

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XLIX
Literaturverzeichnis.....	LXVII
Materialienverzeichnis	C
Rechtsquellenverzeichnis	CXXIII
Einleitung.....	1
Untersuchungsgegenstand	3
I. Fragestellung.....	3
II. Vorgehen.....	4
Erster Teil: Einführung in die Grundlagen.....	7
Kantonale Polizeihoheit – Eine Verortung im geltenden Verfassungs-, Sicherheits- und Polizeirecht	9
I. Verfassungsgeschichtliche Herleitung der kantonalen Polizeihoheit: Erste Rechtsentwicklungen (1848–1874).....	10
1. Vorentwicklungen (1803–1848).....	10
2. Bundesstaatsgründung mit erster Verfassung (1848)	11
3. Totalrevision der Bundesverfassung (1874).....	13
II. Verfassungrechtliche Zuständigkeitsordnung unter dem besonderen Aspekt der Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben	14
1. Grundsatz: System der Einzelermächtigung des Bundes.....	14
2. Gesetzgebungs- und Rechtsanwendungskompetenzen des Kantone	15
XIV	

a)	Kantonale Polizeihoheit und Aufgabenautonomie.....	15
b)	Interkantonale Zusammenarbeit.....	18
3.	Vollzug von Bundesrecht durch die Kantone	21
4.	Gesetzgebungs- und Rechtsanwendungskompetenzen des Bundes.....	25
a)	Art. 57 BV: Dreh- und Angelpunkt der Sicherheitsverfassung.....	25
b)	Sicherheitsrechtliche Letztverantwortung des Bundes	28
c)	Landesverteidigung und Zivilschutz	30
d)	Strafrecht.....	31
e)	Staatsschutz.....	31
5.	Polizeiliche Kompetenzen des Bundes im Besonderen	33
a)	Grundsätzliches.....	33
b)	Sicherheitspolizeiliche Kompetenzen	35
c)	Gerichts- bzw. kriminalpolizeiliche Kompetenzen	37
d)	Verwaltungspolizeiliche Kompetenzen	42
e)	Militärpolizeiliche Kompetenzen.....	46
6.	Kompetenzverteilung betreffend Abschluss und Umsetzung völkerrechtlicher Verträge	49
a)	Kompetenzen des Bundes zum Vertragsabschluss	49
b)	Mitwirkungsrechte und -pflichten der Kantone	50
c)	Kompetenzen der Kantone zum Vertragsabschluss	51
III.	Internationalisierung der polizeilichen Zusammenarbeit	53
1.	Kantonale Polizeihoheit im Spannungsfeld neuer Entwicklungen	53
2.	Globale multilaterale Polizeikooperation	56
a)	Internationale kriminalpolizeiliche Organisation «Interpol»	56
b)	Andere internationale Organisationen	57
3.	Bilaterale bzw. trilaterale Polizeikooperation.....	59
a)	Polizeiverträge mit den Nachbarstaaten.....	59

b) Kooperationsabkommen mit anderen Staaten.....	62
4. Euro-regionale Polizeikooperation.....	64
a) Kooperationsabkommen Schweiz–Europol.....	64
b) Schengen/Dublin-Assoziierungsabkommen	65
5. Andere völkerrechtliche Abkommen.....	68
Zweiter Teil: Systematische Darstellung.....	71
Einleitung zum Schaffhauser Polizeigesetz	73
I. Entstehungsgeschichte	73
1. Ausgangslage.....	73
a) Die Polizeivereinbarung von 1989.....	73
b) Nutzen und Grenzen der vertraglichen Zusammenarbeit	74
c) Unklare Kompetenzaufteilung zwischen Kanton und Gemeinden	76
2. Ablauf der Revisionsarbeiten	77
3. Ziele und Grundzüge der Neuregelung.....	78
a) Ziele	78
b) Grundzüge der Neuregelung	79
4. Finanzielle und personelle Auswirkungen.....	80
5. Demokratischer Entscheidungsprozess	81
II. Bisherige Änderungen.....	82
1. Beschluss über den Personalbestand der Schaffhauser Polizei vom 13. Dezember 2004	82
2. Erste Teilrevision des Polizeiorganisationsgesetzes	83
3. Zweite Teilrevision des Polizeiorganisationsgesetzes	84

