich der Frage des Einsatzes von privaten Dienstleistern bzw. Leiharbeitskräften zur Verkehrsüberwachung an der Rechtsprechung des Bayerischen Obersten Landesgerichts (BayObLG) orientiert. An dieser Rechtsprechung hielt auch das OLG Frankfurt mit Beschluss vom 26. April 2017, Az.: 2 Ss-OWi 295/17, fest und stellte bezugnehmend auf die Rechtsprechung des BayObLG klar, dass die Übertragung hoheitlicher Aufgaben auf private Personen „nur unter besonderen Bedingungen und auch grds. nur nach den Maßgaben des AÜG in Betracht kommt (vgl. zum Ganzen schon Bayerisches Oberstes Landesgericht, Beschluss vom 05.03.1997 - 1 ObOWi 785/96 -, juris m.w.N.)“. Nach den Beschlüssen des BayObLG vom 5. März 1997 (DAR 1997, S. 206) und vom 17. Februar 1999 (BayVBl 1999, 444) war – wie in einem Erlass des HMdIS vom 28. Juli 2015 niedergelegt – davon auszugehen, dass Leiharbeitskräfte als Beschäftigte der örtlichen Ordnungsbehörden gelten, wenn sie physisch-räumlich und organisatorisch in die Gemeindeverwaltung integriert und an Weisungen der Gemeindeverwaltung gebunden sind. Diese für die Überwachung des fließenden Verkehrs aufgestellten Grundsätze wurden nach einem Erst-recht-Schluss auf die Überwachung des ruhenden Verkehrs übertragen.

Das BayObLG hat diese Rechtsprechung mit seinem Beschluss vom 29. Oktober 2019 (Az. 202 ObOWi 1600/19) in Bezug auf die Überwachung des fließenden Verkehrs im Grundsatz nochmals bestätigt. In dieser Entscheidung differenziert das BayObLG zwischen dem Einsatz privater Dienstleister und dem Einsatz von Leiharbeitskräften.

Auch das HMdIS ging in der Vergangenheit davon aus, dass Leiharbeitskräfte, die die zuvor genannten Anforderungen erfüllen, nicht einem privaten Dienstleister gleichzustellen sind, sondern vielmehr quasi wie gemeindliche Bedienstete fungieren und daher auch wie diese zu Hilfspolizeibeamten bestellt werden dürfen. Die bisherige Praxis der hessischen Kommunen, die Überwachung des ruhenden Verkehrs gemäß § 99 Abs. 3 Nr. 4e HSOG durch die Regierungspräsidien auf diese „quasi Bediensteten“ zu übertragen, beruhte zudem auf der auch in der Literatur vertretenen Rechtsansicht, dass § 99 HSOG eine geeignete Rechtsgrundlage zur Übertragung der Verkehrsüberwachung auf Private darstelle (vgl. Meixner/Fredrich, Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung, § 99 Rn. 1 ff., 8; Pausch/Dölger, Polizei- und Ordnungsrecht in Hessen, 5. Auflage, 2010, Seite 54).

Diese Vorbemerkungen vorangestellt, beantworte ich die Kleine Anfrage wie folgt:

Frage 1. Welche hessischen Kommunen haben in den vergangenen drei Jahren Mitarbeiter von Fremdunternehmen zur Verkehrsüberwachung eingesetzt?

Nach einer Erhebung des HMdIS vom 20.01.2020, haben die nachstehenden Kommunen Leiharbeitnehmer zur Überwachung des ruhenden Verkehrs eingesetzt:

**Regierungspräsidium Darmstadt:**

- Hochtaunuskreis: Bad Homburg, Friedrichsdorf, Kronberg im Taunus, Oberursel, Schmitt im Taunus;
- Landkreis Darmstadt-Dieburg: Weiterstadt;
- Landkreis Bergstraße: Bensheim, Lorsch;
- Landkreis Groß-Gerau: Kelsterbach, Raunheim;
- Landkreis Offenbach: Dreieich, Hainburg, Mainhausen, Rödermark;
- Main-Kinzig-Kreis: Brachtal, Gründau, Hammersbach, Maintal, Niederdorfelden, Ronneburg, Schöneck, Stadt Bad Orb;
- Main-Taunus-Kreis: Hattersheim;
- Odenwaldkreis: Brombachtal, Gemeinsamer Ordnungsbezirk Höchst im Odenwald, Lützelbach und Breuberg;
- Stadt Darmstadt;
- Stadt Frankfurt am Main;
- Stadt Offenbach;
- Stadt Wiesbaden;
- Wetteraukreis: Echzell.

**Regierungspräsidium Gießen:**

- Stadt Gießen: Gießen, Heuchelheim, Hungen, Langgöns;
- Lahn-Dill-Kreis: Hohenaher, Wetzlar, Ehringshausen;
- Landkreis Limburg-Weilburg: Elz, Hadamar, Weilmünster;
- Landkreis Marburg-Biedenkopf: Dautphetal, Lohra;
- Vogelsbergkreis: Alsfeld, Homberg (Ohm).

**Regierungspräsidium Kassel:**

- Stadt Fulda;
- Werra-Meißner-Kreis: Eschwege.

Die vorliegende Erhebung beinhaltet auch Kommunen, die zum Zeitpunkt der Abfrage die entsprechenden Verträge bereits gekündigt hatten.

Eine Erhebung betreffend den angefragten Gesamtzeitraum 2017 bis 2019 liegt dem HMdIS nicht vor.

Frage 2. Wie viele Mitarbeiter von Fremdunternehmen wurden von hessischen Kommunen in den vergangenen drei Jahren zur Verkehrsüberwachung eingesetzt (Vollzeitkräfte im Jahresdurchschnitt)?

Gemäß der Erhebung vom 20.01.2020 bestanden in den Kommunen des Regierungspräsidiums Darmstadt 168 Beschäftigungsverhältnisse, in Kommunen des Regierungspräsidiums Gießen 29 Beschäftigungsverhältnisse und in Kommunen des Regierungspräsidiums Kassel 13 Beschäftigungsverhältnisse.

Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass diese Ergebnisse nur eine näherungsweise Beantwortung der Fragestellung zulassen, da auch Beschäftigungsmeldungen aus zu diesem Zeitpunkt bereits gekündigten Vertragsverhältnissen übermittelt wurden, zum Beschäftigungsumfang (Vollzeit / Teilzeit) keine Informationen vorliegen und Mehrfachbeschäftigungen bei verschiedenen Kommunen gegeben sind.

Frage 3. Auf welcher Rechtsgrundlage erfolgte die Bestellung als Hilfspolizeibeamten jeweils?

Dem HMdIS liegen zu dieser Frage keine abschließenden Angaben vor. Teilweise wird in den dem HMdIS vorliegenden Rückmeldungen aus den Kommunen nicht hinsichtlich der Varianten des § 99 Abs. 3 HSOG differenziert. Einzelne Kommunen haben als Rechtsgrundlage § 99 Abs. 3, S. 1, Nr. 1 HSOG, § 99 Abs. 3, S. 1, Nr. 3 HSOG oder § 99 Abs. 3, S. 1, Nr. 4e HSOG benannt.

Frage 4. Wie erklärt die Landesregierung, dass im Falle der Stadt Frankfurt die Bestellung der Hilfspolizeibeamten durch das zuständige Regierungspräsidium Darmstadt nach § 99 Abs. 3 Nr. 4e HSOG erfolgte, obwohl die genannte Bestimmung eine Bestellung nur nach Nr. 4 Buchstabe a bis d zulässt, nicht jedoch nach Buchstabe e?

Buchstabe e des § 99 Abs. 3 Nr. 4 wurde im Rahmen des Gesetzes zur Verlagerung von Aufgaben (Aufgabenverlagerungsgesetz) 1978 eingeführt. Die Regierungspräsidien sind ausweislich dieses Wortlautes befugt, auch „andere Personen“ als die in Nr. 4a bis d genannten Personengruppen zu Hilfspolizeibeamtinnen und Hilfspolizeibeamten zu bestellen. Nach den o.g. Feststellungen des OLG Frankfurt regelt die Norm „die Frage einer möglichen landesspezifischen Umsetzung bei der Durchführung“ und bestätigt jedenfalls die Zuständigkeit der Regierungspräsidien „andere Personen“ zu Hilfspolizeibeamtinnen und Hilfspolizeibeamten zu bestellen.

Frage 5. Welche Konsequenzen ergeben sich aus Sicht der Landesregierung aus der Feststellung des OLG Frankfurt, dass die Stadt Frankfurt Verkehrsüberwachung durch Mitarbeiter privater Firmen „im strafbewehrten Gewand einer Polizeiuniform durchführen“ ließ?

Ausgehend von der in den Vorbemerkungen dargestellten Rechtsansicht, dass Leiharbeitskräfte als Beschäftigte der örtlichen Ordnungsbehörden gelten, wenn sie physisch-räumlich und organisatorisch in die Gemeindeverwaltung integriert und an Weisungen der Gemeindeverwaltung gebunden sind, wurde auch das Tragen der entsprechenden Uniform der Ordnungsämter, durch die Mitarbeiter privater Dienstleister zur Überwachung des ruhenden Verkehrs, für zulässig erachtet. Die Landesregierung hat aufgrund des Beschlusses des OLG Frankfurt vom 3. Januar 2020 die in den Vorbemerkungen angegebenen Schritte eingeleitet, sodass derzeit in keiner hessischen Kommune entsprechende Uniformen von Mitarbeitern privater Dienstleister getragen werden. In dieser Hinsicht wird insoweit kein weiterer unmittelbarer Handlungsbedarf gesehen.

Wiesbaden, 1. März 2020

**Peter Beuth**