

Tischvorlage für die Sitzung des Senats am 07.11.2023

**„Verbesserter Schutz der Synagogen –
Änderung des Bremischen Polizeigesetzes“**

A. Problem

Im thematischen Zusammenhang mit dem massenmörderischen Terroranschlag der ausländischen terroristischen Vereinigung Hamas gegen Zivilistinnen und Zivilisten sowie gegen staatliche Sicherheitsorgane am 07.10.2023 in Israel und der bereits andauernden und noch zu erwartenden Maßnahmen israelischer Sicherheitskräfte gegen diese terroristische Vereinigung haben mehrere jihadistische Vereinigungen zu gewaltsamen Aktionen gegen israelische und jüdische Einrichtungen aufgerufen. Das Bundeskriminalamt rechnet mit einer Protestwelle gegen "jüdische Einrichtungen und Gebetshäuser". Angesichts des Krieges in Israel wird diese Gefährdungslage auf unbestimmte Zeit fort dauern. Damit wird die ohnehin bereits seit langem bestehende hohe Gefährdung israelischer und jüdischer Einrichtungen durch jihadistisch oder rechtsextremistisch motivierte Gewalttäterinnen und Gewalttäter noch weiter erhöht.

Im Bremischen Polizeigesetz ist eine Regelung zur Videoüberwachung von besonders durch eine andauernde Anschlagsgefahr gefährdeten Objekten wie Synagogen bislang nicht enthalten. Der Polizeivollzugsdienst hat keine Befugnis, eine Synagoge durch den Einsatz von Videotechnik zu überwachen und zu schützen. Der Einsatz von Videoüberwachungstechnik ist aber in besonderer Weise geeignet, andere Schutzmaßnahmen wirkungsvoll zu ergänzen, weil hierdurch erstens potenzielle Täterinnen und Täter abgeschreckt werden können und zweitens im Falle eines Angriffs die polizeiliche Abwehr besser geführt werden kann.

B. Lösung

Durch eine Ergänzung des § 32 Absatz 3 Bremisches Polizeigesetz soll die Videoüberwachung von Synagogen ermöglicht und dadurch die bestehende Schutzlücke geschlossen werden.

C. Alternativen

Alternativ könnte auf die vorgeschlagene Änderung des BremPolG verzichtet werden. Hierdurch bestünde die unter A. dargestellte Fähigkeitslücke fort und der Schutz der Synagogen im Land, insbesondere der bedeutsamen Synagoge in Bremen, wäre mit dieser Fähigkeitslücke zu organisieren.

Weiter alternativ könnte eine umfassende Änderung des BremPolG in Betracht gezogen werden, bei auch weitere gefährdete Objekte einbezogen werden. Hierfür bedarf

es jedoch voraussichtlich eines umfangreicheren politischen Erörterungsprozesses. Angesichts der gegenüber anderen Objekten deutlich höheren Gefährdung der Synagogen erscheint es sachgerecht, die bei dieser bestehenden Fähigkeitslücke vorrangig zu schließen.

D. Finanzielle / Personalwirtschaftliche Auswirkungen / Genderprüfung

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung führt unmittelbar noch nicht zu finanziellen oder personalwirtschaftlichen Auswirkungen. Bei einer Installation entsprechender Videoübertragungstechnik und der Einbindung in die jeweils zuständige Leitstelle des Polizeivollzugsdienstes entstehen noch nicht bezifferbare finanzielle Aufwände.

Die beabsichtigte Änderung des Bremischen Polizeigesetzes dient dem Schutz von Besucherinnen und Besuchern von Synagogen in gleichem Maße.

E. Beteiligung/ Abstimmung

Die Vorlage ist mit dem Senator für Angelegenheiten der Religionsgemeinschaften abgestimmt.

Die Rechtsförmlichkeitsprüfung durch die Senatorin für Justiz und Verfassung ist eingeleitet.

