

BESCHLUSSEMPFEHLUNG UND BERICHT

des Innen- und Europaausschusses (2. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung
- Drucksache 7/1320(neu) -

Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Sicherheits- und Ordnungsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern

A Problem

Vor dem Hintergrund der Terrorismusbekämpfung sind Anpassungen ausländer-, aufenthalts-, straf- und strafprozessrechtlicher Regelungen vorzusehen. Es wird darüber hinaus Handlungsbedarf bei der Schaffung gesetzlicher Regelungen zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung und zu Aufenthalts- und Kontaktverboten in den Gefahrenabwehrgesetzen des Bundes und der Länder gesehen. Auf Bundesebene sind bereits mit dem Gesetz zur Neustrukturierung des Bundeskriminalamtgesetzes solche gesetzlichen Regelungen geschaffen worden. Zudem ist am 29. Juli 2017 das Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht in Kraft getreten. Das Aufenthaltsgesetz enthält nun unter anderem mit § 56a ebenfalls die Befugnis der Ausländerbehörde oder der sonst nach Landesrecht zuständigen Stelle, den Aufenthaltsort von Ausländern, die einer räumlichen Beschränkung des Aufenthaltes oder einem Kontaktverbot nach bestimmten Regelungen des Aufenthaltsgesetzes unterliegen und von denen eine erhebliche Gefahr für die innere Sicherheit oder für Leib und Leben Dritter ausgeht, elektronisch zu überwachen. Des Weiteren sind im Asylgesetz die Möglichkeiten zur Anordnung einer räumlichen Beschränkung erweitert worden. Weil nur ein möglichst flächendeckendes, länderübergreifend abgestimmtes Vorgehen im Rahmen der Abwehr terroristischer Gefahren eine nachhaltige Wirkung erzielen kann, sind auch die Bundesländer gehalten, schnellstmöglich eine Anpassung der präventiv-polizeilichen Befugnisse in den Gefahrenabwehrgesetzen der Länder vorzunehmen.

B Lösung

Mit § 32a Sicherheits- und Ordnungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (SOG M-V) wird eine neue Befugnis zum Einsatz von körpernah getragenen Aufnahmegeräten, den sogenannten Bodycams, geschaffen. Zum Schutz der Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten des Landes oder von Dritten erhält die Polizei die Möglichkeit, an öffentlich zugänglichen Orten Bild- und Tonaufzeichnungen offen mittels körpernah getragener Aufnahmegeräte unter bestimmten Voraussetzungen in einem Zwischenspeicher oder auf einem dauerhaften Speichermedium zu erheben. Unter engeren Voraussetzungen wird auch ein offener Einsatz der Geräte in Wohn- und Geschäftsräumen sowie auf einem befriedeten Besitztum zugelassen. Es werden darüber hinaus „Besondere Maßnahmen der Polizei im Zusammenhang mit drohenden terroristischen Straftaten“ in das Gesetz aufgenommen. In diesen neuen Unterabschnitt werden folgende, ausschließlich für die Polizei im Zusammenhang mit drohenden terroristischen Straftaten ausgestaltete, Ermächtigungsnormen in das Gesetz eingefügt:

- In § 67a SOG M-V wird eine Ermächtigungsnorm zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung aufgenommen. Die Anordnung einer solchen Überwachungsmaßnahme unterliegt dem grundsätzlichen Richtervorbehalt und sie ist auf höchstens drei Monate zu befristen.
- In § 67b SOG M-V wird für die Polizei die Möglichkeit geschaffen, eine Aufenthaltsanordnung zu erlassen. Die Anordnung darf ausschließlich die Leitung der zuständigen Polizeibehörde für die Dauer von höchstens drei Monaten treffen. Eine Verlängerung dieser Maßnahme bedarf der gerichtlichen Entscheidung.
- Mit § 67c SOG M-V wird ausdrücklich normiert, welche Straftaten im Sinne des Sicherheits- und Ordnungsgesetzes als terroristische Straftaten gelten.
- Durch die Aufnahme von § 67d SOG M-V wird erstmals eine Strafvorschrift in das Sicherheits- und Ordnungsgesetz aufgenommen, um ein spezielles Sanktionierungsinstrument bei Verstößen gegen angeordnete elektronische Überwachungsmaßnahmen oder gegen Aufenthaltsanordnungen zu schaffen.

Einvernehmen im Ausschuss**C Alternativen**

Keine.

D Kosten

Der Einsatz von Bodycams im Rahmen eines Pilotverfahrens unter Einrichtung einer Projektgruppe, der die Vorbereitung, Planung, Durchführung und Evaluation des Pilotprojektes obliegen soll, führt zu zusätzlichen Haushaltsausgaben. Für die Durchführung des Pilotprojektes ist von einem Mittelbedarf von insgesamt 32.250 € auszugehen, der im Einzelplan 04 des Ministeriums für Inneres und Europa zum Haushaltsentwurf 2018/2019 veranschlagt ist.

Nach Abschluss des Piloten ist eine Entscheidung über die Einführung von Bodycams in der Landespolizei zu treffen. Die Höhe der Ausgaben werden von

- der Auswahl des Systems beziehungsweise der Technik,
- der Art der Einbindung in die IT-Infrastruktur der Landespolizei,
- der Beschaffungsvariante Kauf oder Miete sowie
- dem Verteilungsschlüssel/Verbreitungsgrad in der Landespolizei

maßgeblich beeinflusst und können erst zum Ende des Pilotprojektes weiter konkretisiert werden. Gegebenenfalls kann mit der Aufstellung zum Haushalt 2020/2021 über eine konkrete Veranschlagung im Landeshaushalt befunden werden.

Mit der Schaffung einer Befugnis zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung werden Haushaltsausgaben entstehen. Die Ausgaben werden einerseits davon abhängen, wie viele praktische Anwendungsfälle im Land Mecklenburg-Vorpommern zu verzeichnen sein werden. In Abhängigkeit davon wäre auch zu berücksichtigen, inwieweit durch die eingesetzte elektronische Aufenthaltsüberwachung gegenüber einer personalintensiven konventionellen Observation Personalkosten erspart werden. Die Ausgaben hängen andererseits von der Möglichkeit der Vernetzung mit länderübergreifenden Verbundlösungen ab. Diese Frage befindet sich derzeit im intensiven länderübergreifenden Diskussionsprozess. Die Bundesländer und auch das Bundeskriminalamt sind an einer zentralen Lösung für die elektronische Aufenthaltsüberwachung zur Gefahrenabwehr interessiert. Zum aktuellen Zeitpunkt können die Mittelbedarfe daher nicht verlässlich beziffert werden. Es wird davon ausgegangen, dass gegebenenfalls entstehende Mittelbedarfe im Haushalt 2018/2019 im Rahmen der Bewirtschaftung gedeckt werden können. Mit der Aufstellung zum Haushalt 2020/2021 soll über eine konkrete Veranschlagung im Landeshaushalt befunden werden.

Beschlussempfehlung

Der Landtag möge beschließen,

den Gesetzentwurf der Landesregierung auf Drucksache 7/1320(neu) unverändert anzunehmen.

Schwerin, den 1. März 2018

Der Innen- und Europaausschuss

Marc Reinhardt

Vorsitzender und Berichterstatter

Bericht des Abgeordneten Marc Reinhardt

I. Allgemeines

Der Landtag hat den Gesetzentwurf der Landesregierung, Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Sicherheits- und Ordnungsgesetzes auf Drucksache 7/1320(neu) in seiner 26. Sitzung am 14. Dezember 2017 in Erster Lesung beraten und federführend an den Innen- und Europaausschuss sowie mitberatend an den Rechtsausschuss und den Finanzausschuss überwiesen.

Der Innen- und Europaausschuss hat zu dem Gesetzentwurf in seiner 30. Sitzung am 18. Januar 2018 eine öffentliche Anhörung durchgeführt und dem Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern e. V., dem Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern e. V., dem Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern, der Gewerkschaft der Polizei Mecklenburg-Vorpommern, der Deutschen Polizeigewerkschaft, dem Justiziar des Polizeipräsidiums Neubrandenburg, der Gemeinsamen elektronischen Überwachungsstelle der Länder, dem Leiter des Polizeireviere Heringsdorf sowie Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz von der Universität Würzburg die Möglichkeit gegeben, eine Stellungnahme abzugeben.

Der Innen- und Europaausschuss hat den Gesetzentwurf in seiner 34. Sitzung am 1. März 2018 abschließend beraten und diesen einvernehmlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU und der BMV bei Enthaltung seitens der Fraktionen der AfD und DIE LINKE unverändert angenommen.

