



BAYERISCHER VERFASSUNGSGERICHTSHOF

PRIELMAYERSTRASSE 5
80335 MÜNCHEN

TELEFON (089) 5597-3178 oder 3177
TELEFAX (09621) 96241-4242

Vf. 5-VIII-18, Vf. 7-VII-18,
Vf. 10-VIII-18, Vf. 16-VIII-18

München, 6. Februar 2025

Entscheidungsverkündung zur Generalklausel des Art. 11 a Polizeiaufgabengesetz – Allgemeine Befugnisse bei drohender Gefahr

Pressemitteilung

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof wird am

Donnerstag, den 13. März 2025, 10.30 Uhr
im Sitzungssaal 270/II, Prielmayerstraße 7
(Justizpalast), 80335 München,

in drei Meinungsverschiedenheiten und einer Popularklage zur Frage, ob Art. 11 a Polizeiaufgabengesetz (PAG) bzw. die Vorgängervorschrift Art. 11 Abs. 3 Polizeiaufgabengesetz alter Fassung (PAG a. F.) die Bayerische Verfassung verletzen,

auf Grundlage der mündlichen Verhandlung vom 29. Januar 2025

die Entscheidung verkünden.

I.

Im Juli 2017 hat der Bayerische Landtag auf Initiative der Bayerischen Staatsregierung mit dem Gesetz zur effektiveren Überwachung gefährlicher Personen unter anderem die herkömmliche polizeiliche Generalklausel des Art. 11 Polizeiaufgabengesetz (PAG) durch Einfügung eines neuen Absatz 3 um eine weitere **Generalklausel für Fälle der sog. drohenden Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut** ergänzt. Nach einer lediglich redaktionellen Anpassung dieser Vorschrift durch das PAG-Neuordnungsgesetz vom 18. Mai 2018 hat der Bayerische Landtag, wiederum auf Initiative der Staatsregierung, im Juli 2021 durch das Gesetz zur Änderung des Polizeiaufgabengesetzes und weiterer Vorschriften unter anderem den Art. 11 Abs. 3 PAG a. F. aufgehoben und die Generalklausel für Fälle drohender Gefahr eigenständig in einem neuen **Art. 11 a PAG** geregelt. Dabei wurde die Definition der bedeutenden Rechtsgüter, auf die sich die drohende Gefahr bezieht, modifiziert. Dieses Änderungsgesetz wurde in Reaktion auf den Abschlussbericht einer von der Staatsregierung eingesetzten unabhängigen Expertenkommission zur Begleitung des neuen Polizeiaufgabengesetzes erlassen.

Nach Art. 11 a PAG darf die Polizei bei drohender Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut unter bestimmten näher beschriebenen Voraussetzungen notwendige Maßnahmen sowohl zur Aufklärung des Sachverhalts als auch zur Verhinderung der Entstehung einer konkreten Gefahr treffen. Neben der Legaldefinition der drohenden Gefahr (Absatz 1) enthält die Vorschrift in Form einer Aufzählung eine Definition der in Betracht kommenden bedeutenden Rechtsgüter (Absatz 2):

Art. 11 a
Allgemeine Befugnisse bei drohender Gefahr

(1) Wenn die Voraussetzungen des Art. 11 Abs. 1 und 2 nicht vorliegen, kann die Polizei die notwendigen Maßnahmen treffen, um den Sachverhalt aufzuklären und die Entstehung einer Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut zu verhindern, wenn im Einzelfall

1. das individuelle Verhalten einer Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet oder

2. Vorbereitungshandlungen für sich oder zusammen mit weiteren bestimmten Tatsachen den Schluss auf ein seiner Art nach konkretisiertes Geschehen zu lassen,

wonach in absehbarer Zeit Angriffe von erheblicher Intensität oder Auswirkung zu erwarten sind (drohende Gefahr), soweit nicht die Art. 12 bis 65 die Befugnisse der Polizei besonders regeln.

(2) Bedeutende Rechtsgüter sind

1. der Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes,
2. Leben, Gesundheit oder Freiheit,
3. die sexuelle Selbstbestimmung, soweit sie durch Straftatbestände geschützt ist, die im Mindestmaß mit wenigstens drei Monaten Freiheitsstrafe bedroht sind, oder
4. Anlagen der kritischen Infrastruktur sowie Kulturgüter von mindestens überregionalem Rang.