Die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit hat nach § 21 Abs. 3 S. 2 Nr. 2 BremDSGVOAG Stellung genommen.

F. Öffentlichkeitsarbeit/ Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Der Senator für Inneres und Sport beabsichtigt keine Öffentlichkeitsarbeit zu dem Gesetzgebungsvorhaben, um nicht aktiv darauf hinzuweisen, dass eine Videoüberwachung der Synagogen im Land Bremen derzeit noch nicht besteht.

Gegen eine Veröffentlichung der Senatsvorlage nach Beschlussfassung über das zentrale elektronische Informationsregister bestehen keine Rechtfertigungsgründe.

G. Beschluss

Der Senat beschließt entsprechend der Vorlage des Senators für Inneres und Sport vom 03. November 2023 die Änderung des Bremischen Polizeigesetzes sowie die Mitteilung und deren Weiterleitung an die Bremische Bürgerschaft mit der Bitte um Beschlussfassung in 1. und 2. Lesung.

**Mitteilung des Senats
an die Bremische Bürgerschaft (Landtag)
vom 7. November 2023**

Gesetz zur Änderung des Bremischen Polizeigesetzes

Der Senat überreicht der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bremischen Polizeigesetzes mit der Bitte um Beschlussfassung.

Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bremischen Polizeigesetzes (BremPolG) wird eine Regelung zur Videoüberwachung von besonders durch eine andauernde Anschlagsgefahr gefährdeten Objekten wie Synagogen eingeführt. Eine entsprechende Regelung enthält das BremPolG bislang nicht. Der Polizeivollzugsdienst hat keine Befugnis, eine Synagoge durch den Einsatz von Videotechnik zu überwachen und zu schützen. Der Einsatz von Videoüberwachungstechnik ist aber in besonderer Weise geeignet, andere Schutzmaßnahmen wirkungsvoll zu ergänzen.

Das Gesetz soll so schnell wie möglich verkündet werden. Wegen der aktuell bestehenden dringenden Gefahr eines Anschlages auf jüdische Einrichtungen besteht eine besondere Eilbedürftigkeit. Die Videoüberwachung der Synagoge ist ein wirksames Mittel zur Verhinderung eines Anschlages. Das Gesetz soll daher so schnell wie möglich in Kraft treten.

Das Gesetz zur Änderung des Bremischen Polizeigesetzes sowie die Begründung sind als Anlage beigefügt.

Beschlussempfehlung:

Die Bürgerschaft (Landtag) beschließt das Gesetz in erster und zweiter Lesung noch in der November-Sitzung 2023.

Gesetz zur Änderung des Bremischen Polizeigesetzes

Artikel 1 Änderung des Bremischen Polizeigesetzes

Das Bremische Polizeigesetz in der Fassung vom 6. Dezember 2001 (Brem.GBl. S. 441; 2002, S. 47 — 205-a-1), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. September 2022 (Brem.GBl. S. 512) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 32 Absatz 3 wird wie folgt geändert:

a) Satz 1 wird wie folgt geändert:

aa) In Nummer 3 wird der Punkt am Ende durch ein Komma ersetzt.

bb) Folgende Nummer 4 wird angefügt:

„4. Synagogen sowie die unmittelbar im Zusammenhang mit diesen Objekten stehenden oder zu diesen Objekten hinführenden Grün- oder Straßenflächen; hierbei dürfen private Flächen nur mit Zustimmung der verfügungsberechtigten Person oder im Falle einer gegenwärtigen Gefahr für Leib oder Leben aufgrund einer ausdrücklichen gesonderten Anordnung der Behördenleitung für einen Zeitraum von höchstens drei Tagen in die Beobachtung einbezogen werden. Im Falle einer fortbestehenden gegenwärtigen Gefahr für Leib oder Leben kann die behördliche Anordnung wiederholt werden.“

b) Satz 2 wird wie folgt neu gefasst:

„Die Anordnung nach Satz 1 Nummer 1 bis 3 darf nicht gegen den Willen der Eigentümerin oder des Eigentümers dieser Objekte oder öffentlich zugänglichen Räume erfolgen und in den Fällen des Satz 1 Nummer 4 nur mit Zustimmung der die Synagoge betreibenden Gemeinde.“

c) In Satz 5 werden nach dem Wort „ist“ die Wörter „in den Fällen des Satzes 1 Nummer 1 bis 3“ eingefügt.

d) Satz 8 wird wie folgt gefasst:

„Der Senat berichtet der Deputation für Inneres in den Fällen des Satzes 1 Nummer 1 bis 3 vor Erlass der Anordnung, im Übrigen unverzüglich.“

e) Folgende Sätze werden angefügt:

„In den Fällen des Satzes 1 Nummer 4 sind erteilte Zustimmungen nach Ablauf von jeweils zwei Jahren erneut einzuholen. Im Falle einer gesonderten Anordnung nach Satz 1 Nummer 4 unterrichtet der Polizeivollzugsdienst die verfügungsberechtigten Personen der in die Beobachtung einbezogenen privaten Flächen unverzüglich nach deren Beendigung.“

2. § 151 wird wie folgt geändert:

a) Nach Nummer 2 wird folgende Nummer 3 eingefügt:

„3. auf Religionsfreiheit (Artikel 4 Absatz 1 und 2 des Grundgesetzes),“

b) Die bisherigen Nummern 3 bis 5 werden die Nummern 4 bis 6.

3. Dem § 152 wird folgender Absatz 6 angefügt:

„(6) § 32 Absatz 3 Satz 1 Nummer 4, Satz 11 und 12 sowie § 151 Nummer 3 treten mit Ablauf des 30. Juni 2025 außer Kraft.“

Artikel 2 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Gesetz zur Änderung des Bremischen Polizeigesetzes

Gesetzesbegründung

A. Allgemeines

Im Bremischen Polizeigesetz ist eine Regelung zur Videoüberwachung von besonders durch eine andauernde Anschlagsgefahr gefährdeten Objekten wie Synagogen bislang nicht enthalten. Der Polizeivollzugsdienst hat keine Befugnis, eine Synagoge durch den Einsatz von Videotechnik zu überwachen und zu schützen. Der Einsatz von Videoüberwachungstechnik ist aber in besonderer Weise geeignet, andere Schutzmaßnahmen wirkungsvoll zu ergänzen. Dabei beruht der Präventiveffekt einer Videoüberwachung auf zwei Faktoren: Erstens können bei einem rechtzeitigen Erkennen einer sich anbahnenden Straftat durch die Videoleitstelle der Polizei herangeführte Polizeikräfte die Tatausführung verhindern, zweitens erzeugt eine erkennbare Videoüberwachung – wenn ein potenzieller Täterinnen und Täter davon überzeugt sind, es würden identifizierbare Bilder von aufgenommenen Personen aufgezeichnet – einen Abschreckungseffekt, weil das erhöhte Entdeckungsrisiko die Tatsituation zuungunsten der potenziellen Täterinnen und Täter verändert.

Die Bundesrepublik Deutschland sowie ihre Interessen und Einrichtungen weltweit stehen unverändert im unmittelbaren Zielspektrum unterschiedlicher terroristischer Organisationen, insbesondere der ausländischen terroristischen Vereinigungen Islamischer Staat und Al-Qaida mit ihren verschiedenen Regionalorganisationen sowie weiteren ideologisch verbundenen Gruppierungen. Die Verfolgung und Unterdrückung jüdischer Interessen weltweit stehen dabei an oberster Stelle dieser jihadistischen Organisationen. Abgestuft werden die Vereinigten Staaten von Amerika und sodann alle NATO-Mitgliedsstaaten als legitime Ziele benannt. In den vergangenen Jahrzehnten haben jihadistische Organisationen häufig direkt dazu aufgerufen, amerikanische, europäische, israelische und russische Interessen anzugreifen.