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

1. Rechtsausschuss

Der Rechtsausschuss hat den Gesetzentwurf in seiner 26. Sitzung am 28. Februar 2018 beraten und empfiehlt einvernehmlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU und der BMV bei Enthaltung vonseiten der Fraktionen der AfD und DIE LINKE den Gesetzentwurf unverändert anzunehmen.

2. Finanzausschuss

Der Finanzausschuss hat den Gesetzentwurf in seiner 29. Sitzung am 18. Januar 2018 abschließend beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU, der AfD und der BMV, bei Enthaltung seitens der Fraktion DIE LINKE einvernehmlich beschlossen, aus finanzpolitischer Sicht die unveränderte Annahme des Gesetzentwurfes zu empfehlen.

III. Wesentliche Ergebnisse der Beratungen des Innen- und Europaausschusses

1. Ergebnisse der öffentlichen Anhörung

Im Folgenden werden die wesentlichen Aussagen, allgemeinen Einschätzungen und Kritikpunkte aus den schriftlichen Stellungnahmen und mündlichen Beiträgen zu der öffentlichen Anhörung am 18. Januar 2018 dargelegt.

Vertreter der Gemeinsamen elektronischen Überwachungsstelle der Länder (GÜL) haben ausgeführt, dass die GÜL eine in der IT-Stelle der hessischen Justiz integrierte Einheit sei, die für die Justizverwaltungen der Länder entsprechende, auf der Grundlage des § 68b Absatz 1 Satz 1 Nummer 12 Strafgesetzbuch (StGB) als Weisung der Führungsaufsicht ausgestaltete Maßnahmen durchführe. Die Fälle nach § 68b Absatz 1 Satz 1 Nummer 12 StGB würden operativ zentral für alle Bundesländer auf der Grundlage eines Staatsvertrages von der Gemeinsamen elektronischen Überwachungsstelle der Länder in Bad Vilbel durchgeführt. Zum Stichtag 31. Dezember 2017 betrage die Anzahl dieser Maßnahmen oder die Anzahl der davon betroffenen Probanden 96. Diese 96 Fälle seien nicht immer alle gleichzeitig aktiv geschaltet. Von den momentan 96 überwachten Personen seien aus Mecklenburg-Vorpommern 13 Personen. Die Personen, die überwacht würden, seien alles schwerste Straftäter, die ihre Strafe bis zum letzten Tag verbüßt hätten und auf die die Justiz deswegen noch zurückgreifen könne, weil im Rahmen der Führungsaufsicht die Auflage gemacht worden sei, eine elektronische Fußfessel zu tragen. Die Gründe dafür seien meistens, dass es sogenannte Tatanlassopfer gebe, also es Menschen gebe, die weiterhin von diesen Personen bedroht würden. Die Aufgabe sei es, diese Personen zu schützen. In der Gesetzgebung des Bundes und der Länder finde derzeit ein Wandel insoweit statt, als dass die auf die Fälle der Führungsaufsicht begrenzten Maßnahmen auch außerhalb des Strafrechtes Anwendung finden sollten. Vorreiter sei insoweit zunächst die Bundesgesetzgebung, die in den Vorschriften des BKA-Gesetzes zu Zwecken der Gefahrenabwehr, sodann aber auch in den ausländerrechtlichen Bestimmungen des Aufenthaltsgesetzes zur Sicherung von Maßnahmen und zur Beendigung des Aufenthaltes die Anwendung des Electronic Monitoring eröffnet hätten. Darüber hinaus seien in den Ländern mit unterschiedlichem Verfahrensstand Änderungen zu den Landespolizeigesetzen mit dem Ziel einer Ermöglichung der Maßnahme in den Fällen der sogenannten Gefährder in Arbeit. Bei der elektronischen Aufenthaltsüberwachung handele es sich um einen Eingriff in das informationelle Recht mit durchaus spürbarer Intensität. Auch wenn die tatsächliche Beobachtung im bisherigen Recht nicht durchgängig stattfinde, sondern es eine automatisierte Datenerhebung gebe, auf die nur zurückgegriffen werde, wenn ein Verstoß gegen Aufenthaltsver- oder -gebote festzustellen sei oder in anderer Weise Unregelmäßigkeiten vorlägen, so würden eben doch permanent die Aufenthaltsdaten gespeichert. Und diese stünden zu einer zweckgerichteten Nutzung bereit. Dies bedürfe zunächst unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten einer Rechtfertigung, die im Strafrecht durch die Schwere der begangenen Tat sowie die Gefahr der Wiederholung und im Gefahrenabwehrbereich natürlich durch eine besondere Qualifikation der Gefahr gekennzeichnet seien. Da es sich um einen gravierenden Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung handele, sei überdies sicherzustellen, dass die die Überwachung durchführende und die Aufenthaltsdaten operativ erhebende und bei der Interpretation und der Weitergabe der relevanten Informationen tätige Stelle auch zuständig sei. Dazu bedürfe es einer Zuweisung im formellen Recht. Die Polizeigesetze adressierten insoweit natürlich zunächst die Polizei. Das Aufenthaltsgesetz, das bereits in Kraft getreten sei, sehe insoweit im Paragraphen 56a Absatz 3 Satz 3 und 4 hierzu eine Verordnungsermächtigung an den Landesgesetzgeber vor, die es ermögliche, eben mit der Erhebung der Daten auch eine andere Stelle zu betrauen.

Anderenfalls obliege nämlich die Durchführung der elektronischen Überwachung auch im operativen Bereich den Ausländerbehörden selbst. In dem Gesetzentwurf sei eine solche Öffnung nicht zu finden, die Befugnis zur Erhebung und Speicherung der Aufenthaltsdaten würden in dem neuen Paragraphen 67a Absatz 3 ausschließlich der Polizei zugewiesen. Angesprochen werde es deshalb, weil es Signale gebe, dass die Länder die Absicht hätten, die operativen Einrichtungen der GÜL auch für die Zwecke der elektronischen Aufenthaltsüberwachung nach dem Aufenthaltsgesetz und nach den Landespolizeigesetzen in Anspruch zu nehmen. Das erscheine aufgrund der dort vorhandenen Erfahrungen vernünftig, rationell und zur Vermeidung von Parallelstrukturen durchaus erstrebenswert. Dann müsste dafür gesorgt werden, dass die GÜL auch eine solche Zuständigkeit habe und damit formell befugt sei, entsprechende Maßnahmen durchzuführen. Das müsse nicht in diesem Gesetz geregelt werden, aber es müsse, da es sich um Eingriffsverwaltung handle, an irgendeiner Stelle formell gesetzlich oder durch Verordnungsermächtigung und einer entsprechenden Verordnung geregelt werden. Bei der Aufenthaltsüberwachung handle es sich um ein die übrigen Maßnahmen der Führungsaufsicht oder die Polizeiarbeit ergänzendes und unterstützendes Instrument der Überwachung und der Dokumentation. Flucht und Vereitelung würden im Rahmen der Überwachung bemerkt und klar dokumentiert, sodass regelmäßig eine schnelle Reaktion gewährleistet sei. Dies sei der betroffenen Person auch bewusst. Im Übrigen, insbesondere bei der Verletzung von Verbotszonen in besonders gefährdungsempfindlichen Bereichen, wie Flughäfen, Stadien oder Kraftwerken, könne den Sicherheitsbehörden gegebenenfalls eine sich zuspitzende Gefährdungsverdichtung angezeigt werden. Und deswegen handle es sich um eine Maßnahme, die die polizeiliche Observationsarbeit auch im Bereich von Gefährdern jedenfalls deutlich entlasten könne. Die GÜL werde über den Königssteiner Schlüssel finanziert. Mecklenburg-Vorpommern beteilige sich mit 2,01 Prozent. Die Gesamtkosten im Haushaltsjahr 2016 inklusive der technischen Arbeit betrügen etwa 2,9 Millionen Euro. Von den Kapazitäten her sei die GÜL in der Lage, mehr als 150 Personen zu überwachen.

