§ 7
Inanspruchnahme nicht verantwortlicher Personen

(1) Die allgemeinen Ordnungsbehörden und die Polizei können Maßnahmen gegen andere Personen als die nach den §§ 4 oder 5 Verantwortlichen richten, wenn

1. **eine gegenwärtige erhebliche Gefahr abzuwehren ist,**
2. **Maßnahmen gegen die nach den §§ 4 oder 5 Verantwortlichen nicht oder nicht rechtzeitig möglich sind oder keinen Erfolg versprechen,**
3. **die allgemeinen Ordnungsbehörden und die Polizei die Gefahr nicht oder nicht rechtzeitig selbst oder durch Beauftragte abwehren können und**
4. **die Personen ohne erhebliche eigene Gefährdung und ohne Verletzung höherwertiger Pflichten in Anspruch genommen werden können.**

(2) Die Maßnahmen nach Absatz 1 dürfen nur aufrechterhalten werden, solange die Abwehr der Gefahr nicht auf andere Weise möglich ist.

Erläuterungen

Übersicht

I.	Regelungsinhalt	Rn. 1
II.	Voraussetzungen der Inanspruchnahme eines Nichtstörers (Abs. 1)	Rn. 4
III.	Aufrechterhalten der Maßnahmen (Abs. 2)	Rn. 14
IV.	Entschädigungsanspruch	Rn. 15
V.	Ausgewählte Fallgestaltungen	Rn. 17

I. Regelungsinhalt

Eine Inanspruchnahme nicht verantwortlicher Personen regelt § 7POG. Die Fallgestaltung wird als ordnungsbehördlicher bzw. polizeilicher Notstand bezeichnet. **1**

Grundsätzlich sind die nach den §§ 4 und 5 POG Verantwortlichen die Adressaten ordnungsbehördlicher oder polizeilicher Verfügungen. Versprechen solche Maßnahmen keinen Erfolg und ist auch die Behörde selbst oder durch beauftragte Dritte nicht in der Lage, die Gefahr abzuwehren, kann die Polizei oder die Ordnungsbehörde nach Maßgabe des § 7 jede andere Person zur Gefahrenabwehr heranziehen. Diesem Notstandsverantwortlichen wird zum Ausgleich erlittener Schäden ein **Ausgleichanspruch gem. § 87 Abs. 1 Satz 1 POG** gewährt. **2**

3 § 7 POG begründet für die Behörde **keine Ermächtigungsgrundlage** für belastende Maßnahmen. Grundlage für ein behördliches Einschreiten stellen die Standardmaßnahme oder die Generalklausel des § 9 Abs. 1 Satz 1 POG dar. Wird dann ein Notstandsverantwortlicher herangezogen, müssen zusätzlich alle Voraussetzungen des § 7 Abs. 1 POG vorliegen.

II. Voraussetzungen der Inanspruchnahme eines Nichtstörers (Abs. 1)

4 Alle Voraussetzungen des § 7 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 POG müssen kumulativ erfüllt sein. Außerdem ist die Maßnahme gem. § 7 Abs. 2, § 2 POG am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen.

1. Gegenwärtige erhebliche Gefahr (Nr. 1)

5 § 7 Abs. 1 Nr. 1 POG fordert eine gegenwärtige erhebliche Gefahr.

6 Gegenwärtig ist eine Gefahr, wenn die Einwirkung eines schädigenden Ereignisses bereits begonnen hat oder unmittelbar oder in allernächster Zeit mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit bevorsteht (OVG RLP, Urteil vom 8. Dezember 2005 – 12 A 10951/04). Dabei sind die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit des Schadeneintritts umso geringer, je größer der zu erwartende Schaden und je ranghöher das Schutzgut ist (OVG RLP, Beschluss vom 22. März 2002 – 12 B 10331/02). Der Begriff der gegenwärtigen Gefahr stellt also strengere Anforderungen sowohl an die zeitliche Nähe als auch an den Wahrscheinlichkeitsgrad des Schadenseintritts.

7 Erheblichkeit liegt vor, wenn ein bedeutsames Rechtsgut gefährdet ist. Die Gewichtigkeit des Rechtsguts kann insbesondere anhand des Grundrechtskatalogs bestimmt werden. So ist eine erhebliche Gefahr dann anzunehmen, wenn die Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) oder Leib und Leben einer Person (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) gefährdet sind. Das OVG RLP begründet das Vorliegen der erheblichen Gefahr damit, dass bei Schadenseintritt Nachteile für bedeutsame Individualrechtsgüter, insbesondere Leib und Leben anderer Verkehrsteilnehmer, wie auch für bedeutende Sachwerte gedroht hätten (Beschluss vom 29. August 2023 – 7 B 10593/23.OVG).

2. Nichterreichbarkeit der Verantwortlichen (Nr. 2)

8 § 7 Abs. 1 Nr. 2 POG enthält eine Subsidiaritätsregel. Die Inanspruchnahme des Notstandsverantwortlichen kommt nur in Betracht, wenn Maßnahmen gegen die nach den §§ 4 und 5 POG Verantwortlichen dürfen nicht bzw. nicht rechtzeitig möglich sind oder keinen Erfolg versprechen. Es gilt also der eindeutige Vorrang der Inanspruchnahme der Verhaltens- und Zustandsstörer vor dem Notstandsverantwortlichen.

Nicht möglich ist die Heranziehung eines Verantwortlichen, wenn, wie z. B. bei Naturereignissen, kein Störer nach den §§ 4 und 5 POG existiert oder wenn dieser nicht ermittelt werden kann. Ebenso erfasst werden die Fälle der Unmöglichkeit der Gefahrbeseitigung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen. 9

3. Unmöglichkeit der Abwehr durch allgemeine Ordnungsbehörden, Polizei oder Beauftragte (Nr. 3)

§ 7 Abs. 1 Nr. 3 POG fordert die Prüfung, ob die allgemeinen Ordnungsbehörden und die Polizei die Gefahr nicht oder nicht rechtzeitig selbst oder durch Beauftragte abwehren können. Auch die Option der Amtshilfe ist zu erwägen. 10

Nur wenn unter Hinzuziehung aller personellen, sachlichen und finanziellen Kräfte die Gefahrenabwehr als nicht möglich oder unzureichend erscheint, ist diese Voraussetzung erfüllt. 11

4. Inanspruchnahme ohne erhebliche eigene Gefährdung und ohne Verletzung höherwertiger Pflichten (Nr. 4)

Schließlich ist zu prüfen, ob nicht im Einzelfall die Opfergrenze des § 7 Abs. 1 Nr. 4 POG überschritten wird. Der Notstandsverantwortliche darf nur herangezogen werden, wenn dies ohne erhebliche eigene Gefährdung und ohne Verletzung von höherwertigen Pflichten möglich ist. Es handelt sich um eine besondere Ausprägung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. 12

So ist die Herbeiführung eines künstlichen Staus auf einer Bundesautobahn mit dieser Vorschrift nicht vereinbar, wenn damit zu rechnen ist, dass die Notstandsverantwortlichen erheblich gefährdet werden (LG Bückeburg, Beschluss vom 5. Januar 2005 – Qs 77/04). 13

III. Aufrechterhalten der Maßnahmen (Abs. 2)

Die Maßnahme darf gem. § 7 Abs. 2 POG nur aufrechterhalten werden, solange die Abwehr der Gefahr nicht auf andere Weise möglich ist. Dies begründet insbesondere die behördliche Pflicht, im Fall der Nichterreichbarkeit des nach den §§ 4 und 5 POG Verantwortlichen auch nach Inanspruchnahme des Notstandsverantwortlichen alles Zumutbare zu unternehmen, um den Störer ausfindig zu machen. Maßnahmen gegenüber Nichtstörern haben stets nur einen Überbrückungscharakter. 14

IV. Entschädigungsanspruch

Der in Anspruch genommene unbeteiligte Dritte hat nach Maßgabe des **§ 87 Abs. 1 Satz 1 POG** einen Anspruch auf angemessenen Ausgleich etwaig erlittener Schäden. 15

16 Daneben kommt ein Amtshaftungsanspruch aus § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG in Betracht, wenn z. B. die Behörde den Eingewiesenen nicht aus der Wohnung verweist, obwohl der Wohnungseigentümer einen entsprechenden Folgenbeseitigungsanspruch geltend machen kann und somit die Verweigerung der Ausweisung rechtswidrig gewesen ist.