Die Äußerungen der terroristischen Organisationen und die darin vorgenommenen Priorisierungen verdeutlichen, dass die Verneinung des Existenzrechts Israels, die Auseinandersetzung zwischen palästinensischen Gruppierungen und Israel sowie die „Befreiung Palästinas“ unverändert fester Bestandteil der jihadistischen Ideologie sind. Diese Thematik ist besonders geeignet und wird stets genutzt, um Emotionen und Sympathien vieler Muslime weltweit für die als ungerecht empfundene Situation des palästinensischen Volkes zu wecken und um zu gewaltsamen Aktionen gegen Israel, Juden und jüdische Einrichtungen – auch in der Bundesrepublik – aufzurufen. Vor allem die Anschläge der Vergangenheit zum Nachteil jüdischer Einrichtungen und israelischer Interessen – beispielsweise der Schusswaffenanschlag im Jüdischen Museum in Brüssel im Mai 2014, die Geiselnahme in einem Lebensmittelgeschäft im Januar 2015 in Paris und der Angriff auf das Sicherheitspersonal vor einer Synagoge in Kopenhagen im Februar 2015 – zeigen, dass sich die Gefährdung jederzeit und weltweit konkretisieren kann. Jihadistische Täterinnen und Täter differenzieren dabei zumeist nicht zwischen israelischen und jüdischen Einrichtungen.

Aber auch von rechtsextremistischen Vereinigungen und Einzeltäterinnen und Einzeltätern gehen erhebliche Gefahren für Einrichtungen für jüdische Einrichtungen und insbesondere für Synagogen aus. Der Antisemitismus stellt in der rechtsextremistischen Szene seit jeher eines der bedeutendsten ideologischen Bindeglieder dar und findet sich regelmäßig auch in verschwörungstheoretischen Zusammenhängen wieder. Trotz teils differierender ideologischer Ausrichtungen sind werden voraussichtlich auch zukünftig jüdische Einrichtungen und Personen Ziele rechtsextremistisch motivierter Straftäterinnen und Straftäter bleiben. Im Vordergrund derartiger Straftaten steht zumeist die Symbolträchtigkeit des Objekts, die Botschaft der Tat und die damit verbundene Öffentlichkeitswirkung. Ein Beispiel ist der Mordversuch eines Einzeltäters am 09.10.2019 bei der Synagoge in Halle/Saale, der nach der gescheiterten Angriff auf die Synagoge zwei andere Menschen ermordete.

Im thematischen Zusammenhang mit dem massenmörderischen Terroranschlag der ausländischen terroristischen Vereinigung Hamas gegen Zivilistinnen und Zivilisten sowie gegen staatliche Sicherheitsorgane am 07.10.2023 in Israel und der bereits andauernden und noch zu erwartenden Maßnahmen israelischer Sicherheitskräfte gegen diese terroristische Vereinigung haben mehrere jihadistische Vereinigungen zu gewaltsamen Aktionen gegen israelische und jüdische Einrichtungen aufgerufen. Das Bundeskriminalamt rechnet mit einer Protestwelle gegen "jüdische Einrichtungen und Gebetshäuser". Angesichts des Krieges in Israel wird diese Gefährdungslage auf unbestimmte Zeit fort dauern.