Der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern e. V. hat erklärt, dass auf der Grundlage der bisherigen Meinungsbildung zunächst festgehalten werden könne, dass angesichts der nach wie vor bestehenden Gefährdungslage grundsätzlich gesetzgeberische Maßnahmen befürwortet würden, die dazu dienen, die öffentliche Sicherheit zu erhöhen. Allerdings würden auch einzelne Änderungen im Gesetzentwurf angesichts der damit verbundenen Eingriffe in den Schutzbereich von Grundrechten kontrovers diskutiert. So sei beispielsweise hinterfragt worden, ob Maßnahmen nach dem neuen § 67b SOG M-V über einen Zeitraum bis zu drei Monaten ohne gerichtliche Anordnung zulässig sein sollten. Im Gesetzentwurf sei eine gerichtliche Entscheidung nur für die Verlängerung der Anordnung vorgesehen. Es werde angeregt, insofern über eine Differenzierung zwischen dem in § 67 Absatz 1 genannten Aufenthaltsverbot und dem an gleicher Stelle geregelten Aufenthaltsgebot nachzudenken, letzteres sei tendenziell mit einem stärkeren Grundrechtseingriff verbunden. Unter systematischen Gesichtspunkten habe sich auch die Frage gestellt, ob die neue Strafvorschrift in § 67d SOG M-V verortet werden sollte. Nicht ohne Grund falle das Strafrecht nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes innerhalb der konkurrierenden Gesetzgebung in die Kernkompetenz des Bundes. Es sei auch nur schwer zu vermitteln, weshalb gleichgelagerte Tatbestände in den einzelnen Bundesländern mit einem unterschiedlichen Strafmaß geahndet werden sollten. Die Schaffung einer Rechtsgrundlage für den Einsatz körpernah getragener Aufnahmegeräte durch die Polizei werde hingegen begrüßt. Auch zur Definition des Begriffes der terroristischen Straftat gebe es bislang keine Änderungsvorschläge oder Bedenken.

Die Gewerkschaft der Polizei Mecklenburg-Vorpommern hat konstatiert, dass sich das SOG M-V grundsätzlich bewährt habe und für eine wirkungsvolle rechtstaatliche Gefahrenabwehr durch die Sicherheitsbehörden und damit insbesondere auch durch die Polizei stehe. Nicht zuletzt wegen dieser gesetzlichen Rahmenbedingungen genieße die Polizei in der Bevölkerung ein hohes Maß an Vertrauen. Die aktuellen sicherheitspolitischen Herausforderungen geböten aber, die notwendigen Befugnisse der Sicherheitsbehörden rechtssicher auszugestalten und so Sicherheitslücken zu schließen. Der Gesetzentwurf greife im Wesentlichen langjährige Forderungen auf. Er schaffe eindeutige gesetzliche Grundlagen und somit Rechtssicherheit bei handelnden Polizistinnen und Polizisten. Der Gesetzentwurf könne aber nur als erster Schritt in die richtige Richtung bezeichnet werden, da noch eine Vielzahl weiterer Änderungen und Ergänzungen im SOG M-V erforderlich seien. Seit Jahren sei eine stetige Zunahme von Widerstandshandlungen gegen Vollstreckungsbeamte zu bemerken. Das Aggressionspotenzial gegenüber Polizeibeamtinnen und -beamten steige spürbar. Dies verlange nach Reaktionen auch vonseiten der Legislative. Die Einführung des § 32a SOG M-V werde ausdrücklich begrüßt. Damit würden die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen, um sogenannte Bodycams einsetzen zu können. Bodycams würden dabei als ein Einsatzmittel angesehen, welches Polizeibeschäftigte vor Aggressionen und Widerstandshandlungen wirksam schützen könne. Es sei richtig und notwendig, dabei die Möglichkeit von Bild- und Tonaufzeichnungen einzuräumen. Aus der polizeilichen Praxis heraus wisse man, dass vor dem Beginn einer tätlichen Auseinandersetzung häufig eine verbale Auseinandersetzung stehe. Die Nutzung von Tonaufnahmen erleichtere daher die Aufklärung, wie eine Situation entstanden sei und könne somit auch im Strafverfahren ent- bzw. belastend verwendet werden. Die Bundespolizei und andere Bundesländer setzten bereits seit Jahren auf den Einsatz von Video- und Tontechnik als eine Möglichkeit zum besseren Schutz der Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten. Allein schon das im Jahr 2013 durchgeführte hessische Pilotprojekt bewiese eine positive Wirkung. Binnen eines Jahres seien die Anzahl der Angriffe auf Polizeibeamtinnen und -beamte um 37,5 Prozent zurückgegangen. Außerdem berichteten die dortigen Polizeibeschäftigten von einer verminderten Aggressivität, einer gesteigerten Kooperationsbereitschaft, dem Rückgang von Solidarisierungsinitiativen und ein positives Feedback der Bürger zur Nutzung der Bodycams. Es sei nicht verständlich, warum trotz der bundesweit positiven Erfahrungen erst jetzt ein Pilotprojekt in Mecklenburg-Vorpommern initiiert werden solle. Die Möglichkeit, dass neben Aufzeichnungen, die erst nach manueller Auslösung gestartet würden, auch Vorabaufnahmen (sogenanntes „Pre-Recording“) gemacht werden könnten, werde begrüßt. Die Vorabaufnahme dürfte allein schon technisch erforderlich sein, damit keine Verzögerung nach dem Auslösen der Aufzeichnung durch ein „Hochfahren“ der Kamera entstehe. Auch werde hierdurch die Situation im Vorfeld der Gefahrensituation aufgezeichnet. Dies sei gerade unter dem Aspekt der Eigensicherung von Bedeutung. Der Moment, aus dem aus einer friedlichen Situation eine besondere Gefahrensituation für Leib und Leben des Polizeibeschäftigten werde, dauere oft nur Sekunden. Die Dokumentationsauslösung habe in dieser Extremphase des polizeilichen Einsatzes für die eingesetzten Polizistinnen und Polizisten eher nachrangige Bedeutung. Gleiches gelte für alle tätlichen Angriffe, die plötzlich ohne Vorwarnung oder vorgelagerte verbale Eskalation erfolgten. Durch nutzbare Vorabaufnahmen würden die Beamtinnen und Beamten somit in einer für sie besonders anspruchsvollen Phase, in der sie sich auf das polizeiliche Gegenüber zu konzentrieren hätten, entlastet. Die Möglichkeit, Vorabaufnahmen durchzuführen, werde daher grundsätzlich begrüßt. Die Dauer der Vorabaufnahmen auf bis zu 60 Sekunden zu begrenzen, erscheine aber zu kurz. Dass der Aufzeichnungsvorgang „offen“ erfolge, habe eine deeskalierende Wirkung und sei daher sinnvoll und zu befürworten.

Die Einführung der §§ 67a bis 67d SOG M-V werde befürwortet. Die Nummerierung im § 67a SOG M-V „Elektronische Aufenthaltsüberwachung“ Absatz 3 erscheine unlogisch. Die Nummer 1 beziehe sich auf den § 67c SOG M-V, die Nummer 2 auf den § 67b SOG M-V und die Nummer 3 auf den § 67d SOG M-V. Logischer sei es, wenn sich die Nummer 1 auf den § 67b SOG M-V, die Nummer 2 auf den § 67c SOG M-V und die Nummer 3 auf den § 67d SOG M-V beziehe. Seit Jahren werde sich für die Möglichkeit einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung (z. B. der elektronischen Fußfessel) in der Terrorbekämpfung ausgesprochen. Entscheidend sei dabei, dass sich die elektronische Aufenthaltsüberwachung als Maßnahme zur Überwachung von besonders gefährlichen Straftätern im Rahmen der Führungsaufsicht bewährt habe. Es sei daher überhaupt nicht nachvollziehbar oder gar erklärbar, warum die elektronische Aufenthaltsüberwachung nicht zur Abwehr terroristischer Gefahren eingesetzt werden solle. Die im Gesetzentwurf aufgeführten Änderungen des SOG M-V seien dabei in sich logisch und knüpfen insbesondere an das Vorliegen konkreter Anhaltspunkte bei der Gefahrenprognose an. Durch die Einführung der §§ 67a bis 67d SOG M-V werde ein Instrument geschaffen, das bei entsprechender Gefahrenlage eine im Einzelfall durchzuführende umfassende Überwachung deutlich erleichtern könne. Sie werde personalschonender sein als eine Rund-um-die-Uhr-Überwachung. Sie werde weniger in die Grundrechte der Betroffenen eingreifen als eine präventive Ingewahrsamnahme. Aber um rechtsichere Anordnungen zu treffen, bedürfe es einer Vielzahl von konkreten Tatsachen, die sicherlich arbeits- und personalintensiv durch die Polizei beigebracht werden müssten. Für den Fall, dass jemand gegen seine Aufenthaltsanordnungen verstoße, müssten ausreichend Einsatzkräfte vorgehalten werden. Wer also glaube, mit dem Gesetzentwurf Personal einsparen zu können, der irre.

Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz, Institut für Staats- und Verwaltungsrecht, Rechtsphilosophie, Universität Würzburg, hat erklärt, dass das Bundesverfassungsgericht mit seiner Entscheidung vom 16. April 2016 unter grundsätzlicher Bestätigung der legitimen Aufgabe der Bekämpfung des internationalen Terrorismus das BKA-Gesetz gleichwohl in Teilen für verfassungswidrig erklärt und dem Gesetzgeber zahlreiche Vorgaben für die Neukonzeption des BKA-Gesetzes gemacht habe. Daher sehe sich auch der Landesgesetzgeber mit der Notwendigkeit einer Neuregelung des Sicherheits- und Ordnungsrechts konfrontiert. Die in § 67a SOG M-V geregelte elektronische Aufenthaltsüberwachung sei in hohem Maße problematisch, begegne aber in Ansehung der zentralen Staatsaufgabe „Sicherheit“ keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Von zentraler Bedeutung für die wirksame Erfüllung der Staatsaufgabe Sicherheit sei die in § 67a SOG M-V eingeführte Möglichkeit der elektronischen Aufenthaltsüberwachung (EAÜ). Voraussetzung für diese Maßnahme sei, dass entweder bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigten, dass die betroffene Person innerhalb eines übersehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine bestimmte Straftat begehen werde oder deren individuelles Verhalten eine konkrete Wahrscheinlichkeit dafür begründe, dass eine bestimmte Straftat begangen werde. Der Gesetzgeber nehme sich hiermit der Problematik sogenannter Gefährder an, die gerade noch nicht den Bereich der Strafbarkeit eines Verhaltens erreicht hätten, die aber gleichwohl eine nicht unerhebliche Gefahr aufgrund ihres kriminellen Potenzials darstellten. Mit dieser Maßnahme versuche der Gesetzgeber, dem Gedanken Rechnung zu tragen, dass letzten Endes auch das Recht ein Seismograph für Veränderungen der politischen Wirklichkeit sei. So sei das Strafrecht regelmäßig der jeweiligen terroristischen Bedrohungslage angepasst worden und habe sich damit zu einem Sicherheitsrecht entwickelt. Vergleichbares gelte auf Bundesebene für die Strafprozessordnung und auf Landesebene für die Polizeigesetze der Länder.

Mit der jetzt geregelten elektronischen Aufenthaltsüberwachung gehe es primär um die Sicherung der Gesellschaft vor potenziell gefährlichen Personen, die aber in der Regel bisher nicht strafrechtlich oder gefahrenabwehrrechtlich in Erscheinung getreten seien. Man möge dem Gesetzgeber hier vorhalten, er stelle eine bestimmte Gruppe von der Unschuldsvermutung frei und verstieße damit gegen geltendes Recht. Dem sei aber nicht so. Denn die Anordnung einer präventiven Fußfessel begegne keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. So habe auch das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung zum BKAG betont, dass der Gesetzgeber nicht von vornherein für jede Art der Aufgabenwahrnehmung auf die Schaffung von Eingriffstatbeständen beschränkt sei, die dem „tradierten sicherheitsrechtlichen Modell der Abwehr konkreter, unmittelbar bevorstehender oder gegenwärtiger Gefahren“ entspreche. Vielmehr könne er die Grenzen auch weiter ziehen, indem er die Anforderungen an die Vorhersehbarkeit des Kausalverlaufes reduziere. So könne eine hinreichend konkrete Gefahr auch dann bestehen, wenn sich der zum Schaden führende Kausalverlauf noch nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit vorhersehen lasse, gleichwohl aber bereits bestimmte Tatsachen auf eine im Einzelfall drohende Gefahr für ein überragend wichtiges Rechtsgut hinwiesen. So könne der Gesetzgeber beispielsweise in Bezug auf terroristische Straftaten auch darauf abstellen, ob das individuelle Verhalten einer Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründe, dass sie „in überschaubarer Zeit“ Straftaten begehen werde. Letzten Endes gehe es darum, eine sachgerechte Abwägung zwischen der notwendigen Eintrittswahrscheinlichkeit in Abhängigkeit von der Schwere des drohenden Schadens vorzunehmen. Im Übrigen sei zu berücksichtigen, dass zur Abwendung erheblicher Gefahren für Bund und Länder auch Maßnahmen, wie beispielsweise eine Präventivhaft, möglich wären, um so eine Abkehr von der „grundrechtsschonenden Sicherheitspolitik“ der letzten 15 Jahre herbeizuführen. Der Gesetzgeber sei daran nicht gehindert; vielmehr erweise sich die elektronische Aufenthaltsüberwachung als das deutlich mildere Mittel im Vergleich zu der Möglichkeit der Präventivhaft. Insgesamt erfordere daher die aktuelle Terrorgefahr die Normierung einer präventiven elektronischen Aufenthaltsüberwachung, da nur auf diese Weise den Gefahren vorgebeugt werden könne, die sich aus dem Potenzial von Gefährdern ergebe, selbst dann, wenn sich noch keine konkreten Straftaten einschließlich strafbarer Vortaten gesichert nachweisen ließen. Insgesamt werde damit aber auch deutlich gemacht, dass Maßnahmen der Polizei nicht etwa aufgrund bloßer Vermutungen getroffen werden könnten. Mit der präventiv wirkenden Fußfessel werde ein Instrument geschaffen, das bei einer entsprechenden Gefahrenlage im Einzelfall die umfassende Überwachung deutlich erleichtern könne, da sie auch geeignet sei, die im Einzelfall erforderliche Rund-um-die-Uhr-Überwachung zu verringern; zudem stelle sie eine Mindermaßnahme zu einem verfassungsrechtlich gleichermaßen zulässigen Präventivgewahrsam dar.

Der Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern e. V. hat darüber informiert, dass gegen die vorgeschlagenen Änderungen keine Bedenken bestünden.

Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern hat erklärt, dass mit § 32a SOG M-V erstmals eine bereichsspezifische Ermächtigungsgrundlage für den präventivpolizeilichen Einsatz von Körperkameras (Bodycams) geschaffen werden solle. Unabhängige Erhebungen zur Wirksamkeit und zum Erfolg dieser Bodycams gebe es nicht, die vorliegenden Untersuchungen in Deutschland stammten nahezu ausschließlich von der Polizei selbst. Insofern sei besonderes Augenmerk darauf zu legen, dass nach der Einführung dieser Möglichkeit die Auswirkungen und Erfahrungen bei dem Einsatz dieser Technik zeitnah evaluiert würden. Dies gelte insbesondere vor dem Hintergrund, dass es sich bei der Vorschrift des § 32a SOG M-V um eine eingriffsintensive Norm handele.

Es handele sich hier um ein Pilotprojekt, das, anders als in anderen Bundesländern, auf eine Rechtsgrundlage gestellt werde. Dies sei grundsätzlich zu begrüßen. Der Einsatz der Bodycams greife in erheblichem Umfang in das Grundrecht des aus Artikel 2 Absatz 1 i. V. m. Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) hergeleitete Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein. Betroffen seien nicht nur Personen, die in unmittelbarem Kontakt mit dem kameraführenden Polizeibeamten stünden, sondern auch Dritte, die sich zufällig im Aufnahmebereich der Kamera befänden. Bei den mobil geführten Körperkameras komme im Vergleich zu fest installierten Videoanlagen hinzu, dass der Aufnahmebereich der Kamera deutlich flexibler und eher zufällig sei. Für die Betroffenen sei nicht erkennbar, welchen Bereich die Kamera tatsächlich erfasse. Körperkameras seien sowohl zur „eigentlichen Aufzeichnung“ (Absatz 2) als auch für die „kurzzeitige technische Erfassung“ (Pre-Recording, Absatz 1) und darüber hinaus in Wohn- und Geschäftsräumen (Absatz 3) als eigenständige Maßnahmen mit jeweils eigenen Anwendungsvoraussetzungen vorgesehen. Die Situation in den Bundesländern, die den Einsatz von Bodycams vorsähen, sei hinsichtlich des Pre-Recording nicht einheitlich. Hessen, Bremen, Baden-Württemberg und das Saarland hätten diese Funktion gesetzlich verankert. Hamburg und Nordrhein-Westfalen hätten keine Ermächtigungsgrundlage für die Nutzung der Pre-Recording-Funktion geschaffen und Rheinland-Pfalz habe diese Möglichkeit explizit als unzulässig geregelt (§27a Absatz 3 POG Rheinland-Pfalz). Die Pre-Recording-Funktion in § 32a Absatz 1 SOG M-V möge in einigen Situationen sinnvoll sein. In rechtlicher Hinsicht sei sie allerdings äußerst problematisch. Nach § 32a Absatz 1 SOG M-V solle die Pre-Recording-Funktion zulässig sein, wenn „mit hinreichender Wahrscheinlichkeit“ ein Schaden eintreten könne. Damit sei zwar formal ein Abwägungskriterium vorgesehen, immerhin werde eine konkrete Gefahrenlage vorausgesetzt. Dieses Kriterium sei allerdings sehr niederschwellig. Die Bezugnahme auf diesen Gefahrenbegriff als Eingriffsvoraussetzung eröffne ein breites Spektrum der Anwendung. Dem stehe gegenüber, dass eine Vielzahl von Bürgerinnen und Bürgern, meist Passanten oder Umstehende, schon sehr schnell in den Fokus polizeilicher Videoüberwachung geraten könnten, ohne dass sie im Zweifel erkennen könnten, ob die Pre-Recording-Funktion aktiviert sei und sie erfasst würden. Unter Transparenzgesichtspunkten sei dies zu kritisieren, da den Betroffenen keine Möglichkeit geboten werde, in diesem frühen Stadium vor der dauerhaften Speicherung der Aufnahmen der optisch-elektronischen Erfassung zu entgehen. Zwar sei es richtig, dass die kurze Speicherdauer von 60 Sekunden das Gewicht des Eingriffes abschwäche. Dadurch würden die Folgen der Datenerhebung und Datenspeicherung zwar gemildert, der Umstand aber nicht beseitigt, dass niederschwellig in die Grundrechte einer Vielzahl von Personen eingegriffen werden könne. Es würden über einen nicht unerheblichen Zeitraum hinweg ein Lebenssachverhalt in Ton und Bild mit einer Fülle personenbezogener Daten aufgezeichnet und gegebenenfalls anschließend genutzt. Auf die zeitliche Dauer der eingestellten Aufzeichnungsschleife komme es dabei nicht an. Auch eine sehr kurze Speicherung sei eine Datenerhebung und somit ein Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht. Darüber hinaus sei zu bezweifeln, ob die Pre-Recording-Funktion überhaupt ein geeignetes Mittel oder jedenfalls erforderliches Mittel zur Abwehr von körperlichen Übergriffen sei. Im Rahmen des rheinland-pfälzischen Pilotprojektes sei in der begleitenden Arbeitsgemeinschaft Körperkamera/Bodycam bei der durchgeführten Anwenderbefragung ermittelt worden, dass in der polizeilichen Praxis das einsatztaktische Bedürfnis nach einer Nutzung der Pre-Recording-Funktion gering sei. Danach wäre diese Funktion nach Ansicht der Einsatzkräfte lediglich in acht Fällen geeignet gewesen, um die Ausgangssituation der Angriffe festzuhalten. Auch im Pilotprojekt zum Einsatz der mobilen Videoüberwachung in Hessen sei ein Rückgang der Widerstandshandlungen ohne das Mittel des Pre-Recording verzeichnet worden.