Gegenstand aller Verfahren ist die Frage, ob Art. 11 a PAG mit der Bayerischen Verfassung vereinbar ist, in einer der Meinungsverschiedenheiten zusätzlich, ob auch die Vorgängervorschrift Art. 11 Abs. 3 PAG a. F. verfassungsgemäß war. Polizeiliche Spezialbefugnisse in anderen Vorschriften des Polizeiaufgabengesetzes, die ihrerseits (auch) an die Kategorie der drohenden Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut anknüpfen, sind nach Abtrennung dieser weiteren Verfahrensgegenstände (insoweit Fortführung unter den neuen Aktenzeichen Vf. 9-VIII-24, Vf. 10-VII-24, Vf. 11-VIII-24 und Vf. 12-VIII-24) nicht Gegenstand der anstehenden Entscheidung.

II.

1. Die **Landtagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE Grünen** ist Antragstellerin zweier **Meinungsverschiedenheiten** (Art. 75 Abs. 3 BV), die sie im Jahr 2018 zunächst (Vf. 5-VIII-18) gegen Regelungen des Gesetzes zur effektiveren Überwachung gefährlicher Personen, unter anderem gegen die Generalklausel des Art. 11 Abs. 3 PAG a. F., und sodann (Vf. 10-VIII-18) gegen Vorschriften des PAG-Neuordnungsgesetzes eingeleitet hat. Nach der weiteren Gesetzesänderung im Juli 2021 hat sie ihre Anträge in beiden Verfahren auf Art. 11 a PAG erweitert. Die **SPD-Landtagsfraktion** hat sich mit ihrer **Meinungsver-**

schiedenheit (Vf. 16-VIII-18) zunächst gegen verschiedene Vorschriften des PAG-Neuordnungsgesetzes gewandt und ihren Antrag nach der Novellierung im Jahr 2021 ebenfalls auf Art. 11 a PAG erstreckt. Die **21 Antragsteller der Popularklage** (Vf. 7-VII-18) haben ursprünglich neben weiteren Vorschriften Art. 11 Abs. 3 PAG a. F. angegriffen; insoweit haben sie ihre Popularklage auf den seit 1. August 2021 geltenden Art. 11 a PAG umgestellt.

Die Landtagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und die SPD-Landtagsfraktion sind der Auffassung, dass sowohl die ursprünglichen Meinungsverschiedenheiten als auch deren jeweilige Erweiterung auf Art. 11 a PAG die Zulässigkeitsvoraussetzungen dieser Verfahrensart erfüllten. Insbesondere seien ihre verfassungsrechtlichen Bedenken wie erforderlich bereits in den jeweiligen Gesetzgebungsverfahren erkennbar geworden. Die inhaltlichen Kernelemente der 2017 beschlossenen Neuregelungen seien nach der Gesetzesänderung im Jahr 2021 bestehen geblieben; auch bezüglich Art. 11 a PAG bestehe die erforderliche Identität zwischen den im Gesetzgebungsverfahren erhobenen und den im verfassungsgerichtlichen Verfahren geltend gemachten Rügen.

In der Sache rügen sowohl die Antragstellerinnen der Meinungsverschiedenheiten als auch die Popularklägerinnen und -kläger eine Verletzung des in Art. 3 Abs. 1 BV verbürgten Rechtsstaatsprinzips. Die Generalklausel für Fälle drohender Gefahr verstoße auch in ihrer aktuellen Fassung gegen das Bestimmtheitsgebot und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Da Art. 11 a PAG gewichtige Grundrechtseingriffe im Gefahrenvorfeld – vor der Schwelle einer konkreten Gefahr – ermögliche (u. a. in die allgemeine Handlungsfreiheit gemäß Art. 101 BV), seien an die Bestimmtheit der Vorschrift strenge Anforderungen zu stellen. Die einzelnen Tatbestandsmerkmale einer drohenden Gefahr seien aber zu unbestimmt und entsprächen jedenfalls in ihrer Häufung nicht dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenbestimmtheit und Normenklarheit. Auch die in Art. 11 a Abs. 2 PAG aufgezählten Rechtsgüter, zu deren Schutz bei drohender Gefahr Maßnahmen ergriffen werden dürften, seien teilweise nicht hinreichend bestimmbar. Zudem seien die Eingriffsbefugnisse unverhältnismäßig. Die Vorschrift sei nicht auf die Abwehr drohender terroristischer Gefahren beschränkt und ermächtige nicht nur zu Gefahrerforschungseingriffen, sondern auch zu Eingriffen in den Kausalverlauf. Es fehle zudem an einer hinreichenden

Zuordnung der potenziellen Gefahr zu einer bestimmten Person als Adressat einer polizeilichen Maßnahme. Auch wiesen die als Voraussetzung genannten drohenden Rechtsgüterverletzungen nicht die erforderliche Schwere auf, um die Anforderungen an die Gefahrenprognose derart herabzusetzen. Die Regelung entspreche nicht den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zum zulässigen Absenken der Eingriffsschwelle in dessen Urteil zum Bundeskriminalamtgesetz und weiteren Entscheidungen. Durch die Verlagerung operativer Befugnisse in den Gefahrenvorfeldbereich komme es zu einer unzulässigen Überschneidung der Einsatzmöglichkeiten von Polizei und Verfassungsschutz.

2. Der **Bayerische Landtag** und die **Bayerische Staatsregierung**, die Antragsgegnerin zu 2 in den Meinungsverschiedenheiten ist, halten die Anträge in diesen Verfahren sowie die Popularklage für jedenfalls unbegründet; die **CSU-Landtagsfraktion** tritt den Meinungsverschiedenheiten als dortige Antragsgegnerin zu 1 ebenfalls als unbegründet entgegen.

Die Einführung der Eingriffsschwelle der drohenden Gefahr stehe mit der Bayerischen Verfassung in Einklang. Dieser Begriff sei im Polizeiaufgabengesetz in enger Anlehnung an die Formulierungen des Bundesverfassungsgerichts legaldefiniert worden. Nach dessen Rechtsprechung sei ein Absenken der Eingriffsschwelle auf eine drohende Gefahr unter der Voraussetzung eines hinreichend qualifizierten Rechtsgüterschutzes nicht nur zur Verhütung terroristischer Gefahren, sondern allgemein zulässig. Es handle sich bei Art. 11 a PAG um eine im normalen Rahmen auslegungsbedürftige und auslegungsfähige Norm des Polizeirechts, die im Vergleich zur herkömmlichen Generalklausel ein deutlich höheres Maß an Detailliertheit und Präzision aufweise. Die verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe könnten mithilfe der üblichen juristischen Methoden einer rechts sicheren Auslegung und Handhabung zugeführt werden. Die Vorschrift verstoße auch nicht gegen das Übermaßverbot. Sie verfolge mit der Gewährleistung von Sicherheit und Schutz der Bevölkerung hochrangige und unverzichtbare Ziele mit Verfassungsrang. Der Gesetzgeber habe sichergestellt, dass nur gravierende Gefahrenlagen und Rechtsgutsgefährdungen, die mit den Terrorgefahren, wie sie das Bundesverfassungsgericht vor Augen gehabt habe, prinzipiell vergleichbar seien, zum Eingriff berechtigten. Es sei ebenfalls gewährleistet, dass die Generalklausel nicht Fälle der Alltagskriminalität betreffe und

es nur um sehr wenige potenzielle Störer gehe. Auch dürften Maßnahmen auf dieser Rechtsgrundlage prinzipiell nur gegen den für die drohende Gefahr Verantwortlichen gerichtet werden. Es komme nicht zu einer unzulässigen „Vernachrichtendienstlichung“ der Polizei, da die neue Eingriffsschwelle im Grenzbereich zur konkreten Gefahr angesiedelt und von einer Vorverlagerung in den nachrichtendienstlichen strategischen Bereich hinein weit entfernt sei.

III.

Die Entscheidungsverkündung des Verfassungsgerichtshofs ist öffentlich. Eine Anmeldung ist weder für Journalistinnen und Journalisten noch für Bürgerinnen und Bürger, die zuhören möchten, erforderlich. Platzreservierungen sind nicht möglich. Für Medienvertreter steht ein noch nicht festgelegtes Kontingent an Sitzplätzen im Sitzungssaal zur Verfügung.

Das Telefonieren, Twittern und sonstige Versenden von Nachrichten, auch über das Internet, ist im Sitzungssaal nicht gestattet. Alle für diesen Zweck nutzbaren elektronischen Geräte, insbesondere Mobiltelefone, Laptop- oder Tablet-Computer, dürfen im Sitzungssaal nicht verwendet werden. Mobiltelefone sind auszuschalten oder auf „stumm“ zu stellen. Medienvertretern wird die Nutzung von Computern im Offline-Betrieb gestattet.

Foto-, Film- und Tonaufnahmen sind bis einschließlich der Verkündung des Tenors zulässig.

Bayerischer Verfassungsgerichtshof