Die antisemitischen Vorfälle der letzten Wochen geben dringenden Anlass zur Sorge, dass jüdische Einrichtungen auch im Land Bremen Ziel zunehmender Bedrohung werden können. Es ist die historisch determinierte Pflicht des deutschen Staates jüdisches Leben in Deutschland umfassend zu schützen. Deshalb sollen die bisherigen Sicherungen jüdischer Einrichtungen, um die Möglichkeit ergänzt werden, auch den öffentlichen Raum im unmittelbaren Umfeld von jüdischen Einrichtungen mittels CCTV zu überwachen, soweit die jüdischen Nutzerinnen und Nutzer dieses wünschen. Die Reichweite dieser Videoüberwachung ist jeweils an die konkrete örtliche Lage angepasst festzulegen, wird jedoch 250 Meter in jede Richtung nicht überschreiten. Diese Videoüberwachung soll den polizeilichen Objektschutz in die Lage versetzen, Gefahrensituation frühzeitiger erkennen zu können und insoweit das präventive Schutzkonzept ergänzend optimieren, welches technisch bisher auf das umfriedete Besitztum der jüdischen Einrichtungen beschränkt ist. Hinter diesem Zweck treten die schutzwürdigen Interesse der Allgemeinheit an einer unkontrollierten Nutzung öffentlichen Verkehrsraums deutlich zurück. Private Fremdflächen werden nur mit Zustimmung der verfügungsberechtigten Personen überwacht, es sei denn es liegt eine gegenwärtige Gefahr für Leib oder Leben vor. In diesem Fall dürfen private Flächen auch ohne vorherige Zustimmung ausnahmsweise aufgrund einer ausdrücklichen gesonderten Anordnung der Behördenleitung für einen Zeitraum von höchstens drei Tagen in die Beobachtung einbezogen werden.“

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1

Zu Nr. 1

Zu Buchstabe a) - § 32 Absatz 3 Nummer 3 und 4

Es erfolgt eine redaktionelle Änderung des § 32 Absatz 3 Satz 1 Nummer 3.

Der neue § 32 Absatz 3 Nummer 4 ermächtigt zur Videoüberwachung von Synagogen sowie der unmittelbar mit diesen im Zusammenhang stehenden Straßen- und Grünflächen. Die Beobachtung auch der gewidmeten Zuwegungen oder rein faktischen Zugangsmöglichkeiten ist erforderlich, um bereits die Annäherung von Täterinnen und Tätern beobachten zu können sowie im Falle eines Angriffes und der bewaffneten Abwehr von Angreiferinnen und Angreifern der Leitstelle der Polizei die Führung der eingesetzten Polizeikräfte zu erleichtern.

Soweit von der Kameraeinstellung auch private Flächen erfasst werden, ist deren Einbeziehung in die Beobachtung nur mit Zustimmung der verfügungsberechtigten Person oder ausnahmsweise vorübergehend, höchstens jedoch für drei Tage, in Fällen einer gegenwärtigen Gefahr für Leib oder Leben aufgrund einer ausdrücklichen gesonderten Anordnung der Behördenleitung der zuständigen Behörde des Polizeivollzugsdienstes zulässig. Anderenfalls sind diese Bereiche durch technische Eingriffe in die Videosoftware unkenntlich zu machen. Die Möglichkeit der wiederholenden Anordnung steht im Falle einer fortbestehenden gegenwärtigen Gefahr im Ermessen der Behörde. Schon aus Gründen der

Ermessensüberschreitung ist dabei der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu wahren. Dies steht insbesondere „Kettenanordnungen“ entgegen, die über eine wiederholende Anordnung im bloßen Einzelfall hinausgehen. Auch der Begriff der „gegenwärtigen Gefahr“ dürfte einer längerfristigen Ersetzung der Zustimmung des Verfügungsberechtigten entgegenstehen.

Zu Buchstabe b) - § 32 Absatz 3 Satz 2

Eine Videoaufzeichnung an einer religiösen Stätte wie einer Synagoge zum Schutz dieser Einrichtung und der sich dort aufhaltenden Personen kann aus Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten vor dem Hintergrund des Schutzes der Religionsfreiheit aus Art. 4 Grundgesetz nicht gegen den Willen der Religionsgemeinschaft erfolgen. Diesem Umstand trägt die Änderung des § 32 Absatz Satz 2 Rechnung und normiert ein entsprechendes Zustimmungserfordernis.