Worin also der Mehrwert eines Pre-Recording mit Blick auf die eigentliche Zweckbestimmung des Einsatzes von Bodycams bestehen solle, bleibe offen. Allein der Zweck, dazu beizutragen, dass auch die Entstehung einer Gefahrensituation beurteilt werden könne, könne den Eingriff in Grundrechte einer Vielzahl von meist unbeteiligten Personen nicht ohne Weiteres rechtfertigen. Auch andere Bundesländer, etwa Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz, die den Einsatz von Bodycams gesetzlich vorgesehen hätten, sähen offenbar keine Notwendigkeit eines Pre-Recording, um den Schutz ihrer Polizeibeamtinnen und -beamten zu gewährleisten. Insofern stelle eine Bodycam-Lösung ohne Pre-Recording-Funktion jedenfalls das mildere Mittel zur Zielerreichung dar. Der Vergleich der gesetzlichen Regelungen zu der Pre-Recording-Funktion in den Bundesländern (z. B. Baden-Württemberg, Hessen, Saarland) zeige allerdings, dass die Ausgestaltung der Vorschrift in Mecklenburg-Vorpommern in § 32a Absatz 1 SOG M-V immerhin als die gelungenste Regelung anzusehen sei, weil sie ein gestuftes Verfahren beim Einsatz der Bodycams vorsehe. Festzustellen sei auch, dass dem Gesetzgeber bei der Frage der Beschränkung von Grundrechten ein Gestaltungsspielraum eingeräumt sei. Grenzen ergäben sich dabei aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sowie den durch die Rechtsprechung insbesondere des Bundesverfassungsgerichtes hieraus abgeleiteten Anforderungen an Transparenz, individuellem Rechtsschutz und aufsichtlicher Kontrolle sowie weiteren verfassungsrechtlichen Grenzen. Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung komme es darauf an, die Bedeutung der mit der Maßnahme bezweckten Ziele ins Verhältnis zu setzen mit dem Gewicht der zu schützenden Rechtsgüter und zu einem angemessenen Ausgleich zu kommen. Bei der Bewertung, welches Gewicht den durch den Eingriff betroffenen Rechtsgütern zukomme, sei eine Reihe von Faktoren, wie etwa die Streubreite von Eingriffsmaßnahmen, ob die Betroffenen Anlass gegeben hätten oder ob die Eingriffe vorhersehbar seien, zu berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund könne die Regelung des § 32a Absatz 1 SOG M-V aus verfassungsrechtlicher Sicht jedenfalls nicht grundsätzlich als unzulässiger Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gewertet werden, wenn der Einsatz der Pre-Recording-Funktion dem Schutz von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten sowie Dritter vor körperlichem Angriff dienen solle. Die Pre-Recording-Funktion sei für solche präventiven Zwecke (Schutz überragend wichtiger Rechtsgüter) nicht per se abzulehnen. Erklärte Zielsetzung der Regelung sei der Schutz der Beamtinnen und Beamten vor Übergriffen. Dieses legitime Ziel bestimme gleichzeitig auch den datenschutzrechtlich maßgeblichen Verarbeitungszweck, der eine Bindung hinsichtlich der Anforderungen an die weitere Nutzung und Übermittlung der Daten bewirke. Vor dem Hintergrund dieser gesetzlichen Zielsetzung zeige die Regelung des § 32a Absatz 1 SOG M-V, dass Daten durch Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen zur Abwehr einer bevorstehenden Gefahr (§ 32a i. V. m. § 3 Absatz 3 Nummer 1 SOG M-V) unter Bezugnahme auf zielgerichtete körperliche Angriffe auf Polizeibeamte oder Dritte erhoben werden dürften. Die Pre-Recording-Funktion solle also nicht zu unbegrenzten Schutzzwecken aktiviert werden können. Insofern sei positiv zu vermerken, dass der Gesetzentwurf ein gestuftes Verfahren vorsehe und die Anforderungen für den Einsatz der Bodycam ohne Pre-Recording-Funktion weiter erhöht seien. Mit Blick darauf, dass in Mecklenburg-Vorpommern der Einsatz von Bodycams zunächst im Rahmen eines Pilotprojektes angewendet werden solle und dieses anders als in anderen Bundesländern direkt auf eine rechtliche Grundlage gestellt werden solle, könnten die datenschutzrechtlichen Bedenken gegen die Pre-Recording-Funktion bis zu einer Evaluierung in den Hintergrund treten. Bei der Evaluierung des Pilotprojektes gelte es dann aber, genau zu überprüfen, ob die Schwelle zur (dauerhaften) Aufzeichnung tatsächlich höher gewesen sei, als sie ohne Pre-Recording-Funktion gewesen wäre. Denn nur dann wäre das Pre-Recording wegen der nur kurzfristigen Speicherung gegenüber der dauerhaften Speicherung beim Einsatz ohne Pre-Recording weniger schwerwiegend.

