

### **Leitsatz:**

Eine Gewerkschaft ist im Individualverfassungsbeschwerdeverfahren nicht befugt, die in der Landesverfassung enthaltenen Rechte ihrer Mitglieder im Wege der Prozessstandschaft geltend zu machen.

VerfGH NRW, Beschluss vom 16. Dezember 2025 – VerfGH 84/25.VB-3 –

VerfGH 84/25.VB-3

B e s c h l u s s

In dem Verfahren über  
die Verfassungsbeschwerde

des Deutsche Polizeigewerkschaft im Beamtenbund, Landesverband Nordrhein-  
Westfalen,

Beschwerdeführers,

gegen das Gesetz über die unabhängige Polizeibeauftragte oder den unabhängigen  
Polizeibeauftragten des Landes Nordrhein-Westfalen (Polizeibeauftrag-  
tengesetz Nordrhein-Westfalen – PolBeaufG NRW) vom 8. April 2025 (GV.  
NRW. S. 397)

hat die 3. Kammer des

VERFASSUNGSGERICHTSHOFS FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN  
am 16. Dezember 2025

durch

die Präsidentin Prof. Dr. D a u n e r - L i e b ,  
den Richter Prof. Dr. G r z e s z i c k und  
den Richter Dr. N e d d e n - B o e g e r

gemäß § 58 Abs. 2 und § 59 Abs. 2 VerfGHG

einstimmig beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird als unzulässig  
zurückgewiesen.

## **Gründe:**

### **I.**

Der Beschwerdeführer, ein eingetragener Verein und Gewerkschaft der Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen, wendet sich gegen das Gesetz über die unabhängige Polizeibeauftragte oder den unabhängigen Polizeibeauftragten des Landes Nordrhein-Westfalen (Polizeibeauftragtengesetz Nordrhein-Westfalen – PolBeaufG NRW) vom 8. April 2025 (GV. NRW. S. 397).

**1.** Mit diesem am 23. April 2025 in Kraft getretenen Gesetz bezweckt der Landesgesetzgeber die Einrichtung einer Stelle einer Polizeibeauftragten oder eines Polizeibeauftragten beim Landtag Nordrhein-Westfalen. Neben dem qualifizierten Beschwerdemanagement solle eine externe und neutrale Anlaufstelle für die Eingaben von Bürgerinnen und Bürgern geschaffen werden. Zudem sollten Eingaben von Polizeibesetzten aufgenommen werden, ohne eigene Sanktionsmöglichkeiten zu schaffen. Ein weiterer Schwerpunkt der Tätigkeit solle in der Unterstützung des Parlaments durch Expertise liegen (vgl. LT-Drs. 18/9606, S. 2; 18/13191, S. 3).

**2.** Der Beschwerdeführer sieht sowohl sich selbst als auch die von ihm gewerkschaftlich vertretenen Polizeibeamten in seinen bzw. ihren in der Landesverfassung enthaltenen Rechten verletzt. Zur Begründung trägt er im Wesentlichen vor:

**a)** Die Verfassungsbeschwerde sei zulässig. Soweit das Gesetz vorsehe, dass die oder der unabhängige Polizeibeauftragte abgeschlossene Verfahren bzw. selbstständig neben strafrechtlichen Verfahrenshandlungen Ermittlungen aufnehmen kann, würden die Grundrechte seiner Mitglieder aus Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 20 und Art. 33 Abs. 5 GG berührt. Der Beschwerdeführer als Gewerkschaft sei dadurch

in seiner originären Aufgabe, dem Interessenschutz und der Rechtsschutzgewährung für seine Mitglieder, und damit in seiner Koalitionsbetätigungsfreiheit aus Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 9 Abs. 3 GG selbst betroffen.

Darüber hinaus bestehe die Möglichkeit, dass durch die Befugnisse des Polizeibeauftragten das Prinzip der Gewaltenteilung berührt sei, das als tragendes Strukturprinzip durch Art. 3 LV sowie Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG gewährleistet werde.