V. Ausgewählte Fallgestaltungen

1. Obdachlosenunterbringung

17 Die Unterkunftssicherung auf Dauer ist Aufgabe des Trägers der Sozialhilfe (siehe § 36 SGB XII). Danach werden Bedarfe für die Unterkunft in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt. Auch Grundsicherungsleistungen sind bei drohender Obdachlosigkeit nach Maßgabe des § 22 SGB II möglich. Für Asylbegehrende finden sich Sonderregelungen in den §§ 44 ff. AsylG.

18 Gerade bei akuten Gefahrenlagen kann auf das POG zurückgegriffen werden. Hier kommt im Fall drohender **unfreiwilliger** Obdachlosigkeit (dazu näher § 1 Rn. 52 ff.) eine Einweisung in leerstehenden privaten Wohnraum oder eine Wiedereinweisung in die bereits vom Gefährdeten genutzte Wohnung in Betracht.

19 Unfreiwillig ist die Obdachlosigkeit nicht, wenn angebotener Wohnraum abgelehnt wird, sei es auch aus Gründen angeblicher Unzumutbarkeit. So hat eine islamische Familie keinen Anspruch auf Zuweisung einer abgeschlossenen Wohnung (VG Mainz, Beschluss vom 18. September 2012 – 1 L 1051/12).

Der Hess. VGH nimmt in seinem Beschluss vom 11. März 2022 (8 B 2533/20) zutreffend an, dass die Unfreiwilligkeit der drohenden Obdachlosigkeit fehlt, wenn der Betroffene sich nicht selbst intensiv darum bemüht hat, eine Unterkunft zu finden. Um einen Anspruch auf Einweisung in eine Notunterkunft erfolgreich geltend zu machen, muss die Person glaubhaft machen, dass keine Möglichkeit besteht, eine Wohnung zu finden, ohne die Ordnungsbehörde in Anspruch zu nehmen. Die Ordnungsbehörde ist nicht generell verpflichtet, jeden auf Leistung von Grundsicherung angewiesenen Wohnungssuchenden solange unterzubringen, bis er eine Wohnung gefunden hat. Es geht „nur“ um Gefahrenabwehr, nicht um die Begründung dauerhafter Unterbringung. Die Gewährung einer Unterkunft auf Dauer ist nicht Aufgabe der Ordnungsbehörde, sondern Aufgabe des zuständigen Trägers der Grundsicherung.

20 Zuständig für die ordnungsbehördliche Einweisung ist die Behörde, in deren Bereich die Obdachlosigkeit eintritt oder einzutreten droht. Wo der Gefährdete gemeldet ist, ist bedeutungslos (siehe § 1 Rn. 59 ff.).

21 Gegenüber dem Eigentümer der Wohnung handelt es sich nach zutreffender Ansicht nicht um eine Sicherstellung nach § 22 POG, sondern um eine Maßnahme aufgrund der Generalklausel des § 9 Abs. 1 Satz 1 POG (Hess. VGH, Beschluss vom 11. März 2022 – 8 B 2533/20; OLG Hamm, Urteil vom 2. März

2022 – 11 U 84/21; Nds. OVG, Beschluss vom 1. Dezember 2015 – 11 ME 230/15; VG Mainz, Beschluss vom 18. September 2012 – 1 L 1051/12). Die Einordnung als Sicherstellung setzt voraus, dass die Sache gefährdet ist oder von ihr eine Gefahr ausgeht. Dies ist bei der zu nutzenden Wohnung offensichtlich nicht der Fall.

22 Im Hinblick auf § 7 Abs. 1 Nr. 2 POG ist in Einweisungsfällen zu beachten, dass der Vermieter der Wohnung keinen Störer im Rechtssinne darstellt, wenn er dem potenziell Obdachlosen den Wohnraummietvertrag gekündigt hat und die Räumung betreibt. Hier greift der Grundsatz, dass derjenige, welcher von seinen Rechten Gebrauch macht, nicht allein aus diesem Grund als Störer bezeichnet werden darf. Störer ist vielmehr der potenziell Obdachlose selbst. Dieser ist deshalb aufzufordern, sich um eigenen Wohnraum zu bemühen.

23 Der mögliche, hohe finanzielle Aufwand für die Unterbringung von Obdachlosen ist vor dem Hintergrund von § 7 Abs. 1 Nr. 3 POG unbeachtlich. Die Behörde hat, um die Subsidiarität des § 7 Abs. 1 Nr. 3 POG zu wahren, folgende Prüfung vorzunehmen:

- Stehen Unterkünfte der öffentlichen Hand zur Verfügung?

  Dabei ist zu beachten, dass eine Unterkunft genügt, die eine menschenwürdige Unterbringung ermöglicht. Diese muss ganztägig zur Verfügung stehen (Bay. VGH, Beschluss vom 4. April 2017 – 4 CE 17.615).
- Sind geeignete öffentliche Gebäude (z. B. ein Dorfgemeinschaftshaus) verfügbar?

  Dazu Nds. OVG, Beschluss vom 1. Dezember 2015 – 11 ME 230/15.
- Kommt eine Beschaffung von Wohnraum auf freiwilliger Basis in Betracht?

  Hier ist an die Anmietung von Hotelzimmern (auch außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Behörde), Zimmern in Pensionen oder Jugendherbergen und Ferienwohnungen zu denken.

24 Nach § 7 Abs. 2 POG darf die Maßnahme nur aufrechterhalten werden, solange die Abwehr der Gefahr nicht auf andere Weise möglich ist. Aus diesem Grund muss sich die Behörde auch nach der Einweisung um alternativen Raum für die Unterbringung kümmern. Ergänzend ist die Dauer der Einweisung in der Verfügung zu befristen. Diese sollte **sechs Monate** nicht überschreiten (so z. B. VGH BW, Beschluss vom 21. Mai 1990 – 1 S 873/90).

25 Der Nichtstörer hat gegenüber der Behörde einen **Folgenbeseitigungsanspruch**, gerichtet auf Exmittierung des Eingewiesenen. Dies gilt auch dann, wenn die Einweisung während eines laufenden Verfahrens aufgrund eines vollstreckbaren Räumungstitels des Eigentümers erfolgt ist. Die Behörde wird durch das Bestehen eines privaten Räumungstitels somit nicht entlastet (BGH, Urteil vom 13. Juli 1995 – III ZR 160/94).

26 Gegenüber dem Eingewiesenen ergeht dann, gestützt auf die Generalklausel des § 9 Abs. 1 Satz 1 POG, eine Verfügung, welche auf Auszug aus der Wohnung gerichtet ist.