Es sei bei der Auswertung des Pilotprojektes genau in den Blick zu nehmen, für wie sinnvoll sich die Pre-Recording-Funktion erwiesen habe. Dies gelte insbesondere vor dem Hintergrund, dass viele Bundesländer ganz grundsätzlich von dieser Möglichkeit Abstand genommen und teilweise explizit gesetzlich festgeschrieben hätten, dass die Pre-Recording-Funktion ausgeschlossen sei. Dem Einsatz von Bodycams ohne Pre-Recording-Funktion stünden letztlich keine durchgreifenden datenschutzrechtlichen Bedenken entgegen. In § 32a Absatz 2 SOG M-V werde die Befugnis zur Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen davon abhängig gemacht, dass durch Tatsachen begründete Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigten, dass dies zum Schutz eines Polizeibeamten oder eines Dritten gegen eine Gefahr für Leib oder Leben erforderlich sei. Aufnahmen sollten bei einer konkreten, gegenwärtigen Gefahr zulässig sein, gegenüber dem Pre-Recording in Absatz 1 sei hier eine zeitliche Intensitätssteigerung und eine erhöhte Anforderung an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts, der nicht nur „hinreichend wahrscheinlich“, sondern „mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit“ drohen müsse. Es müsse sich nach der Gesetzesbegründung um ein Einsatzgeschehen handeln, dass konkretisierbarer sei als im Falle des vorgesehenen Pre-Recordings. Damit sei eine angemessen hohe Eingriffsschwelle ersichtlich. Der Einsatz von Bodycams ohne Pre-Recording-Funktion sei zwischenzeitlich in verschiedenen Bundesländern gesetzlich geregelt und im Rahmen der dort vorangegangenen Gesetzgebungsverfahren im Gegensatz zu dem Einsatz mit Pre-Recording-Funktion und dem Einsatz von Bodycams in Wohnungen durchweg als verfassungsrechtlich zulässig erachtet worden. Zwar stelle auch dieser einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar. Die gesetzliche Ermächtigung zu Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sei in Abhängigkeit von dem betroffenen Grundrecht und dem Eingriffsgewicht am Grundsatz der Normenklarheit und Bestimmtheit und am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen. Nach dem Gesetzentwurf solle der Einsatz der Bodycams strikt anlassbezogen sein. Auch gegen die Regelungen der nachgelagerten Phase der Datenauswertung bestünden keine Bedenken. Weiter solle die Transparenz während des Aufnahmeprozesses durch spezielle Hinweispflichten der Polizeibeamten sichergestellt werden. Insgesamt sei eine Regelung zum Einsatz von Bodycams ohne Pre-Recording-Funktion nicht zu beanstanden. Soweit mit § 32a Absatz 3 SOG M-V der Einsatz von Bodycams auch in den durch Artikel 13 Absatz 1 GG geschützten Wohnungen zugelassen werde, stelle sich die Frage, ob man sich auf den Eingriffsvorbehalt des Artikel 13 Absatz 7 GG berufen könne, wie die Gesetzesbegründung ausführe. Nach dem Wortlaut des Artikel 13 Absatz 7 GG zeige sich, dass es um solche Beeinträchtigungen gehe, die weder Durchsuchung im Sinne des Absatzes 2 noch Einsatz technischer Mittel im Sinne der Absätze 3, 4 und 5 darstellten. Nach der Gesetzesbegründung sei der Bodycam-Einsatz als einsatzbegleitende Maßnahme nach § 59 SOG M-V zu sehen und könne daher als ein Eingriff nach Artikel 13 Absatz 7 GG qualifiziert werden, der dann unter den engen Voraussetzungen dieser Vorschrift zulässig sei. Aus datenschutzrechtlicher Sicht gebe es darüber hinaus gegen diese Regelungen zur sogenannten Fußfessel keine Einwände.

2. Ergebnisse der Ausschussberatungen

Das Ministerium für Inneres und Europa hat erklärt, dass in Anbetracht der aktuellen Sicherheitslage es dringend erforderlich sei, noch vor der notwendigen Umsetzung der EU-Datenschutzbestimmungen Anpassungen im Sicherheits- und Ordnungsgesetz vorzunehmen. Im Koalitionsvertrag sei unter Ziffer 374 vereinbart, dass für die Landespolizei in einem Pilotprojekt Bodycams angeschafft und in Streifenwagen Videokameras zur Eigensicherung installiert werden sollten. Im SOG M-V gebe es derzeit keine ausreichende Rechtsgrundlage zur vollständigen Umsetzung der Vereinbarung.

Zwar enthalte das Gesetz bereits die Befugnis für Bild- und Tonaufzeichnungen in oder an Fahrzeugen der Polizei zum Zwecke der Eigensicherung im Rahmen von Personen- und Fahrzeugkontrollen. Es fehle aber eine ausdrückliche gesetzliche Norm zum Einsatz von mobilen, körpernah getragenen Aufnahmegeräten, den sogenannten Bodycams. Auch wenn zunächst ein Pilotprojekt durchgeführt werden solle, bedürfe es einer solchen polizeilichen Ermächtigungsgrundlage, da mit dem Kameraeinsatz Grundrechtseingriffe verbunden seien. Das habe man in der Anhörung von allen Seiten gehört. Um mit dem Pilotprojekt so schnell wie möglich starten zu können, sehe der Gesetzentwurf zur Änderung des SOG die Schaffung einer solchen Befugnis zum Schutz der Polizeivollzugskräfte des Landes oder Dritter gegen Gefahren für Leib oder Leben vor. Zu diesem Zweck solle die Polizei unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit erhalten, an öffentlich zugänglichen Orten Bild- und Tonaufzeichnungen offen mittels körpernah getragener Aufnahmegeräte in einem Zwischenspeicher oder auf einem dauerhaften Speichermedium zu erheben. Der Einsatz der Kameras in Wohn- und Geschäftsräumen sowie auf einem befriedeten Besitztum werde mit Blick auf Artikel 13 GG unter sehr engen Voraussetzungen erlaubt. Die Gewerkschaft der Polizei Mecklenburg-Vorpommern begrüße die Befugnisse zum Einsatz von Bodycams ausdrücklich. Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern habe bereits im Rahmen der Ressort- und auch der Verbandsanhörung darauf hingewiesen, dass die Befugnis zum Pre-Recording aus seiner Sicht nicht unproblematisch sei. Er habe seine Bedenken jedoch mit Blick darauf, dass der Einsatz von Bodycams zunächst im Rahmen eines Pilotprojektes angewendet und anders als in anderen Bundesländern direkt auf eine rechtliche Grundlage gestellt werden solle, ausdrücklich in den Hintergrund treten lassen. Seine Forderung, bei der Auswertung des Pilotprojektes genau zu prüfen, für wie sinnvoll sich die Pre-Recording-Funktion erwiesen habe, sei berücksichtigt worden. Bereits in der Gesetzesbegründung werde ausdrücklich festgehalten, dass im Rahmen der Evaluierung insbesondere die Pre-Recording-Funktion in den Blick zu nehmen sei. Da der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern das Pre-Recording schon als solches für datenschutzrechtlich nicht unproblematisch halte, solle auch an der geregelten zeitlichen Begrenzung der Vorabaufnahmen auf bis zu 60 Sekunden, die der Gewerkschaft der Polizei Mecklenburg-Vorpommern als zu kurz normiert erscheine, festgehalten und die Auswertung des Pilotprojektes abgewartet werden. Im Rahmen des Pilotprojektes sollten je 15 Bodycams in drei Organisationseinheiten der Landespolizei (und damit insgesamt 45 Geräte) für die Dauer von maximal zwölf Monaten eingesetzt werden. Die benötigten Mittel für die Durchführung des Projekts seien bereits im Haushalt 2018/2019 eingestellt. Der Gesetzentwurf sehe zum anderen die Einfügung besonderer Ermächtigungsnormen für die Polizei im Zusammenhang mit drohenden terroristischen Straftaten im SOG M-V vor. Zwar habe der Bund bereits entsprechende Befugnisse für das Bundeskriminalamt im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus geschaffen.

Jedoch seien diese auf Fälle beschränkt, in denen eine länderübergreifende Gefahr vorliege, die Zuständigkeit eines Landes noch nicht erkennbar sei oder eine oberste Landesbehörde um Übernahme ersuche. Auch die vom Bundesgesetzgeber mit dem „Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“ im Aufenthaltsgesetz geschaffene Befugnis zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung und die im Asylgesetz erweiterten Möglichkeiten zur Anordnung räumlicher Beschränkungen seien nur auf ganz bestimmte Fallgestaltungen anwendbar. Um die Abwehr terroristischer Gefahren tatsächlich flächendeckend in Deutschland und damit auch wirkungsvoll zu erreichen, bedürfe es auch gefahrenabwehrrechtlicher polizeilicher Befugnisse auf Landesebene.

Die Innenministerkonferenz und ihr Arbeitskreis II „Innere Sicherheit“ hätten vordringlich die Notwendigkeit zur Schaffung von Befugnissen zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung und zur Aufenthaltsanordnung gesehen. Unter Beachtung der hierzu von einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe erarbeiteten Musterformulierungen seien in den Gesetzentwurf daher solche Befugnisse in § 67a und § 67b aufgenommen worden. Die Landespolizei solle damit zukünftig Maßnahmen treffen dürfen, mit denen bereits in den schadensrechtlichen Kausalverlauf eingegriffen werden könne und Straftaten verhindert werden könnten. Zur Abwehr terroristischer Straftaten könne der Gesetzgeber solche Eingriffsbefugnisse vorsehen, da er nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichtes in diesem Bereich zu Recht davon ausgehen dürfe, dass es zu riskant sein könne, die polizeilichen Aktivitäten im Gefahrenvorfeld auf reine Beobachtungsmaßnahmen zu beschränken, da zu befürchten stehe, dass sich eine Gefahr plötzlich und mit großem Schaden realisiere. Im Zusammenhang mit der Schaffung dieser beiden Befugnisse solle in das SOG M-V eine ausdrückliche Regelung aufgenommen werden, welche Straftat als terroristische Straftat im Sinne des Gesetzes gelten soll. Diese Regelung sei in § 67c positiviert. Zudem sei die Verankerung einer speziellen Strafvorschrift in § 67d SOG M-V vorgesehen, um ein spezielles Sanktionierungsinstrument bei Verstößen gegen angeordnete elektronische Überwachungsmaßnahmen oder gegen Aufenthaltsanordnungen zu schaffen. Durch die Schaffung einer Befugnis zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung entstünden ebenfalls Haushaltsausgaben. Die Bundesländer und das BKA befänden sich bezüglich einer Lösung zur Überwachungsumsetzung noch in einem internen Abstimmungsprozess in den polizeilichen Gremien, sodass der Mittelbedarf derzeit noch nicht verlässlich beziffert werden könne. Man gehe davon aus, dass hierfür der Königsteiner Schlüssel gelten werde. Es werde betont, dass alle im Gesetzentwurf vorgesehenen Befugnisse ausschließlich der Polizei zur Verfügung gestellt würden, sodass die Ordnungsbehörden durch den Entwurf nicht unmittelbar betroffen seien. Aufgrund der Anmerkungen des Landkreistages Mecklenburg-Vorpommern e. V., die Normen seien lang, kompliziert und schwer zu erfassen, sei ausdrücklich anzumerken, dass diese bereits die aktuellen Datenschutzbestimmungen und insbesondere auch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zum BKA-Gesetz berücksichtigten. Es habe hierzu eine umfassende Abstimmung mit dem Justizministerium und auch mit dem Landesbeauftragten für den Datenschutz und Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern stattgefunden. Eine den verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechende gesetzliche Normierung lasse eine schlankere Fassung der neuen Befugnisse nicht zu. In diesem Zusammenhang sei bereits darauf hinzuweisen, dass die noch vorzunehmende notwendige Umsetzung der EU-Datenschutzbestimmungen im gesamten SOG M-V ebenfalls zu einem umfangreicheren Normengefüge führen werde. An der Erstellung eines diesbezüglichen Referentenentwurfes werde derzeit intensiv im Ministerium für Inneres und Europa gearbeitet. Die im Übrigen zum Gesetzentwurf vorgetragenen Kritikpunkte des Landkreistages Mecklenburg-Vorpommern e. V. seien bereits im Rahmen der Verbandsanhörung mitgeteilt und geprüft worden.

Insbesondere werde an der zugelassenen Anordnung einer bis zu drei Monate andauernden Aufenthaltsvorgabe durch die Polizei selbst festgehalten. Da ein Richtervorbehalt bei der freiheitsbeschränkenden Maßnahme des Aufenthaltsverbotes bzw. -gebotes verfassungsrechtlich nicht zwingend erforderlich sei, bestehe auch kein zwingender Grund, hier einen Richtervorbehalt gesetzlich zu verankern. Die Normierung verfassungsrechtlich nicht erforderlicher Richtervorbehalte seien weder verwaltungs- noch prozessökonomisch. Eine gerichtliche Anordnung sei zudem normiert, soweit die Maßnahme die Dauer von drei Monaten überschreiten solle. Auch die mit § 67d vorgesehene Strafvorschrift sei im SOG M-V zu verankern. Wenn Polizeibehörden der Länder tätig würden und Anordnungen im besonderen Bereich der Verhütung terroristischer Straftaten auf der Grundlage ihrer Polizei- bzw. Sicherheits- und Ordnungsgesetze erwirkten, sei bezüglich der Zuwiderhandlungen bundesrechtlich keine Strafbarkeit geregelt.

Um die betroffene Person zur Einhaltung von landespolizeilich angeordneten Aufenthaltsvorgaben anzuhalten und somit diese wichtigen Überwachungsmaßnahmen zu gewährleisten, sei auch die Strafandrohung zwingend im Landesrecht zu normieren. Im Übrigen seien Strafnormen dem Landesrecht auch nicht fremd. So enthalte z. B. § 43 des geltenden Landesdatenschutzgesetzes eine Strafnorm für bestimmte Verstöße gegen Datenschutzvorschriften. Die Ausführungen des Landkreistages Mecklenburg-Vorpommern e. V. ließen mithin eine Notwendigkeit zur Änderung des Gesetzentwurfes nicht erkennen.

Die Fraktion der SPD hat bezugnehmend auf die Ausführungen der Vertreter der GÜL bemängelt, dass es keine Regelung für die Inanspruchnahme der GÜL für die Zusammenarbeit im Gesetz gebe.

Das Ministerium für Inneres und Europa hat erwidert, dass die GÜL schon im Auftrag der Länder tätig werde und dies gesetzlich geregelt sei.

Die Fraktion DIE LINKE hat kritisch nachgefragt, inwieweit das Parlament nach Abschluss des Pilotverfahrens in die Festschreibung einbezogen werde. Dies müsste sich im Gesetzgebungsverfahren an einer Stelle widerspiegeln. Es gebe allerdings nur den vagen und nicht ausreichenden Hinweis, dass dafür möglicherweise im Haushalt 2020/2021 die Finanzen bereitgestellt würden. Vielmehr sei eine Festlegung im Gesetz erforderlich, dass nach Abschluss der Pilotphase der Landtag Mecklenburg-Vorpommern als Gesetzgeber die weiteren Schritte festlege. Weiterhin sei betreffend die anzufertigenden Dokumentationen beim Einsatz von Bodycams fraglich, ob zum gegenwärtigen Zeitpunkt der Personalbedarf hierfür abzuschätzen sei und welche Stellen für die Dokumentationen verantwortlich seien. Der Gesetzentwurf sei in der Ersten Lesung damit angekündigt worden, die Problematik der Gefährder in den Griff zu bekommen. Den Begriff Gefährder finde man allerdings im Gesetzentwurf nicht. Aufgrund aktueller Diskussionen zur Prepper-Szene und zu den Reichsbürgern müsse geklärt werden, ob auch diese Personengruppen unter die neuen Regelungen des SOG M-V fallen könnten.

Das Ministerium für Inneres und Europa hat erläutert, dass diese Annahme richtig sei. Man mache ein Gesetz abstrakt-generell und nicht für Einzelfälle. Natürlich könnten Situationen entstehen, dass auch außerhalb des Terrorismus andere Dinge wie Pokallagen relevant seien, bei denen man zu diesen Maßnahmen greifen könnte. Primärer Anlass für die Schaffung dieses Instrumentariums seien aber die islamistischen Gefährder. Es sei ein Gefahrenabwehrinstrument, das für viele Gefahren gelten könnte.

Hiervon könnten auch andere betroffen sein, wenn sich die Gefahrenmomente verwirklichten. Dies müsse natürlich abgeschätzt werden. Zur Auswertung des Pilotprojektes: Man habe zwölf Monate für das Pilotprojekt geplant. Man werde ungefähr zur Halbzeit des Prozesses des Pilotprojektes eine Zwischenevaluierung vornehmen, um zu prüfen, wie sich die Dinge entwickelten. Nach der endgültigen Auswertung des Pilotprojektes werde man bei positivem Verlauf des Pilotprojektes auch die entsprechenden Haushaltsmittel für die Beschaffung von Bodycams für den Streifeneinzeldienst beantragen müssen. In dem Zusammenhang könne man mit der Haushaltsgesetzgebung auch die entsprechenden Ermächtigungsgrundlagen schaffen, sofern dies erforderlich sei. Man könne dann noch rechtlich diskutieren, ob dies erforderlich sei. Dies werde nicht für unbedingt erforderlich gehalten, aber man sei offen für die Diskussion. Wenn der Souverän dies für erforderlich halte, werde man es vorlegen. Zum Personalbedarf: Mangels Evaluierung könne man noch nicht abschätzen, welchen Aufwand die Auswertung der Kameraaufzeichnung mit sich bringe. Das wisse man erst nach der Vornahme der Zwischenevaluation bzw. der Gesamtevaluation.

Man halte es nicht für einen großen Aufwand, weil es in der Regel nur bei verwirklichten Gefahrensituationen zu einer endgültigen Aufzeichnung komme. Beim Pre-Recording hingegen würden die ersten 60 Sekunden automatisch gelöscht. Da müsse der Polizist oder die Polizistin nicht auf die Kamera drücken, es geschehe automatisch.

Die Fraktion der AfD hat festgestellt, dass sich ein gutes Gesetz dadurch auszeichne, dass es knapp, klar gefasst und leicht verständlich sei. Dieses Gesetz sei jedoch lang. Die Länge werde auf die verfassungsrechtlichen Bedenken zurückgeführt. Zunächst müsste aber festgestellt werden, dass bei gleicher Verfassungslage die verfassungsrechtlichen Bedenken ständig stiegen. Verfassungsrechtlichen Bedenken, die immanent seien, müssten nicht positiviert werden, um das Ganze noch schwerer verständlich zu machen. Der Polizist im Einsatz schalte das Gerät nicht aus Spaß ein, weil er Aufnahmen machen wolle, sondern tue es nur dann, wenn eine latente Gefahrensituation gegeben sei. Diese könne sich ganz schnell verändern, sodass er dann auch mit den 60 Sekunden Schwierigkeiten bekommen könne. Hierbei spiele auch eine entscheidende Rolle, wie man die Eingriffe in das Grundrecht der sogenannten informationellen Selbstbestimmung bewerte. Man frage sich, wo bei der Abwägung der Unterschied zwischen einer berechtigten Videoüberwachung auf einem Bahnhofsvorplatz, bei der der Bürger wahrscheinlich gar nicht wisse, dass er gefilmt werde, und einer einsatzbedingten durch die Einsatzsituation und den Polizisten erkennbaren Situation im Sinne einer mobilen begrenzten Videoüberwachung sei. Auch bei einer Unfallakte seien häufig Unfallaufnahmen von den Fahrzeugen. Meist seien unbeteiligte Personen auf den Aufnahmen zu sehen. Da komme kein Mensch auf die Idee, dass man dafür eine besondere weitere gesetzgeberische Eingriffslegitimation brauche.

Das Ministerium für Inneres und Europa hat dazu ausgeführt, dass die Gesetzesformulierungen in der Tat kompliziert seien. Selbst bei der Pilotphase wolle man es gerichtsfest haben. Vor Gericht wolle man sich nicht sagen lassen, dass man die Rechtsprechung und datenschutzrechtliche Bedenken nicht beachtet habe. Daher handhabe man es auf rechtssichere und gerichtsfeste Art. Dies sei wichtiger als schlankere Normen.

3. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 1

Die Fraktion der AfD hatte beantragt, Artikel 1 Nummer 2 wie folgt zu ändern:

In § 32a Absatz 1 wird die jeweils die Zahl „60“ durch die Zahl „120“ ersetzt.

Dazu hat die Fraktion der AfD ausgeführt, dass die Landesregierung im Zuge der Novellierung des SOG M-V den Einsatz körpernah getragener Aufnahmegeräte durch die Polizei, sogenannter Body-Cams, beschlossen habe. Neben der allgemeinen Funktion dieser Kameras werde im neuen § 32a Absatz 1 SOG M-V auch eine Zwischenspeicherfunktion mit in einer Zeitschleife von 60 Sekunden aufgezeichneten Bildern ermöglicht. Deren dauerhafte Speicherung sei in § 32a Absatz 2 SOG M-V geregelt. Dieser Vorgang werde als Voraufzeichnung bezeichnet. Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern habe betont, dass die Voraufzeichnung aus datenschutzrechtlicher Sicht nicht per se abzulehnen sei. Generell sei eine zeitliche Ausweitung von 60 auf 120 Sekunden rechtlich möglich.

Die in der Vergangenheit eingeführten Körperkameras mit Voraufzeichnungsfunktion bei der Bundespolizei und anderer Polizeien der Länder regelten eine 30- oder 60-Sekunden-Dauerschleife. Es sei zu vermuten, dass bei längerer Voraufzeichnung die Zahl der Straftaten noch weiter gesenkt werde. So sei insbesondere während der Evaluationsphase eine Anhebung auf 120 Sekunden sinnvoll, um vergleichende Erfahrungswerte zu erhalten. Diese führe zu einer Stärkung des Beweissicherungszeitraumes insgesamt, sodass ein Sachverhalt um im Zweifel entscheidende Momente ergänzt werden könne. Damit sei dem Selbstschutz der Beamten gedient, indem Eskalationsprozesse besser rekonstruiert werden könnten. Ebenso habe der Bürger die Möglichkeit, bei Interaktionen mit der Landespolizei das Geschehen auch vor manueller Aufzeichnungsauslösung umfassend dokumentiert zu wissen. Im Zuge der Evaluation des Pilotprojektes könne die zeitliche Ausweitung als Test für die ursprüngliche 60-Sekunden Regel anderer Länder gesehen werden. Sollte das Ergebnis einer wissenschaftlichen Auswertung der Voraufzeichnungsfunktion aufzeigen, dass 60 Sekunden zur Eskalationsdokumentation in der bedeutenden Mehrzahl der Fälle ausreichend seien, wäre die zeitliche Ausweitung auf 120 Sekunden revisionsfähig. Würde sich andererseits die zeitliche Ausweitung als hinreichend für eine umfassendere Rekonstruktion von Konfliktgeschehen erweisen, sei den Beamtinnen und Beamten sowie den Bürgern nicht zu erklären, warum hierauf verzichtet werde.

Der Ausschuss hat mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU, DIE LINKE und der BMV bei Zustimmung der Fraktion der AfD diesen Änderungsantrag abgelehnt.

Die Fraktion DIE LINKE hatte beantragt, Artikel 1 wie folgt zu ändern:

Nummer 2 wird wie folgt geändert:

1. In Absatz 1 Satz 1 und 2 wird jeweils die Zahl „60“ durch die Zahl „30“ ersetzt.
2. In Absatz 9 werden dem Satz 1 folgende Sätze vorangestellt:

„Die Landesregierung evaluiert nach einer Pilotphase von höchstens zwölf Monaten die Anwendung von § 32a und berichtet hierüber dem Landtag bis zum 31. Dezember 2019. Sofern sich aus Sicht der Landesregierung gesetzgeberische Maßnahmen empfehlen, soll der Bericht einen Vorschlag enthalten.“

Die beantragende Fraktion hat dazu ausgeführt, dass mit der neuen Befugnis zum Einsatz von sogenannten Bodycams Grundrechtseingriffe verbunden seien. Insbesondere die Notwendigkeit von Voraufzeichnungen durch Pre-Recording sei nicht unstrittig. Die als Belege angeführten Landesregelungen seien darüber hinaus nicht einheitlich, in Rheinland-Pfalz etwa sei das Pre-Recording unzulässig. Unabhängig davon stelle sich die Frage, weshalb die Dauer des Pre-Recording im Gesetzentwurf diejenige nach Bundespolizeirecht um das Doppelte überschreiten sollte. Es sei nicht ersichtlich, weshalb sich die Belange der Eigensicherung von Beamtinnen und Beamten mittels Videoüberwachung zwischen Landes- und Bundespolizei derart unterscheiden sollten. Vor dem Hintergrund der Bundesregelung sei jede Festlegung auf einen längeren Zeitraum als 30 Sekunden zumindest mit dem Verdacht der Unverhältnismäßigkeit verbunden. Dies gelte es zu vermeiden. Der Gesetzentwurf selbst beinhalte weder die Festlegung eines Pilotverfahrens zum Einsatz von Bodycams, noch die Dauer eines solchen Verfahrens.

Der Entwurf sage auch nichts zu einer Evaluation dieser neuen Befugnis der Landespolizei oder einer entsprechenden Unterrichtung des Landtages als Grundlage weiterer gesetzgeberischer Maßnahmen. Dies und anderes mehr solle laut Gesetzesbegründung der in § 32a Absatz 9 des Entwurfes vorgeschriebenen näheren Ausgestaltung durch Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Inneres und Europa vorbehalten bleiben. Schon vor dem Hintergrund der Wesentlichkeitstheorie erscheine das Überantworten zentraler Aspekte der Pilotphase und ihrer Auswertung bzw. Bewertung in das Ermessen der Verwaltung kaum vertretbar und sei daher im Gesetz zu regeln. Der Blick auf die aktuelle Sicherheitslage sollte nicht allein ein Vorziehen von Regelungen erfordern, sondern auch eine zügigere Evaluierung ermöglichen.

Der Ausschuss hat jeweils mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU, der AfD und der BMV bei Zustimmung der Fraktion DIE LINKE diese Änderungsanträge abgelehnt.

Der Ausschuss hat einvernehmlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU und der BMV bei Enthaltung seitens der Fraktionen der AfD und DIE LINKE dem Artikel 1 in der Fassung des Gesetzentwurfes zugestimmt.

Zu den Artikeln 2 bis 4

Der Ausschuss hat einvernehmlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU und der BMV bei Enthaltung seitens der Fraktionen der AfD und DIE LINKE den Artikeln 2 bis 4 in der Fassung des Gesetzentwurfes zugestimmt.

Zum Gesetzentwurf insgesamt

Des Weiteren hat der Ausschuss einvernehmlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU und der BMV bei Enthaltung seitens der Fraktionen der AfD und DIE LINKE beschlossen, dem Landtag zu empfehlen, den Gesetzentwurf unverändert anzunehmen.

Schwerin, den 1. März 2018

Marc Reinhardt
Berichterstatter