**b)** Die Verfassungsbeschwerde sei auch begründet.

**aa)** Das Gesetz beeinträchtige die Rechtssicherheit und den Rechtsfrieden für den Kreis der Adressaten des Gesetzes. Denn § 4 PolBeaufG NRW hindere den Polizeibeauftragten nicht an einer sachlichen Prüfung einer Eingabe, wenn ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren durch die Staatsanwaltschaft eingestellt worden ist, was bisher bei einem Großteil der Ermittlungsverfahren gegen Polizeivollzugsbeamte der Fall gewesen sei. Der grundrechtlich geschützte Vertrauensschutz Betroffener in solche Einstellungsentscheidungen werde durch die mit § 4 PolBeaufG NRW eröffnete Befugnis des Polizeibeauftragten, eigene Ermittlungen vorzunehmen und Maßnahmen zu ergreifen, beeinträchtigt. Zugleich werde die Fürsorgepflicht gegenüber den betroffenen Polizeibeamten aus Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 33 Abs. 5 GG verletzt.

Das Amt des Polizeibeauftragten stehe neben anderen Exekutivorganen. Neben der originär zuständigen Staatsanwaltschaft seien dies die Polizei selbst, Beschwerdestellen der Polizeibehörden, Meldestellen nach dem Hinweisgeberschutzgesetz sowie Petitions- und Untersuchungsausschüsse. Diese Stellen hätten gewisse Ermittlungsbefugnisse und stünden Bürgern als Anlaufstelle zur Verfügung. Der Polizeibeauftragte agiere unabhängig davon und könne in gleicher Sache, zur gleichen Zeit

oder nach Abschluss anderer Ermittlungen Sachverhaltsaufklärung betreiben. Insofern griffen seine gesetzlichen Befugnisse massiv in die Befugnisse der übrigen Exekutive ein.

**bb)** Das Polizeibeauftragengesetz Nordrhein-Westfalen greife außerdem in das Prinzip der Gewaltenteilung ein, weil es den Polizeibeauftragten entgegen der Verlautbarungen gerade nicht als unabhängige Institution ausgestalte. Die Gesetzesbegründung beschreibe ihn als exekutives Amt. Formal sei er aber der Legislative zuzuordnen.

**cc)** Indem seine Mitglieder von den Ermittlungsbefugnissen des Polizeibeauftragten unmittelbar betroffen seien, seien zugleich die eigenen Rechte des Beschwerdeführers aus Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 9 Abs. 3 GG betroffen, weil sie auch die außergerichtliche Beratung und gerichtliche Vertretung der Mitglieder des Beschwerdeführers schützten.

**dd)** Die Eingriffe in die geltend gemachten Grundrechte könnten verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt werden, weil sie nicht dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprächen.

## II.

Die Verfassungsbeschwerde wird gemäß § 58 Abs. 2 Satz 1, § 59 Abs. 2 Satz 1 VerfGHG durch die Kammer zurückgewiesen, weil sie unzulässig ist. Der Beschwerdeführer ist nicht beschwerdebefugt. Der Beschwerdeführer hat nicht dargelegt, von den beanstandeten Regelungen des Polizeibeauftragengesetzes Nordrhein-Westfalen selbst betroffen zu sein. Ob von dem Gesetz eine unmittelbare Betroffenheit

ausgeht und ob es unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde hier einer vorherigen Erschöpfung des fachgerichtlichen Rechtswegs bedarf, kann damit offen bleiben.

1. Die Beschwerdebefugnis ist nur dann gegeben, wenn der Beschwerdeführer durch die angegriffene Regelung selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen ist (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 8. April 2025 – VerfGH 4/25.VB-3 u. a., juris, Rn. 2). Diese Betroffenheit ist, soweit sie nicht offensichtlich ist (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 16. Mai 2023 – VerfGH 54/22.VB-3, juris, Rn. 8), in Einklang mit den sich aus § 18 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 1, § 55 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 4 VerfGHG ergebenden Begründungsanforderungen darzulegen (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 27. April 2021 – VerfGH 36/21.VB-3, juris, Rn. 5 f.).

Dabei verlangt das Erfordernis der Selbstbetroffenheit, dass gerade der Beschwerdeführer in eigenen Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten betroffen ist. Das ist in erster Linie dann der Fall, wenn der Beschwerdeführer Adressat der angegriffenen Maßnahme der öffentlichen Gewalt ist. Eine Selbstbetroffenheit ist aber auch dann gegeben, wenn der Akt an Dritte gerichtet ist und eine hinreichend enge Beziehung zwischen der Grundrechtsposition des Beschwerdeführers und der Maßnahme besteht. Bei einem Gesetz muss eine rechtliche Betroffenheit vorliegen; eine nur faktische Beeinträchtigung im Sinne einer Reflexwirkung reicht nicht aus (vgl. zum Ganzen VerfGH NRW, Beschluss vom 22. September 2020 – VerfGH 49/19.VB-2, juris, Rn. 17).

2. Ausgehend davon ist die Selbstbetroffenheit des Beschwerdeführers und damit seine Beschwerdebefugnis weder als Adressat noch wegen einer hinreichend engen Beziehung zwischen seiner Grundrechtsposition und dem Gesetz aufgezeigt.

Es ist weder vorgetragen noch offensichtlich erkennbar, dass das Polizeibeauftragungsgesetz Nordrhein-Westfalen Rechte oder Pflichten des Beschwerdeführers als

Gewerkschaft selbst regelt (vgl. dazu Lenz/Hansel, BVerfGG, 4. Aufl. 2024, § 90 Rn. 295) und damit dessen in der Landesverfassung enthaltene Rechte, insbesondere das von ihm aus Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 9 Abs. 3 GG hergeleitete Recht auf außergerichtliche Beratung und gerichtliche Vertretung seiner Mitglieder, berühren könnte. Eine Einschränkung seiner aus Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 9 GG fließenden Freiheiten und Befugnisse behauptet der Beschwerdeführer letztlich auch nicht. Stattdessen zielt sein Vorbringen im Kern darauf ab, kraft des Grundrechts aus Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 9 GG dazu berechtigt zu sein, die behauptete Verletzung der in der Landesverfassung enthaltenen Rechte seiner Mitglieder und die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes im Übrigen geltend zu machen.

Damit zielt die Verfassungsbeschwerde zum einen unzulässig auf eine prozessstandschaftliche Geltendmachung der als verletzt angesehenen landesverfassungsrechtlichen Rechte der Mitglieder des Beschwerdeführers. Dies gilt insbesondere, soweit er namentlich die Rechte seiner Mitglieder aus Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 20 und Art. 33 Abs. 5 GG und deren Vertrauensschutz berührt sieht. Eine Prozessstandschaft ist im Verfassungsbeschwerdeverfahren aber unzulässig (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 12. September 2023 – VerfGH 41/23.VB-2, juris, Rn. 7, m. w. N.). Dies gilt insbesondere, soweit Verfassungsbeschwerden von Organisationen in Wahrnehmung der Interessen ihrer Mitglieder eingelegt werden, auch wenn der Organisation die Interessenvertretung ihrer Mitglieder durch Gesetz zugewiesen ist. Auch der Satzungszweck einer Vereinigung kann diese nicht zur Wahrnehmung der Grundrechte Dritter im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde legitimieren (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Mai 2006 – 1 BvR 1080/01, BVerfGK 8, 136 = juris, Rn. 20, m. w. N.). Eine Verletzung ihrer in der Landesverfassung enthaltenen Rechte müssen die Mitglieder des Beschwerdeführers selbst geltend machen.

Zum anderen rügt der Beschwerdeführer im Übrigen keine Verletzung individueller in der Landesverfassung enthaltener Rechte im Sinne des Art. 75 Nr. 5a LV, § 53 Abs. 1 VerfGHG, soweit er das Prinzip der Gewaltenteilung verletzt und in diesem

Zusammenhang die Unabhängigkeit des Polizeibeauftragten nicht hinreichend im Gesetz verankert sieht (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 15. Dezember 2020 – VerfGH 158/20.VB-2, juris, Rn. 5, zu Art. 20 Abs. 1 GG).

Prof. Dr. Dauner-Lieb

Prof. Dr. Grzeszick

Dr. Nedden-Boeger