Die **Voraussetzungen** für die Annahme eines **öffentlich-rechtlichen Schuldverhältnisses** durch die Einweisung **liegen nicht vor**. Durch die Beschlagnahme einer Wohnung zu Unterbringungszwecken entsteht kein öffentlich-rechtliches Schuldverhältnis, welches dann Grundlage für die Zurechnung eines schädigenden Verhaltens der Eingewiesenen durch unsachgemäßen Gebrauch oder mutwillige Beschädigungen sein könnte. Die durch die zwangsweise Heranziehung des Eigentümers entstandene gefahrenabwehrrechtliche Sonderbeziehung löst keine mietrechtsähnlichen oder verwahrungsähnlichen Pflichten in Bezug auf die beschlagnahmten Wohnungen aus. In den Einweisungsfällen erhält die Behörde nicht das Recht, über die Wohnung wie ein Nutzungsberechtigter zu verfügen und hat nicht den unmittelbaren Besitz wie in den Beschlagnahmefällen von gepfändeten Gegenständen inne. Vielmehr disponiert sie über die Wohnung lediglich dahin, dass sie die von Obdachlosigkeit bedrohte Person in die Wohnung einweist, dieser die Wohnung zum Wohnen zur Verfügung stellt und sie dem Eigentümer gegenüber mit der Anordnung, den Eingewiesenen wohnen zu lassen, beschlagnahmt. Diese Disposition der Ordnungsbehörde erschöpft sich darin, dass sie der die Obdachlosigkeit drohenden Person das Wohnen ermöglicht. Das ist kein eigener Gebrauch der Wohnräume, der als Kehrseite eine Verpflichtung der Behörde begründet. Auch kann darin keine Inbesitznahme gesehen werden, die die Regelungen über ein öffentlich-rechtliches Verwahrungsverhältnis zur Anwendung bringt (OLG Hamm, Urteil vom 2. März 2022 – 11 U 84/21).

2. Gegendemonstrationen

27 Gegen eine friedliche Versammlung, die den Anlass für die Gegendemonstration bildet, darf nur unter den besonderen Voraussetzungen des polizeilichen Notstands eingeschritten werden. Die Gefahr geht in diesen Fällen von den Gegendemonstranten und nicht den Teilnehmenden an der friedlichen Versammlung aus.

28 Primär sind unter Berücksichtigung des § 7 Abs. 1 Nr. 2 POG die Gegendemonstranten zur Gefahrenabwehr heranzuziehen. Es ist Aufgabe der zum Schutz der rechtsstaatlichen Ordnung berufenen Polizei, in unparteiischer Weise auf die Verwirklichung des Versammlungsrechts hinzuwirken (BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 2010 – 1 BvR 2636/04; BVerfG, Beschluss vom 20. Dezember 2012 – 1 BvR 2794/10; VG Trier, Urteil vom 20. Januar 2015 – 1 K 1811/

14.TR). Der Staat darf insbesondere nicht dulden, dass friedliche Demonstrationen einer bestimmten politischen Richtung durch gewalttätige Gegendemonstrationen verhindert werden. So ist Gewalt von „links“ keine verfassungsrechtlich hinnehmbare Antwort auf eine Bedrohung der rechtsstaatlichen Ordnung von „rechts“ (BVerfG, Beschluss vom 10. Mai 2006 – 1 BvQ 14/06; dazu auch VG Mainz, Beschluss vom 2. Juni 2020 – 1 L 361/20.MZ).

29 Besondere Sorgfalt ist in diesen Fällen auf die Prüfung der Wahrung des Ultima-ratio-Prinzips des § 7 Abs. 1 Nr. 3 POG zu legen. Es ist zu klären, ob die Behörde eine Eskalation voraussichtlich nicht – auch nicht durch Hinzuziehung auswärtiger Kräfte – verhindern kann (BVerwG, Beschluss vom 5. März 2020 – 6 B 1.20). Insoweit ist die Exekutive in der Darlegungs- und Beweispflicht. Bloße Verdachtsmomente oder Vermutungen ohne hinreichende konkrete Tatsachengrundlage für die Gefahrenprognose reichen nicht aus (BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 2010 – 1 BvR 2636/04).

30 Die Wahrung strikter Unparteilichkeit vorausgesetzt, sind die Ordnungsbehörden jedoch nicht dazu verpflichtet, Polizeikräfte ohne Rücksicht auf sonstige Sicherheitsinteressen in unbegrenztem Umfang bereitzuhalten. Das Gebot, vor der Inanspruchnahme von Nichtstörern eigene sowie gegebenenfalls externe Polizeikräfte gegen die Störer einer Versammlung einzusetzen, steht vielmehr unter dem Vorbehalt der tatsächlichen Verfügbarkeit solcher Kräfte. Eine Beschränkung der angemeldeten Versammlung kommt in Betracht, wenn mit hinreichender Wahrscheinlichkeit feststeht, dass die Versammlungsbehörde wegen der Erfüllung vorrangiger staatlicher Aufgaben und trotz Heranziehung externer Polizeikräfte zum Schutz der angemeldeten Versammlung nicht in der Lage wäre; eine pauschale Behauptung dieses Inhalts reicht allerdings nicht.

3. Rammen eines gestohlenen Fahrzeugs

31 Wird ein gestohlenes Fahrzeug durch gezieltes polizeiliches Rammen zum Stehen gebracht wird, liegt keine Inanspruchnahme nach § 7 POG vor (BGH, Urteil vom 3. März 2011 – III ZR 174/10).

32 Bei dem Dieb handelt es sich um einen Verhaltensstörer nach § 4 Abs. 1 POG.

33 Der Eigentümer ist zwar nicht Zustandsstörer nach § 5 POG, denn von dem Fahrzeug ging keine Gefahr aus. § 7 POG kommt jedoch gegenüber dem Eigentümer deshalb nicht in Betracht, weil eine Inanspruchnahme des Diebs nach § 7 Abs. 1 Nr. 2 POG möglich war.

34 Im Übrigen ist nach § 5 Abs. 2 Satz 2 POG eine Inanspruchnahme des Eigentümers als Zustandsstörer ausgeschlossen, weil die tatsächliche Gewalt ohne seinen Willen durch eine andere Person ausgeübt wird.

§ 9a
Befragung und Auskunftspflicht

(1) Die allgemeinen Ordnungsbehörden und die Polizei können jede Person befragen, wenn anzunehmen ist, dass sie sachdienliche Angaben machen kann, die für die Erfüllung einer bestimmten ordnungsbehördlichen oder polizeilichen Aufgabe erforderlich sind. Für die Dauer der Befragung kann die Person angehalten werden.

(2) Eine Person, deren Befragung nach Absatz 1 zulässig ist, ist verpflichtet, Namen, Vornamen, Tag und Ort der Geburt, Wohnanschrift, Aufenthaltsort und Staatsangehörigkeit anzugeben. Zu einer Auskunft in der Sache ist sie nur verpflichtet, wenn dies zur Abwehr einer Gefahr erforderlich ist.

(3) Unter den in den §§ 52 bis 55 der Strafprozessordnung genannten Voraussetzungen ist die betroffene Person zur Verweigerung der Auskunft berechtigt. Dies gilt nicht, soweit die Auskunft zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib oder Leben einer Person unerlässlich ist. Eine in § 53 Abs. 1 oder § 53a Abs. 1 der Strafprozessordnung genannte Person ist auch in den Fällen des Satzes 2 zur Verweigerung der Auskunft berechtigt. Die betroffene Person ist über ihr Recht zur Verweigerung der Auskunft zu belehren. Auskünfte, die gemäß Satz 2 erlangt wurden, dürfen nur für den dort bezeichneten Zweck verwendet werden.

(4) Die Polizei kann im öffentlichen Verkehrsraum angetroffene Personen kurzfristig anhalten, befragen und verlangen, dass mitgeführte Ausweispapiere ausgehändigt werden, sowie mitgeführte Fahrzeuge (§ 19 Abs. 1 Nr. 6) und Sachen in Augenschein nehmen, wenn durch Tatsachen begründete Anhaltspunkte vorliegen, dass dies zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten von erheblicher Bedeutung (§ 34 Abs. 3) oder zur vorbeugenden Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität oder zur Unterbindung unerlaubten Aufenthalts erforderlich ist.

(5) § 136a der Strafprozessordnung gilt entsprechend.

Erläuterungen

Übersicht

I. Allgemeines
II. Begriff und Rechtsnatur der Befragung
III. Voraussetzungen der Befragung (Abs. 1)
IV. Auskunftspflicht (Abs. 2)
V. Auskunftsverweigerungsrechte, Belehrung (Abs. 3)
VI. Anhalte- und Sichtkontrollen im öffentlichen Verkehrsraum (Abs. 4)
VII. Verbotene Vernehmungsmethoden (Abs. 5)

I. Allgemeines

1. Entstehungsgeschichte der Vorschrift

1 § 9a POG wurde durch Gesetz vom 2. März 2004 (GVBl. S. 202) neu eingefügt. Mit der Befugnis zur Befragung sollte eine Rechtsgrundlage dafür geschaffen werden, Auskünfte von Personen zur Erfüllung ordnungsbehördlicher oder polizeilicher Aufgaben auch unterhalb der Schwelle zur konkreten Gefahr zu erlangen (LT-Drs. 14/2287, S. 34). Da es zuvor keine spezielle Rechtsgrundlage für die Befragung gab, musste diese auf die Generalklausel des § 9 POG gestützt werden, nach der eine ordnungsbehördliche oder polizeiliche Maßnahme nur zur Abwehr einer konkreten Gefahr zulässig ist. In seiner ursprünglichen Fassung enthielt die Vorschrift ein umfassendes Aussageverweigerungsrecht entsprechend den Bestimmungen der §§ 52 bis 55 StPO. Danach durfte eine zur Auskunft verpflichtete Person die Auskunft z. B. auf solche Fragen verweigern, deren Beantwortung sie selbst oder einen der in § 52 Abs. 1 StPO genannten Angehörigen der Gefahr aussetzen würde, wegen einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit verfolgt zu werden. Dieses Recht zur Aussageverweigerung wurde durch Gesetz vom 15. Februar 2011 (GVBl. S. 26) eingeschränkt. Nunmehr besteht eine Aussagepflicht, wenn die Auskunft zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib oder Leben einer Person unerlässlich ist. Nach wie vor absolut geschützt sind jedoch Berufsgeheimnisträger nach § 53 StPO und deren Berufshelfer gem. § 53a StPO. Dieser Personenkreis ist auch dann nicht zur Aussage verpflichtet, wenn es um die Abwehr gegenwärtiger Gefahren für Leib oder Leben geht. Mit der genannten Einschränkung des Aussageverweigerungsrechts wurde gleichzeitig in § 9a Abs. 3 Satz 5 POG eine Regelung zur Zweckbindung aufgenommen, wonach die erlangten Auskünfte einer grundsätzlich zeugnis- oder aussageverweigerungsberechtigten Person ausschließlich zur Abwehr der gegenwärtigen Gefahr für Leib oder Leben verwendet werden dürfen. Eine Verwendung zum Zwecke der Strafverfolgung ist somit unzulässig.

2 Schließlich wurde durch Gesetz vom 15. Februar 2011 (GVBl. S. 26) der Anwendungsbereich der in § 9a Abs. 4 POG enthaltenen Befugnis zu Anhalte- und Sichtkontrollen im öffentlichen Verkehrsraum erweitert. Während zunächst nur die Inaugenscheinnahme von „Kraftfahrzeugen“ erlaubt war, wurde diese Befugnis auf „Fahrzeuge“ erweitert, damit auch andere Fahrzeuge wie etwa Schiffe – z. B. zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität – kontrolliert werden können (LT-Drs. 15/4879, S. 24).

2. Betroffene Grundrechte

a) Befragung

3 Die Befragung stellt einen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit gem. Art. 2 Abs. 1 GG dar, weil der Betroffene die Befragung zu dulden hat. Soweit

er außerdem verpflichtet ist, bestimmte Angaben zur Person oder zur Sache zu machen, liegt ein Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht bzw. das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gem. Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG vor (siehe § 27 Rn. 10 ff.). Gibt der Befragte personenbezogene Daten eines Dritten preis, ist auch dessen Recht auf informationelle Selbstbestimmung tangiert.

Für die Dauer der Befragung kann der Betroffene angehalten und damit für kurze Zeit an der Fortbewegung gehindert werden. Das Anhalten greift als freiheitsbeschränkende Maßnahme in den Schutzbereich der körperlichen Bewegungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 2 i. V. m. Art. 104 Abs. 1 GG ein (siehe § 10 Rn. 3). 4

b) Schleierfahndung

Die sog. Schleierfahndung nach § 9a Abs. 4 POG ermächtigt die Polizei zu Anhalte- und Sichtkontrollen im öffentlichen Verkehrsraum. Dabei darf sie die Betroffenen anhalten, befragen und die Aushändigung mitgeführter Ausweispapiere verlangen. Ferner ist sie ermächtigt, mitgeführte Fahrzeuge und Sachen in Augenschein zu nehmen. Während das Anhalten den Schutzbereich der körperlichen Bewegungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 2 i. V. m. Art. 104 Abs. 1 GG tangiert, greifen die Befugnisse zum Befragen, zur Aufforderung, Ausweispapiere zur Prüfung auszuhändigen, und zur Inaugenscheinnahme mitgeführter Fahrzeuge und Sachen in die allgemeine Handlungsfreiheit und das allgemeine Persönlichkeitsrecht gem. Art. 2 Abs. 1 GG ein. Die Identitätsfeststellung berührt außerdem den Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung gem. Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG. 5

II. Begriff und Rechtsnatur der Befragung

1. Zweck der Befragung

Die Ordnungsbehörden und die Polizei sind bei ihrer Aufgabenerfüllung auf Informationen von Bürgerinnen und Bürgern angewiesen. Durch die Befragung von Personen können Informationen beschafft werden, die dann gegebenenfalls Grundlage für weitere ordnungsbehördliche oder polizeiliche Maßnahmen sind. Zweck der Befragung ist die Aufklärung eines Sachverhalts. Auf der Grundlage des § 9a POG ist sie nur zur Gefahrenabwehr oder Gefahrenvorsorge zulässig. Die Befragung zu Zwecken der Strafverfolgung richtet sich ausschließlich nach den Vorschriften der Strafprozessordnung. Vor Einführung einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage für die Befragung in § 9a POG wurde die Befugnis auf die Generalklausel gem. § 9 POG gestützt. 6

2. Begriff der Befragung

7 Unter einer **Befragung** versteht man jedes ordnungsbehördliche oder polizeiliche Verhalten, das auf die Erzielung einer Äußerung gerichtet ist. Keine Rolle spielt, ob die Befragung mit oder gegen den Willen des Betroffenen erfolgt (Graulich, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, E, Rdn. 262; a. A. Gusy, NVwZ 1991, 614 ff. [615], der davon ausgeht, dass eine Befragung nur bei einer Anhörung des Bürgers gegen seinen Willen vorliegt). Die Befragung setzt voraus, dass die Ordnungsbehörde oder die Polizei dem Bürger offen gegenübertritt. Verschleiert der fragende Beamte seine wahre Identität – etwa als verdeckter Ermittler –, handelt es sich nicht um eine Befragung, sondern um eine verdeckte Datenerhebung, die nur unter den Voraussetzungen des § 28 Abs. 3 Satz 1 bzw. § 34 POG zulässig ist. Der Begriff der Befragung entspricht dem strafprozessualen Begriff der Vernehmung, die ebenfalls voraussetzt, dass der Vernehmende dem Beschuldigten in amtlicher Funktion gegenübertritt und in dieser Eigenschaft eine Auskunft verlangt (Meyer-Goßner, StPO, § 136a, Rdn. 4).

8 Bei Gesprächen rein privater Natur zwischen dem Beamten und dem Bürger liegt keine Befragung vor (Graulich, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, E, Rdn. 266). Auch öffentliche Aufrufe, in denen die Bevölkerung um Mithilfe bei der Aufklärung eines Sachverhalts gebeten wird, stellen keine Befragung i. S. d. § 9a POG dar. Die Befragungsbefugnis findet ebenfalls keine Anwendung, wenn sich der Bürger aus eigener Initiative an die Ordnungsbehörde oder Polizei wendet und Informationen von sich aus weitergibt.

3. Rechtsnatur der Befragung

9 Die Befragung ist ein **Verwaltungsakt**, weil der Betroffene die Befragung dulden muss und sich nicht entfernen darf, bevor die Frage gestellt wurde. Dies ergibt sich aus § 9a Abs. 1 Satz 2 POG, wonach der Betroffene für die Dauer der Befragung angehalten werden kann. Soweit der Befragte zur Auskunft verpflichtet ist, beinhaltet die Befragung zugleich die Aufforderung, die begehrte Auskunft zu erteilen (Zeitler/Trurnit, Polizeirecht für Baden-Württemberg, S. 141, Rdn. 588).

III. Voraussetzungen der Befragung (Abs. 1)

1. Niedrige Eingriffsschwelle

10 Die Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Befragung sind nicht hoch. Nach **Abs. 1 Satz 1** können die allgemeinen Ordnungsbehörden und die Polizei jede Person befragen, wenn anzunehmen ist, dass sie sachdienliche Angaben machen

kann, die für die Erfüllung einer bestimmten ordnungsbehördlichen oder polizeilichen Aufgabe erforderlich sind.

Die Zulässigkeit der Befragung setzt demnach weder das Vorliegen einer konkreten Gefahr voraus noch muss die befragte Person Störer i. S. d. §§ 4 oder 5 POG sein. Voraussetzung ist nur, dass die Befragung zur Erfüllung einer bestimmten ordnungsbehördlichen oder polizeilichen Aufgabe erforderlich ist. Die Befragung kann somit insbesondere der Abwehr einer konkreten Gefahr, der Vorbereitung auf die Gefahrenabwehr, der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten oder dem Schutz privater Rechte dienen. Durch die Bezugnahme auf eine konkrete ordnungsbehördliche oder polizeiliche Aufgabe wird klargestellt, dass eine Befragung ohne konkreten Anlass unzulässig ist. Fragen „ins Blaue hinein" oder zur Datenerhebung auf Vorrat sind nicht erlaubt. **11**

2. Sachdienliche Angaben

Ferner muss anzunehmen sein, dass die zu befragende Person **sachdienliche Angaben** machen kann. Sachdienlich sind Angaben zu personen- oder sachbezogenen Daten, die die Erfüllung einer bestimmten ordnungsbehördlichen oder polizeilichen Aufgabe erleichtern können. Soweit der Befragte personenbezogene Daten über einen Dritten offenbart, ist § 28 Abs. 1 Satz 1 POG zu beachten. Danach sind personenbezogene Daten grundsätzlich beim Betroffenen zu erheben. Etwas anderes gilt gem. § 28 Abs. 1 Satz 2 POG nur, wenn die Erhebung beim Betroffenen nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich ist oder die Wahrnehmung ordnungsbehördlicher oder polizeilicher Aufgaben erschwert oder gefährdet würde. Nur unter diesen Voraussetzungen ist die Erlangung von Auskünften über einen Dritten durch die Befragung einer Person zulässig. **12**

Gemäß **Abs. 1 Satz 2** kann die Person für die Dauer der Befragung angehalten werden. Der Betroffene ist damit verpflichtet, die Befragung zu dulden. **13**

IV. Auskunftspflicht (Abs. 2)

1. Angaben zur Person

Der nach Abs. 1 zulässigerweise Befragte ist gem. **Abs. 2 Satz 1** zu bestimmten Angaben über seine Identität verpflichtet. So hat er Namen, Tag und Ort der Geburt, Wohnanschrift, Aufenthaltsort und Staatsangehörigkeit anzugeben. Grund für die Verpflichtung zur Angabe der Personalien ist die Annahme, dass der Aussage eines identifizierten Befragten ein größeres Maß an Verbindlichkeit zukommt als einer anonymen Aussage. Zugleich soll hierdurch die Möglichkeit geschaffen werden, zu einem späteren Zeitpunkt gegebenenfalls weitere Fragen **14**

zu stellen (LT-Drs. 14/2287, S. 34). Die Vorschrift soll die Befugnis zur Identitätsfeststellung in § 10 POG ergänzen, nach der ebenfalls die Verpflichtung besteht, Angaben zur Person zu machen (LT-Drs. 14/2287, S. 34). Während eine Identitätsfeststellung nach § 10 Abs. 1 Satz 1 POG nur zur Abwehr einer konkreten Gefahr oder zum Schutz privater Rechte zulässig ist, setzt eine Identitätsfeststellung nach § 9a Abs. 2 POG lediglich einen konkreten Anlass für die Befragung, nicht aber eine konkrete Gefahr voraus. Im Unterschied zur Identitätsfeststellung nach § 10 POG sind bei einer Identitätsfeststellung nach § 9a POG jedoch keine Folgeeingriffe zulässig. So darf der Betroffene auf der Grundlage des § 9a POG weder festgehalten noch dürfen er oder seine Sachen durchsucht werden. Ebenfalls unzulässig sind erkennungsdienstliche Maßnahmen nach § 11 Abs. 1 Nr. 1 POG.

15 Zur Abgrenzung der Identitätsfeststellung nach § 9a POG bzw. § 10 POG gilt Folgendes: Ziel einer Befragung nach § 9a POG ist in erster Linie die Erlangung von sachdienlichen Angaben. § 9a POG ist deshalb einschlägig, wenn die Identität im unmittelbaren Zusammenhang mit einer Befragung nach Auskünften in der Sache steht. Geht es demgegenüber allein um die Feststellung der Identität ist § 10 POG einschlägig.

16 Aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit folgt, dass die Angaben zur Person nur verlangt werden dürfen, wenn sie für die Aufgabenerfüllung erforderlich sind. Dies ist insbesondere der Fall, wenn Anlass zu der Annahme besteht, dass zu einem späteren Zeitpunkt eine erneute Kontaktaufnahme erforderlich sein kann. Verweigert der Betroffene die Angaben zur Person, liegt eine Ordnungswidrigkeit nach § 111 OWiG vor. In diesem Fall ist die Polizei nach § 46 Abs. 1 OWiG i. V. m. § 163b StPO zur Identitätsfeststellung befugt. Ob von diese Möglichkeit Gebrauch gemacht werden sollte, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Ist der Betroffene nicht zur Auskunft in der Sache verpflichtet, dürfte die Maßnahme unverhältnismäßig sein.

2. Auskunft zur Sache

17 Nach **Abs. 2 Satz 2** ist die befragte Person zur Auskunft in der Sache nur verpflichtet, wenn dies zur Abwehr einer konkreten Gefahr erforderlich ist. Danach wären etwa Angehörige oder Bekannte einer vermissten Person zur Aussage verpflichtet (LT-Drs. 14/2287, S. 34).

3. Sonstige Auskunftspflichten

18 Unberührt von Abs. 2 bleiben Auskunftspflichten, die sich aus anderen gesetzlichen Verpflichtungen ergeben (LT-Drs. 14/2287, S. 34). Andere gesetzliche Verpflichtungen sind insbesondere gesetzliche Handlungspflichten, deren Nichtbeachtung als Unterlassungsdelikt strafbar ist. Hierzu gehören die Nichtanzeige

geplanter Straftaten nach § 138 StGB, die unterlassene Hilfeleistung nach § 323c StGB und Handlungspflichten aus strafrechtlicher Garantenstellung wie z. B. aus pflichtwidrigem Vorverhalten (vgl. Graulich, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, E, Rdn. 285).

V. Auskunftsverweigerungsrechte, Belehrung (Abs. 3)

1. Eingeschränktes Auskunftsverweigerungsrecht in den Fällen des § 55 StPO

Nach **Abs. 3 Satz 1** ist die befragte Person unter den in den §§ 52 bis 55 StPO genannten Voraussetzungen zur Verweigerung der Auskunft berechtigt. Im Falle des § 55 StPO steht dem Befragten ein Auskunftsverweigerungsrecht zu, soweit er durch die Auskunft sich selbst oder einen Angehörigen der Gefahr aussetzen würde, wegen einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit verfolgt zu werden oder soweit ihm aufgrund seines Berufs ein Zeugnisverweigerungsrecht zusteht. Dass niemand verpflichtet ist, sich selbst oder einen nahen Angehörigen einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit zu bezichtigen, ist ein allgemeiner Verfassungsgrundsatz, der nicht auf strafrechtliche oder vergleichbare Verfahren beschränkt ist (BVerfG, Beschluss vom 19. Januar 1981 – 1 BvR 116/77 – juris, Rdn. 19). Allerdings gilt der Schutz vor Selbstbezichtigung nur in Strafverfahren oder ähnlichen Verfahren uneingeschränkt. Das Persönlichkeitsrecht i. S. d. Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG, aus dem der Schutz vor Selbstbezichtigung abgeleitet wird, gebietet keinen lückenlosen Schutz gegen Selbstbezichtigungen ohne Rücksicht darauf, ob dadurch schutzwürdige Belange Dritter beeinträchtigt werden. In Fällen, in denen das Auskunftsverweigerungsrecht mit einem staatlichen Informationsbedürfnis kollidiert, darf der Schutz vor Selbstbezichtigungen jedenfalls dann gelockert werden, wenn hierdurch die Interessen eines geschädigten Dritten geschützt werden (BVerfG, Beschluss vom 19. Januar 1981 – 1 BvR 116/77 – juris, Rdn. 26). Dementsprechend wird das Auskunftsverweigerungsrecht in **Abs. 3 Satz 2** dahingehend eingeschränkt, dass eine Auskunftspflicht besteht, wenn die Angaben zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib oder Leben einer Person unerlässlich sind. In diesem Fall müssen also auch strafrechtlich relevante Sachverhalte offenbart werden. Verhältnismäßig ist der hiermit verbundene Eingriff in das Persönlichkeitsrecht allerdings nur, wenn eine unter Zwang herbeigeführte Selbstbezichtigung nicht gegen den Willen des Betroffenen zweckentfremdet und der Verwertung für eine Strafverfolgung zugeführt wird (BVerfG, Beschluss vom 19. Januar 1981 – 1 BvR 116/77 – juris, Rdn. 27). Diesem Grundsatz einer strengen Zweckbindung trägt **Abs. 3 Satz 5** Rechnung. Danach dürfen Auskünfte, die gem. Abs. 3 Satz 2 erlangt wurden, nur für den dort bezeichneten Zweck, d. h. nur zur Abwehr der gegenwärtigen Gefahr für Leib oder Leben verwendet werden. Eine Verwendung zum Zwecke der Strafverfolgung ist unzulässig. **19**

2. Uneingeschränktes Auskunftsverweigerungsrecht der Berufsgeheimnisträger

20 Berufsgeheimnisträger und ihre Gehilfen i. S. d. §§ 53, 53a StPO sind gem. **Abs. 3 Satz 3** ausnahmslos zur Verweigerung der Auskunft berechtigt. Dieser Personenkreis ist selbst dann nicht zur Auskunft verpflichtet, wenn es um die Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib oder Leben einer Person geht. Der absolute Schutz der Vertrauensverhältnisse von Geistlichen, Strafverteidigern und Abgeordneten wird mit ihrer besonderen verfassungsrechtlichen Bedeutung begründet (LT-Drs. 15/4879, S. 23). Bei den übrigen Berufsgruppen wie Rechtsanwälten oder Ärzten ist ein absoluter Schutz der Vertrauensverhältnisse verfassungsrechtlich zwar nicht geboten, gleichwohl sind auch diese Berufsgeheimnisträger ausnahmslos geschützt.

3. Belehrung über Aussageverweigerungsrecht

21 Nach **Abs. 3 Satz 4** ist die betroffene Person über ihr Recht zur Verweigerung der Aussage zu belehren. Die Belehrung hat selbstverständlich vor der Befragung zu erfolgen.

4. Vorladung

22 Nach § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 POG kann die Polizei eine Person schriftlich oder mündlich vorladen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Person sachdienliche Angaben machen kann, die für die Erfüllung einer bestimmten polizeilichen Aufgabe erforderlich sind (siehe § 12 Rn. 4 ff.). Weigert sich die befragte Person trotz bestehender Auskunftsverpflichtung Angaben zur Sache zu machen, kommt zur Durchsetzung des Auskunftsverlangens die Verhängung von Zwangsgeld in Betracht. Zur Abwehr akuter Gefahren ist dieses Zwangsmittel allerdings nicht geeignet. Die Erzwingung einer Erklärung mittels unmittelbaren Zwangs ist gem. § 65 Abs. 3 LVwVG unzulässig.

VI. Anhalte- und Sichtkontrollen im öffentlichen Verkehrsraum (Abs. 4)

1. Schleierfahndung/Verdachts- und anlassunabhängige Personenkontrollen

23 Absatz 4 regelt die sog. **Schleierfahndung**. Darunter versteht man verdachts- und anlassunabhängige Personenkontrollen. Zweck der Maßnahme ist die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten von erheblicher Bedeutung (§ 34 Abs. 3 POG), die vorbeugende Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität und die Unterbindung unerlaubten Aufenthalts. Sofern durch Tatsachen begründete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass Personenkontrollen zur Erreichung dieser

Zwecke erforderlich sind, kann jede Person, die im öffentlichen Verkehrsraum angetroffen wird, kontrolliert werden. Die Befugnis zur Personenkontrolle setzt weder eine konkrete Gefahr voraus noch muss es sich bei dem Betroffenen um einen potenziellen Straftäter handeln. Anknüpfungspunkt für eine Identitätsfeststellung ist vielmehr allein der Umstand, dass sich jemand im öffentlichen Verkehrsraum aufhält, sodass es sich um eine Art „Ortshaftung" handelt (Graulich, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, E, Rdn. 344). Im Unterschied zur Zulässigkeit der Identitätsfeststellung an gefährlichen oder gefährdeten Orten (§ 10 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 2 POG) ist die „Ortshaftung" nach § 9a Abs. 4 POG nicht auf einzelne Örtlichkeiten, an denen erfahrungsgemäß Straftaten verübt werden, begrenzt, sondern erfasst letztlich den gesamten öffentlichen Verkehrsraum im Land. Anders als einige Regelungen in anderen Polizeigesetzen (z. B. § 26 Abs. 1 Nr. 6 PolG BW, Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 BayPAG), setzt § 9a Abs. 4 POG aber explizit tatsächliche Anhaltspunkte dafür voraus, dass die Kontrolle zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten von erheblicher Bedeutung bzw. der grenzüberschreitenden Kriminalität oder zur Unterbindung unerlaubten Aufenthalts erforderlich ist.

2. Ausgleich für Wegfall der Grenzkontrollen

24 Die Befugnis zu Anhalte- und Sichtkontrollen im öffentlichen Verkehrsraum wurde eingeführt, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass Rheinland-Pfalz aufgrund seiner geografisch zentralen Lage, den vorhandenen Verkehrswegen und dem zunehmend grenzüberschreitenden Verkehr zu einem stark belasteten Transitland geworden ist. Deshalb – so die Gesetzesbegründung – sei es erforderlich, Verkehrswege und Verkehrseinrichtungen intensiver in die polizeiliche Kontrolltätigkeit einzubeziehen, um allen Erscheinungsformen grenzüberschreitender und organisierter Kriminalität sowie der Schleuserkriminalität wirkungsvoll begegnen zu können (LT-Drs. 14/2287, S. 35). Die Schleierfahndung im öffentlichen Verkehrsraum dient insbesondere als Ausgleichsmaßnahme für den Wegfall der Grenzkontrollen zwischen den Schengener Vertragsstaaten. Nach Art. 20 des **Schengener Grenzkodex** (vgl. Verordnung [EG] Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen – ABl. EU L 105/1 vom 13. April 2006) dürfen die Binnengrenzen an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden.

3. Gesetzgebungskompetenz des Landes

25 Da anlass- und verdachtsunabhängige Personenkontrollen „wenig zielgenau" sind (so BayVerfGH, Entscheidung vom 28. März 2003 – Vf. 7-VII-00, Vf. 8-VIII-00 – juris, Rdn. 98), fördern sie eine Vielzahl polizeirechtlich relevanter Sachverhalte zutage. Häufig werden Straftaten festgestellt, anlässlich derer keine

gefahrenabwehrenden, sondern Strafverfolgungsmaßnahmen eingeleitet werden. Gleichwohl hat die Norm eine präventiv-polizeiliche Zweckbestimmung, da sie auf die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten bzw. der grenzüberschreitenden Kriminalität und die Unterbindung des unerlaubten Aufenthalts als andauernder Störung der öffentlichen Sicherheit abzielt. Die Gesetzgebungskompetenz des Landes ist deshalb zu bejahen (BayVerfGH, Entscheidung vom 28. März 2003 – Vf. 7-VII-00, Vf. 8-VIII-00 – juris, Rdn. 98; VerfG M-V, Urteil vom 21. Oktober 1999 – 2/98 – juris, Rdn. 53 ff.; Graulich, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, E, Rdn. 352, der sich allerdings für eine Verortung der Befugnis in der Strafprozessordnung ausspricht).

4. Voraussetzungen für Kontrollmaßnahmen

26 Voraussetzung für die Zulässigkeit von Kontrollmaßnahmen ist, dass der Betroffene im öffentlichen Verkehrsraum angetroffen wird und durch Tatsachen begründete Anhaltspunkte vorliegen, dass die Maßnahme zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten von erheblicher Bedeutung (§ 34 Abs. 3 POG), zur vorbeugenden Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität oder zur Unterbindung unerlaubten Aufenthalts erforderlich ist.

a) Begriff der Öffentlichkeit des Verkehrsraums

27 Ein **Verkehrsraum** ist **öffentlich**, wenn er entweder ausdrücklich oder mit stillschweigender Duldung des Verfügungsberechtigten für jedermann oder aber für eine allgemein bestimmte größere Personengruppe zur Benutzung zugelassen ist und auch so benutzt wird (BGH, Beschluss vom 8. Juni 2004 – 4 StR 160/04 – juris, Rdn. 6). Erfasst werden damit nicht nur öffentliche Straßen, Wasserwege und Plätze, sondern z. B. auch Autobahnraststätten, Bahnhöfe, Flughäfen oder Häfen.

b) Zulässigkeit von Kontrollen im öffentlichen Verkehrsraum

28 Kontrollen im öffentlichen Verkehrsraum sind nur zulässig, wenn durch Tatsachen begründete Anhaltspunkte vorliegen, dass die Maßnahme zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten von erheblicher Bedeutung (§ 34 Abs. 3 POG; vgl. hierzu Erl. IV. zu § 28 a. F.), zur vorbeugenden Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität oder zur Unterbindung unerlaubten Aufenthalts erforderlich ist. Durch **Tatsachen begründete Anhaltspunkte** dieser Art können sich aus Lageerkenntnissen oder polizeilichem Erfahrungswissen ergeben. Werden etwa in einer bestimmten Gegend vermehrt Wohnungseinbrüche durch ausländische Banden begangen, können hieraus Fahndungsraster bzw. Täterprofile entwickelt werden, die einer Kontrolle zugrunde gelegt werden dürfen (BayVerfGH, Entscheidung vom 7. Februar 2006 – Vf. 69-VI-04 – juris, Rdn. 49).

Tatsächliche Anhaltspunkte können sich auch aus den Umständen im Einzelfall ergeben – etwa daraus, dass der Fahrer nicht zum Auto „passt" (Graulich, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, E, Rdn. 364) oder er sich etwa anlässlich einer allgemeinen Verkehrskontrolle nach § 36 Abs. 5 StVO auffällig verhält und den Eindruck erweckt, dass er etwas zu verbergen habe (BayVerwGH, Beschluss vom 12. November 2007 – 24 ZB 07.1799 – juris, Rdn. 13 ff.).

aa) Grenzüberschreitende Kriminalität

Nach Auffassung des BayVerfGH ist der Begriff der **grenzüberschreitenden Kriminalität** trotz seiner Weite hinreichend bestimmt, da sich sein Inhalt durch Auslegung bestimmen lasse (BayVerfGH, Entscheidung vom 28. März 2003 – Vf. 7-VII-00, Vf. 8-VIII-00 – juris, Rdn. 104). Charakteristische Delikte grenzüberschreitender Kriminalität sind z. B. das Einschleusen von Ausländern, ihr unerlaubter Aufenthalt im Inland, Urkundenfälschung, Kraftfahrzeugdiebstahl sowie Verstöße gegen das Waffen- und Betäubungsmittelgesetz (BayVerfGH, Entscheidung vom 28. März 2003 – Vf. 7-VII-00, Vf. 8-VIII-00 – juris, Rdn. 118; BayVerfGH, Entscheidung vom 7. Februar 2006 – Vf. 69-VI-04 – juris, Rdn. 45; BayVerfGH, Entscheidung vom 24. Februar 2010 – Vf. 7-VI-08 – juris, Rdn. 23). Das VerfG M-V hält demgegenüber die Eingriffsbefugnis zur vorbeugenden Bekämpfung jeglicher Straftaten der grenzüberschreitenden Kriminalität für verfassungswidrig. Zulässig sei nur eine Ermächtigung zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden *organisierten* Kriminalität (VerfG M-V, Urteil vom 21. Oktober 1999 – 2/98 – juris, Rdn. 102 ff.). 29

bb) Unerlaubter Aufenthalt

Ein **unerlaubter Aufenthalt** liegt vor, wenn ein Ausländer ohne erforderliche Aufenthaltsgenehmigung in das Bundesgebiet eingereist ist (vgl. § 14 Abs. 1 AufenthG), eine befristet erteilte Aufenthaltsgenehmigung abgelaufen ist oder wenn sich ein Asylbewerber nicht an die räumliche Beschränkung seiner Aufenthaltsgenehmigung hält (Graulich, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, E, Rdn. 348). Kontrollen im öffentlichen Verkehrsraum zur Unterbindung unerlaubten Aufenthalts sind mit den Vorgaben des **Schengener Grenzkodex** vereinbar. Artikel 20 des Schengener Grenzkodex besagt, dass die Binnengrenzen der Schengen-Staaten an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden dürfen. An den Binnengrenzen dürfen daher keine Grenzkontrollen stattfinden, die systematisch jede Person erfassen und die Überprüfung von Grenzübertrittspapieren beinhalten. Die in § 9a Abs. 4 POG vorgesehenen Kontrollen zur Unterbindung unerlaubten Aufenthalts erfolgen jedoch nicht nur an den Grenzen, sondern im öffentlichen Verkehrsraum innerhalb des gesamten Landes Rheinland-Pfalz und unabhängig vom Überschreiten der 30

Grenze durch die kontrollierte Person. Entsprechende Kontrollen sind deshalb keine nach Art. 20 des Schengener Grenzkodex untersagten Grenzübertrittskontrollen. Polizeiliche Kontrollen im Hinterland und im Grenzgebiet sind nach Art. 21 Buchst. a Satz 1 des Schengener Grenzkodex ausdrücklich erlaubt, wenn sie nicht die gleiche Wirkung wie Grenzübertrittskontrollen („Ersatzgrenzkontrollen") haben. „Ersatzgrenzkontrollen" liegen gem. Art. 21 Buchst. a Satz 2 des Schengener Grenzkodex nicht vor, wenn die Maßnahmen keine Grenzkontrollen zum Ziel haben, auf allgemeinen polizeilichen Informationen und Erfahrungen in Bezug auf mögliche Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit beruhen, in einer Weise konzipiert sind, dass sie sich eindeutig von systematischen Personenkontrollen an den Außengrenzen unterscheiden und auf der Grundlage von Stichproben durchgeführt werden. Nach einer Entscheidung des EuGH vom 22. Juni 2010 muss bereits durch die Befugnisnorm selbst der polizeiliche Handlungsrahmen entsprechend eingeschränkt sein, sodass sichergestellt ist, dass die Kontrollen nicht die gleiche Wirkung wie Grenzübertrittskontrollen haben können (EuGH, Urteil vom 22. Juni 2010 – C-188/10 und C 189-10 – juris, Rdn. 74). Da Kontrollen zur Unterbindung unerlaubten Aufenthalts nach § 9a Abs. 4 POG nur zulässig sind, wenn durch Tatsachen begründete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Kontrollen zur Unterbindung unerlaubten Aufenthalts erforderlich sind, dürfte hinreichend gewährleistet sein, dass sie nur stichprobenartig durchgeführt werden und nicht mit einer solchen Intensität erfolgen, dass sie systematischen Ersatzgrenzkontrollen im Hinterland gleichkämen (kritisch dazu Graulich, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts. E, Rdn. 368; vgl. auch VG Düsseldorf, Urteil vom 15. August 2005 – 18 K 6365/04 – juris, Rdn. 22 ff.; EuGH, Urteil vom 22. Juni 2010 – C-188/10 und C 189-10 – juris, Rdn. 67 ff.).

5. Befugnisse der Polizei

31 § 9a Abs. 4 POG ermächtigt die Polizei zum kurzfristigen Anhalten und Befragen der angetroffenen Person. Ferner kann sie die Aushändigung mitgeführter Ausweispapiere verlangen sowie mitgeführte Fahrzeuge und Sachen in Augenschein nehmen. Zum Zwecke der Inaugenscheinnahme kann sie z. B. verlangen, dass der Kofferraum eines Autos oder eine Handtasche geöffnet wird (LT-Drs. 14/2287, S. 35). Die Polizei ist aber auf der Grundlage des § 9a Abs. 4 POG nicht berechtigt, Fahrzeuge oder Personen zu durchsuchen. Weitergehende Folgeeingriffe sind nur zulässig, wenn die Voraussetzungen der entsprechenden Ermächtigungsnorm vorliegen. Die Personalien der kontrollierten Person können gem. § 65 Abs. 2 POG mit dem Fahndungsbestand abgeglichen werden. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass die Maßnahmen im Rahmen einer Schleierfahndung nur geringfügig in die Grundrechte des Betroffenen eingreifen (LT-Drs. 14/2287, S. 35). Ob diese Einschätzung zutrifft, erscheint allerdings zweifelhaft. So wird der Betroffene in seiner Bewegungsfreiheit eingeschränkt und

zur Preisgabe seiner Identität veranlasst. Ferner muss er gegebenenfalls verschlossene Behältnisse öffnen und deren Inaugenscheinnahme dulden, was einen Eingriff in seine Privatsphäre darstellt. Schließlich kann die Kontrolle Anlass zu Folgeeingriffen (insbesondere strafprozessualer Art) geben. Deshalb sind Maßnahmen im Rahmen der Schleierfahndung wohl mehr als ein nur geringfügiger Grundrechtseingriff (so auch Rachor, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, S. 413, Rdn. 376).

VII. Verbotene Vernehmungsmethoden (Abs. 5)

Absatz 5 erklärt § 136a StPO für entsprechend anwendbar. Das bedeutet, dass die in § 136a StPO genannten verbotenen Vernehmungsmethoden bei einer Befragung nicht zulässig sind. So darf die Freiheit der Willensentschließung und -betätigung weder durch Zwang oder Täuschung noch durch ähnliche Mittel beeinträchtigt werden. Auch die Drohung mit einer unzulässigen Maßnahme oder das Versprechen eines gesetzlich nicht vorgesehenen Vorteils sind verboten. Durch dieses umfassende Verbot – insbesondere auch der Täuschung – können insbesondere die Verhandlungen mit einem Geiselnehmer erschwert werden. Gezielte Falschinformationen – etwa über den Rückzug der Einsatzkräfte – sind als Täuschung auch dann verboten, wenn hierdurch die Befreiung der Geisel erleichtert werden könnte (vgl. ausführlich Graulich, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, E, Rdn. 297 ff.). **32**