

Stellungnahme des Republikanischen Anwältinnen- und Anwältevereins e. V. als sachkundigen Dritten gemäß § 27a Bundesverfassungsgerichtsgesetz im Verfahren: 1 BvF 1/18; 1 BvR 2271/18

Rechtsanwältin Louisa Artmann und Tim Schilderoth, Ass. iur.

8. Juli 2026

1	Allgemeine Erkenntnisse	2
1.1	Kindeswohl	2
1.2	Rechtsschutzbarrieren.....	2
2	Einsatz von Explosivmitteln (Art. 86 Abs. 1 S. 2 BayPAG).....	3
3	Präventive molekulargenetische Untersuchung (Art. 32a Abs. 1 BayPAG)	3
4	Gewahrsam (Art. 17 i. V. m. Art. 20 Abs. 2 S. 2 BayPAG)	3
5	»Drohende Gefahr« (Art. 11a Abs. 1 BayPAG)	3
5.1	Anwendungshürden	4
5.2	Diskriminierungspotential.....	5
5.3	Kriminalisierungspotential	5
5.4	Selbstbestimmung	5
5.5	Erforderlichkeit.....	6

Der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts hat den Republikanischen Anwältinnen- und Anwälteverein e. V. (RAV) als sachkundigen Dritten i. S. d. § 27a Bundesverfassungsgerichtsgesetz¹ in dem Verfahren 1 BvF 1/18; 1 BvR 2271/18 geladen. Der RAV wurde insbesondere zum Verhandlungsabschnitt »Das Bayerische Polizeiaufgabengesetz in der polizeilichen Praxis« gehört. Die hier verschriftlichte Stellungnahme entspricht im Wesentlichen der am 7. Juli 2026 in der mündlichen Verhandlung vorgetragenen. Sie beruht auf im Juli 2026 geführten Interviews mit Rechtsanwält*innen und Richter*innen sowie auf Auskünften der bayerischen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Wir skizzieren nachfolgend zunächst allgemeine Erkenntnisse und anschließend unsere Befunde zum Einsatz von Explosivmitteln, der präventiven molekulargenetischen Untersuchung, dem Gewahrsam und der bayerischen »drohenden Gefahr«.

1 Allgemeine Erkenntnisse

1.1 Kindeswohl

Wir möchten dafür sensibilisieren, dass auch Kinder regelmäßig Adressaten von Eingriffsmaßnahmen nach dem Bayerischen Polizeiaufgabengesetz² (BayPAG) sind. Während unter 14-Jährige strafprozessual nicht verfolgt werden können, enthält das BayPAG keine vergleichbaren, das Kindeswohl schützenden Vorgaben.³

1.2 Rechtsschutzbarrieren

Sämtliche befragte Anwält*innen berichteten von erheblichen faktischen und rechtlichen Rechtsschutzbarrieren gegen polizeiliche Maßnahmen. Die meisten Betroffenen scheuen aufgrund ihrer wirtschaftlichen Lage das Prozesskostenrisiko. Auch wenn die wirtschaftlichen Voraussetzungen für einen Prozesskostenhilfeantrag vorliegen, übernehmen Anwält*innen solche Mandate nur selten. Denn im Falle einer Ablehnung werden sie faktisch häufig nicht vergütet. Das wirtschaftliche Risiko in

1 Bundesverfassungsgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl. I S. 1473), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 349) geändert worden ist.

2 Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Polizei in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. September 1990 (GVBl. S. 397, BayRS 2012-1-1-I), das zuletzt durch § 42 des Gesetzes vom 26. März 2026 (GVBl. S. 75) und durch § 5 des Gesetzes vom 26. März 2026 (GVBl. S. 139) geändert worden ist.

3 Eine Ausnahme davon ist Art. 83 Abs. 3 BayPAG, danach dürfen Schusswaffen gegen unter 14-Jährige nur eingesetzt werden, wenn es das einzige Mittel zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib oder Leben ist. Art. 7 Abs. 2 und Art. 17 Abs. 2 BayPAG erweitern die Eingriffsbefugnisse der Polizei.

Form von frustriertem Arbeitseinsatz geht dann auf die Anwält*in über.

Eine gerichtliche Überprüfung erledigter Maßnahmen scheitert regelmäßig an den Zulässigkeithürden der Fortsetzungsfeststellungsklage. Ohne darlegbare Wiederholungsgefahr fehlt bei Maßnahmen mangels tiefgreifenden Grundrechtseingriffs regelmäßig das Fortsetzungsfeststellungsinteresse.⁴

2 Einsatz von Explosivmitteln (Art. 86 Abs. 1 S. 2 BayPAG)

Ein präventiver Explosivmitteleinsatz ist uns nicht bekannt. Seine verhältnismäßige Anwendung ist praktisch nicht denkbar. Explosivmittel gefährden unbeteiligte Dritte in nicht rechtfertigbarer Weise.

3 Präventive molekulargenetische Untersuchung (Art. 32a Abs. 1 BayPAG)

Auch präventive molekulargenetische Untersuchungen sind uns nicht bekannt. Problematische Anwendungsszenarien sind die Erstellung von Gefährderprofilen oder das Training von Machine-Learning-Algorithmen. Sollten die erhobenen Daten entsprechend eingesetzt werden, sind diskriminierende Folgeeingriffe zu erwarten.

4 Gewahrsam (Art. 17 i. V. m. Art. 20 Abs. 2 S. 2 BayPAG)

Präventivgewahrsam tritt überwiegend in zwei Konstellationen auf: kurzzeitiger Gewahrsam für berauschte Personen oder wochenlanges Gewahrsam von Klimaaktivist*innen zur Unterbindung wiederholter Protestaktionen. Bemerkenswert ist, dass in Einzelfällen Richter bei Ausübung ihres Richter*innenvorbehalts einen weitaus längeren Gewahrsam festlegten als polizeilich beantragt worden war.⁵

5 »Drohende Gefahr« (Art. 11a Abs. 1 BayPAG)

Die bayerische »drohende Gefahr« kommt in der Beratungspraxis kaum vor. Amtsrichter*innen hingegen sprechen von seltenen aber regelmäßigen Maßnahmen aufgrund »drohender Gefahr«. Aus der verwaltungsgerichtlichen Praxis sind uns

4 Bundesverwaltungsgericht (6. Senat), Urteil vom 24. April 2024 – BVerwG 6 C 2.22, <https://www.bverwg.de/240424U6C2.22.0>, Rn. 22 ff.

5 Vgl. zur Begrenzungsfunktion des Antrags: *Heidebach*, in: Haußleiter, FamFG, 2. Auflage 2017, § 417 Rn. 2.

zwei abgeschlossene Eilverfahren bekannt – aus dem Jahr 2021⁶ und dem Jahr 2025⁷. Anwendungsfälle zur Prävention von Terror und organisierter Kriminalität sind uns nicht bekannt.

5.1 Anwendungshürden

Es besteht der Eindruck, dass in der gerichtlichen Anwendungspraxis regelmäßig nicht zwischen den Tatbestandsalternativen der »drohenden Gefahr« unterschieden wird. Eine ausführliche dogmatische Auseinandersetzung mit der Norm sei aufgrund des Arbeitspensums im Einzelfall nicht zu leisten. Auch in den erwähnten Eilverfahren grenzten die Verwaltungsgerichte nicht klar zwischen den beiden Tatbestandsalternativen ab. Das Verwaltungsgericht Würzburg verkannte zudem die Auslegungsvorgaben des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs.⁸

Die praktischen Anwendungshürden sind rechtlich relevant. Das BayPAG regelt die Eingriffsbefugnisse der Vollzugspolizei (Art. 1) – nicht aber der allgemeinen Sicherheitsbehörden. Traditionell erlässt die Vollzugspolizei Eilmaßnahmen »vor Ort« und ist subsidiär gegenüber Maßnahmen anderer Sicherheitsbehörden »vom Schreibtisch aus«.⁹ Freilich ist diese Unterscheidung rechtlich und praktisch nicht trennscharf. Aber die in Art. 3 BayPAG angelegte Struktur muss bei der Bewertung der bayerischen »drohenden Gefahr« berücksichtigt werden: Wenn schon Gerichte Anwendungshürden der »drohenden Gefahr« begegnen, wird das auch auf die Vollzugspolizei zutreffen – es ist nicht vorstellbar, dass eine Polizeibeamt*in »vor Ort« in kurzer Zeit eine Eilmaßnahme ordnungsgemäß unter eine Tatbestandsalternative der drohenden Gefahr subsumiert. Neben der komplexen Gefahrendogmatik sind dafür die vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof vorgeschlagenen Definitionen¹⁰ der unbestimmten Tatbestandsmerkmale zu umfangreich. Ein Polizeivollzugsrecht, das faktisch nur mithilfe eines juristischen Kommentars ordnungsgemäß angewendet werden kann, ist weder bestimmt genug noch zweckmäßig.

6 Verwaltungsgesicht Ansbach (15. Kammer), Beschluss vom 15. Juli 2021 – AN 15 S 20.2781 veröffentlicht in: BeckRS 2021, 41319, abgeändert durch Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (10. Senat), Beschluss vom 04. November 2021 – 10 CS 21.2126, BeckRS 2021, 41318.

7 Verwaltungsgesicht Würzburg (9. Kammer), Beschluss vom 10. Oktober 2025 – W 9 S 25.1543, unveröffentlicht.

8 Verwaltungsgesicht Würzburg (9. Kammer), Beschluss vom 10. Oktober 2025 – W 9 S 25.1543, unveröffentlicht, S. 32.

9 Vgl. *Kingreen/Poscher*, Polizei- und Ordnungsrecht, 13. Auflage 2024, § 2 Rn. 23 ff.

10 Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 13. März 2025, Vf. 5-VIII-18, Vf. 7-VII-18, Vf. 10-VIII-18, Vf. 16-VIII-18, Rn. 137–152 ff.

5.2 Diskriminierungspotential

Alle Anwält*innen berichteten von diskriminierenden polizeilichen Maßnahmen und befürchten, dass die bayerische »drohende Gefahr« zu deren Ausweitung führt. Ein strukturelles Risiko dafür birgt die Gefahrenindividualisierung der ersten Tatbestandsalternative. Ihre Prognosegrundlage ist der Wissensbestand der Polizeibehörde und das Erfahrungswissen der Polizeibeamt*in. Beides ist zwangsläufig beschränkt und geprägt durch polizeilichen Berufsethos, Praxis, Ausbildung und Kultur.¹¹ Unvermeidlich ergeben sich daraus Fallgruppen von »individuellem Verhalten«, das als nicht normal und potenziell gefährlich gilt. Dieser Mechanismus neigt zu einer diskriminierend wirkenden Stigmatisierung, die weder mit dem Grundgesetz noch mit den Werten der Europäischen Union vereinbar ist.

5.3 Kriminalisierungspotential

Praktisch geht jede polizeiliche Maßnahme in den Wissensbestand der Polizeibehörde ein. Egal ob das »individuelle Verhalten« einer Person tatsächlich oder nur polizeilich zugeschrieben gefährlich ist: Jemand wird »polizeibekannt«. Gerade der erste Kontakt ist regelmäßig kein tiefgreifender Grundrechtseingriff. Dann aber verhindern die beschriebenen Zulässigkeitshürden der Fortsetzungsfeststellungsklage eine gerichtliche Überprüfung – die Maßnahme gilt aus der Binnenperspektive der Polizei als »rechtmäßig«. Damit kann sie Teil der Prognosegrundlage von intensiveren Grundrechtseingriffen aufgrund der »drohenden Gefahr« sein. Der fehlende effektive Rechtsschutz leistet damit intensiveren Folgeeingriffen Vorschub. Aus diesem Mechanismus folgt das Risiko der zunehmenden Kriminalisierung Betroffener – auch wenn sie ursprünglich tatsächlich nie eine Gefahr waren.

5.4 Selbstbestimmung

Der subjektive individualisierte Gefahrenbegriff des Art. 11a Abs. 1 Nr. 1 BayPAG macht es praktisch unmöglich vorherzusagen, welches individuelle Verhalten als gefährlich gilt. Das verhindert insoweit eine effektive Rechtsberatung. Außerdem schränkt es die Selbstbestimmung von Personen im Freistaat Bayern erheblich ein. Denn wer trotz Rechtsberatung nicht weiß, welche Verhaltensweisen zu einem Eingriff führen, wird allgemein versuchen, sich aus Selbstschutz möglichst konform zu verhalten.

11 Vgl. *Singelstein/Kunz*, Kriminologie, 8. Auflage 2021, S. 207.

5.5 Erforderlichkeit

In allen uns bekannten Anwendungsfällen der »drohenden Gefahr« waren auch die konkrete Gefahr und andere allgemeinschützende Befugnisnormen tatbestandsmäßig. In dem angesprochenen Verfahren aus dem Jahr 2025 verhängte etwa das Landgericht Würzburg Führungsaufsichtsweisungen, die inhaltsgleich mit den angegriffenen polizeilichen Anordnungen waren.¹² Für einen effektiven Allgemeinschutz ist die bayerische »drohende Gefahr« also nicht erforderlich.

¹² Verwaltungsgericht Würzburg (9. Kammer), Beschluss vom 10. Oktober 2025 – W 9 S 25.1543, unveröffentlicht, S. 20, 22.