Buchstabe c) - § 32 Absatz 3 Satz 5

§ 32 Absatz 3 Sätze 5 bis 8 legen bei den Anwendungsfällen einer Videoüberwachung in den Fällen des Absatz 3 Satz 1 Nummern 1 bis 3 eine regelmäßige Überprüfung des Vorliegens der Voraussetzungen der entsprechenden, jeweils abstrakt formulierten, Ermächtigungsgrundlagen fest und regeln das entsprechende Verfahren.

Da im Fall der Videoüberwachung einer Synagoge nach der neu eingeführten Norm des § 32 Absatz 3 Satz 1 Nummer 4 diese Voraussetzungen durch die Gesetzgeberin bereits konkret bejaht worden sind und keine weiteren Voraussetzungen hinzutreten, ist das Verfahren der § 32 Absatz 3 Sätze 5 bis 8 hier entbehrlich und wird daher durch die vorgesehene Ergänzung von Satz 5 ausgeschlossen. Anders als bei anderen Kontrollobjekten bedarf es hier auch deshalb nicht des sonst normierten Verfahrens, weil die Maßnahmen zwingend auf die Zustimmung der betroffenen Religionsgemeinschaft abstellt. Diese Zustimmung wird in den für die anderen Kontrollobjekte normierten Zeiträumen wiederholt eingeholt.

Buchstabe d) und e) - § 32 Absatz 3 Satz 8

§ 32 Absatz 3 Satz 8 normiert bei den Anwendungsfällen einer Videoüberwachung in den Fällen des Absatz 3 Satz 1 Nummern 1 bis 3 eine vorherige Information der staatlichen Deputation für Inneres.

Da im Fall der Videoüberwachung einer Synagoge nach der neu eingeführten Norm des § 32 Absatz 3 Satz 1 Nummer 4 diese Voraussetzungen durch die Gesetzgeberin bereits konkret bejaht worden sind und keine weiteren Voraussetzungen hinzutreten, ist dieses Verfahren hier entbehrlich und wird nur für diese Fälle durch eine nachträgliche Information ersetzt. Anders als bei anderen Kontrollobjekten bedarf es hier auch deshalb nicht des sonst normierten Verfahrens, weil die Maßnahmen zwingend auf die Zustimmung der betroffenen Religionsgemeinschaft abstellt. Diese Zustimmung wird in den für die anderen Kontrollobjekte normierten Zeiträumen wiederholt eingeholt. Die parlamentarische Kontrolle ist durch die dann wiederholte Information der Deputation sichergestellt.

Zu Nr. 2 Buchstabe f) - § 32 Absatz 3 Satz 11

Für die Fälle, in denen nach der neu eingeführten Regelung des § 32 Absatz 3 Nummer 4 private Flächen wegen einer gegenwärtigen Gefahr durch gesonderte Anordnung der Behördenleitung des Polizeivollzugsdienstes in die Beobachtung einbezogen wurden, regelt die neue Norm die unverzügliche Unterrichtungspflicht der für diese privaten Flächen verfügungsberechtigten Personen. Hierdurch wird gerichtlicher Rechtsschutz im Angesicht einer nicht ohne weiteres erkennbaren Überwachungsmaßnahme in Übereinstimmung mit der europäischen Datenschutzrichtlinie und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eröffnet.

Zu Nr. 2 - § 151 Nummer 3

Mit der neuen Nummer 3 in § 151 wird dem Zitiergebot aus Artikel 19 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz Rechnung getragen.

Zu Nr. 3 - § 152 Absatz 6

Die Neuregelung soll in dieser Form nur befristet erfolgen, da die Bremische Bürgerschaft beabsichtigt, die Befugnisnormen zur Videoüberwachung nach dem Bremischen Polizeigesetz in diesem Zeitraum umfassend neu zu gestalten.

Artikel 2 - Inkrafttreten

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten.