



# HESSISCHER LANDTAG

30. 03. 2020

## Kleine Anfrage

**Dr. Dr. Rainer Rahn (AfD) vom 04.02.2020**

**Einsatz von Leiharbeitskräften als „Hilfspolizeibeamte“**

**und**

**Antwort**

**Minister des Innern und für Sport**

### Vorbemerkung Fragesteller:

Das Oberlandesgericht Frankfurt hat mit Beschluss vom 03.01.2020 entschieden, dass der Einsatz von privaten Dienstleistern zur Überwachung des ruhenden Verkehrs gesetzeswidrig ist (Az. 2 Ss-OWi 963/18). In seiner Begründung führte das Gericht aus, dass die den kommunalen Polizeibehörden gesetzlich zugewiesene Verpflichtung der Überwachung des ruhenden Verkehrs und die Ahndung von Verstößen als hoheitliche Aufgaben anzusehen sind und mangels Ermächtigungsgrundlage nicht durch private Dienstleister durchgeführt werden dürfen.

Ausgangspunkt des Verfahrens war der Einspruch eines Fahrzeughalters, gegen den der Oberbürgermeister der Stadt Frankfurt am Main als Ortspolizeibehörde ein Verwarngeld wegen unerlaubten Parkens im eingeschränkten Halteverbot verhängt hatte. Die Feststellungen zu dem Parkverstoß beruhen auf der Angabe eines in der Hauptverhandlung vernommenen Zeugen, der der Stadt durch einen privaten Dienstleister überlassen und von der Stadt als „Stadtpolizist“ bestellt worden war. Diese Tätigkeit übte der Zeuge in Uniform aus. Das Gericht hat entschieden, dass die Überwachung des fließenden Verkehrs und die Ahndung von Verstößen hoheitliche Kernaufgabe des Staates ist, die ausschließlich Hoheitsträgern, die in einem Treueverhältnis zum Staat stehen, übertragen werden kann. Die Übertragung dieser Aufgaben an Dritte – in welcher Form auch immer – ist unzulässig.

In einer Stellungnahme vom 28.05.2019 habe das Innenministerium nach Rückfrage bei der Stadt Frankfurt mitgeteilt, dass die Stadt Frankfurt für die Kontrolle des ruhenden Verkehrs Leiharbeitskräfte eines privaten Dienstleisters auf Basis einer Stundenvergütung einsetzt. Die von der privaten Firma überlassenen Leiharbeitskräfte werden „unter dem Einsatz des AÜG sowie einer physisch- räumlichen und organisatorischen Integration in die Gemeindeverwaltung“ durch „das Regierungspräsidium gem. § 99 Abs. 3 Nr. 4 e HSOG zu Hilfspolizeibeamtin und -beamten bestellt“. Gemäß § 99 Abs. 2 S. 1 HSOG haben Hilfspolizeibeamte im Rahmen ihrer Aufgaben die Befugnisse von Polizeivollzugsbeamten.

Nach Auffassung des Gerichts war dem Innenministerium jedoch bekannt, dass eine Ermächtigungsgrundlage für die Bestellung von Leihkräften als „Hilfspolizeibeamte“ nicht existiert. Denn die Frage, ob die Überwachung des „ruhenden Verkehrs“ auf Dritte übertragen werden kann, war bereits Gegenstand der ständigen Konferenz der Innenminister der Länder am 03.05.1996. Seinerzeit hatte die Innenministerkonferenz die Bundesregierung aufgefordert „auf eine entsprechende Änderung des § 26 StVG hinzuwirken“, was von der Bundesregierung jedoch aus verfassungsrechtlichen Erwägungen abgelehnt worden war.

Das Gericht führte weiterhin aus, dass – entgegen der Ansicht des Hessischen Innenministeriums – auch § 99 HSOG nicht als Ermächtigungsnorm in Betracht kommt, da § 99 HSOG als Landespolizeigesetz die Voraussetzungen für eine Ermächtigungsnorm nicht erfüllen kann. Ebenso ist das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) im Bereich der hoheitlichen Tätigkeiten nicht anwendbar (Grundsatzentscheidungen vom 26.04.2017 - 2 Ss-OWi 295/17 und vom 06.11.2019 - 2 Ss-OWi 942/19). Auch hat das Regierungspräsidium für die vorliegende vorgenommene Bestellung einer Privatperson zu einem „Stadtpolizisten“ auch keine Zuständigkeit. Diese ergibt sich auch nicht aus den Bestimmungen des § 99 Abs. 3 Nr. 4 HSOG, der die Bestellungskompetenz der mit polizeilichen Aufgaben betrauten Behörden regelt, wobei nach Sinn und Zweck der Vorschrift und gemäß der gesetzgeberischen Konstruktion vor dem Hintergrund seines eng auszulegenden Ausnahmecharakters zu Art. 33 Abs. 4 GG nur jeweils eigene Bedienstete und Bedienstete der jeweils nachgeordneten Behörden als „Hilfspolizeibeamte“ bestellt werden können. Insoweit stelle die vorliegend vorgenommene Kombination aus Arbeitnehmerüberlassung und anschließender Bestellung zum „Hilfspolizeibeamten“ nach § 99 HOG durch das Regierungspräsidium eine vorsätzliche Umgehung des geltenden Rechts dar.

### Vorbemerkung Minister des Innern und für Sport:

Das OLG Frankfurt am Main hat im Zusammenhang mit der Verkehrsüberwachung im fließenden Verkehr mit Beschluss vom 26.04.2017, 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 28.06.2017 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 03.01.2020 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 niedrigschwelliger 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 Ortspolizeibehörden nicht als Ermächtigungsgrundlage in Betracht.

Aufgrund dieser obergerichtlichen Rechtsprechung wurden die Regierungspräsidien u.a. 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 26.04.2017, 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 05.03.1997 (DAR 1997, S. 206) und vom 17.02.1999 (BayVBl 1999, 444) war – wie in einem Erlass des HMdIS vom 28.07.2015 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 Erstrecht-Schluss auf die Überwachung des ruhenden Verkehrs übertragen.

Das BayObLG hat diese Rechtsprechung mit seinem Beschluss vom 29.10.2019 (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.

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

Frage 1. Seit wann ist der Landesregierung bekannt, dass Kommunen – und insbesondere die Stadt Frankfurt – Leiharbeitskräfte als „Hilfspolizeibeamte“ zur Kontrolle des ruhenden Verkehrs einsetzt?

Dass die Stadt Frankfurt am Main plant, Leiharbeitskräfte zur Überwachung des ruhenden Verkehrs einzusetzen, geht gemäß bestehender Aktenlage erstmals aus einem Schriftverkehr zwischen dem HMdIS und der Stadt Frankfurt am Main aus den Jahren 1993 und 1994 hervor. Darüber hinaus gehende Einzelheiten, wie beispielsweise Erwägungsgründe und Umsetzung, sind der bestehenden Aktenlage nicht mehr zu entnehmen.

Frage 2. In welcher Weise war die Landesregierung in das Verfahren der Bestellung der Leiharbeitskräfte als „Hilfspolizeibeamte“ durch das zuständige Regierungspräsidium beteiligt?

Eine Beteiligung der Landesregierung an den Bestellungen durch das RP war nicht gegeben. § 99 Abs. 3 Nr. 4 HSOG regelt die Bestellung von Hilfspolizeibeamten als eigene Kompetenz der Regierungspräsidien, die diese Bestellungen durch Verwaltungsakt und in eigener Zuständigkeit vornehmen.

Frage 3. Haben die Landesregierung bzw. das zuständige Regierungspräsidium bei der Bestellung von Leiharbeitskräften als „Hilfspolizeibeamte“ die Ergebnisse der Beratung der ständigen Konferenz der Innenminister der Länder am 03.05.1996 bezüglich der beabsichtigten Änderungen des § 26 StVG in ihre Entscheidungen mit einbezogen?

Die Ständige Konferenz der Innenminister und -Senatoren (IMK) befasste sich am 03.05.1996 mit der Änderung des § 26 StVG mit dem Ziel, private Unternehmen auf dem Wege der Beleihung mit der Wahrnehmung von Verkehrsüberwachungsaufgaben betrauen zu können.

Diese Zielrichtung unterscheidet sich von der in Rede stehenden Praxis der Stadt Frankfurt. Im Zusammenhang mit der Kontrolle des ruhenden Verkehrs wurde nicht ein privates Unternehmen bei der Überwachung des ruhenden Verkehrs tätig, vielmehr setzte die Stadt Frankfurt am Main einzelne, unmittelbar organisatorisch in die behördliche Struktur der Stadt Frankfurt eingebundene Leiharbeitskräfte ein. Hierdurch wurde eine behördliche Aufsicht über deren Aufgabewahrnehmung sichergestellt, um den Vorgaben der o. g. Rechtsprechung des BayObLG und des OLG Frankfurt vom 26.04.2017 zu genügen, wonach sicherzustellen ist, dass die Gemeinde bei der Verkehrsüberwachung „Herrin“ des Verfahrens nach Maßgabe des § 47 Abs. 1 OWiG i. V. m. § 26 Abs. 1 StVG bleibt.

Frage 4. Hat die Landesregierung im Zusammenhang mit ihrer Stellungnahme vom 28.05.2019 geprüft, ob die Bestimmungen des § 99 Abs. 3 Nr. 4e HSOG tatsächlich als Ermächtigungsgrundlage für die Bestellung von Leihkräften als „Hilfspolizeibeamte“ geeignet ist?

Frage 5. Hat die Landesregierung im Zusammenhang mit ihrer Stellungnahme vom 28.05.2019 geprüft, ob das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) im Bereich hoheitlicher Tätigkeiten überhaupt anwendbar ist, insbesondere vor dem Hintergrund der Grundsatzentscheidungen vom 26.04.2017 bzw. vom 06.11.2019 (Az. 2 Ss-OWi 295/17 und 2 Ss-OWi 942/19)?

Frage 6. Hat die Landesregierung im Zusammenhang mit ihrer Stellungnahme vom 28.05.2019 geprüft, ob das Regierungspräsidium für die vorliegend vorgenommene Bestellung einer Privatperson zu einem „Stadtpolizisten“ überhaupt eine Zuständigkeit besitzt?

Frage 7. Falls 4., 5. und/oder 6. unzutreffend: Warum nicht?

Frage 8. Falls 4., 5. und/oder 6. zutreffend: Durch wen wurde diese Prüfung durchgeführt und mit welchem Ergebnis?

Die Fragen 4 bis 8 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet:

Die Stellungnahme vom 28.05.2019 beinhaltet die vom HMdIS bis zum Beschluss des OLG Frankfurt vom 03.01.2020 vertretene Rechtsauffassung. Die Stellungnahme umfasst auch Ausführungen zu den in den Fragen 4-6 aufgeworfenen Themenstellungen. Diese Themenstellungen wurden rechtlich seitens der zuständigen Referate des Landespolizeipräsidiums geprüft; auf die Vorbemerkung wird verwiesen.

Wiesbaden, 22. März 2020

**Peter Beuth**