Polizeigesetz	87
I. Kapitel: Zweck	87
Art. 1 Zweck	87
I. Bisheriges Recht und Entstehungsgeschichte	88
II. Kommentar	90
1. Gesetzestitel und Ingress	90
2. Kantonale Zuständigkeit für das Polizeiwesen	92
3. Zweck des Polizeigesetzes (Art. 1)	94
a) Regelungsgegenstand (Abs. 1)	94
b) Polizeiliche Aufgaben und Befugnisse (Abs. 2)	94
c) Organisation der Schaffhauser Polizei (Abs. 2)	96
d) Aufgaben der Gemeinden, Zusammenarbeit (Abs. 2)	98
e) Polizeiliches Handeln, Gefahrenabwehr durch Dritte (Abs. 3)	99
II. Kapitel: Polizeiliche Aufgaben	100
Art. 2 Grundsatz	100
I. Bisheriges Recht und Entstehungsgeschichte	100
II. Kommentar	103
1. Aspekte des polizeilichen Grundauftrages (Abs. 1)	104
a) Aufrechterhaltung öffentlicher Sicherheit, Ruhe und Ordnung	104
b) Massnahmen zur Verhütung von Straftaten und Unfällen	105
c) Amtshilfe zwecks Durchsetzung der Rechtsordnung	108
d) Andere per Gesetzgebung übertragene Aufgaben	115
2. Polizeiliche Aufgabenerfüllung (Abs. 2)	120

Inhaltsverzeichnis

a)	Begriffsbedeutungen	120
b)	Art und Weise der Aufgabenerfüllung	121
Art. 3	Hilfeleistung	123
I.	Bisheriges Recht und Entstehungsgeschichte	123
II.	Kommentar.....	125
1.	Polizeiliche Hilfeleistung (Abs. 1 und 2)	125
a)	Hilfeleistung während der Dienstausübung	125
b)	Hilfeleistung ausser Dienst	126
2.	Schutz privater Rechte (Abs. 3).....	128
a)	Hintergrund und Bedeutung.....	128
b)	Jüngere Rechtsentwicklung	129
c)	Voraussetzungen.....	130
d)	Spezialgesetzliche Regelungen	131
Art. 4	Kriminalpolizeiliche Aufgaben	134
I.	Bisheriges Recht und Entstehungsgeschichte	134
II.	Kommentar.....	135
1.	Typisierung der «Kriminalpolizei».....	135
a)	Begriff und Bedeutung.....	135
b)	Abgrenzung.....	136
2.	Polizeiliche Strafverfolgungsbefugnisse nach Bundesrecht	136
a)	Gerichtspolizeiliche Organe.....	137
b)	Zwangsmassnahmen	139
c)	Ermittlungsverfahren	143
d)	Rechtsweg gegen gerichtspolizeiliches Handeln	146
3.	Polizeiliche Zuständigkeiten nach kantonalem Strafrecht	147

a)	Bundesrechtliche Grundlagen für das kantonale Übertretungsstrafrecht und die Zuständigkeits- und Organisationsordnung	147
b)	Zuständigkeiten und Organisation im Besonderen	149
4.	Verhinderung von Straftaten	152
a)	Grundauftrag oder kriminalpolizeiliche Aufgabe?	152
b)	Polizeiliche Vorermittlungstätigkeit	154
5.	Organisation der Hauptabteilung «Kriminalpolizei».....	155
a)	Grundsätzliche Aufgabe.....	155
b)	Einzelne Kommissariate	155
Art. 5	Sicherheitspolizeiliche Aufgaben	157
I.	Bisheriges Recht und Entstehungsgeschichte	157
II.	Kommentar.....	158
1.	Typisierung der «Sicherheitspolizei»	158
a)	Begriff und Bedeutung.....	158
b)	Abgrenzung zur Kriminal-, Verkehrs- und Verwaltungs-polizei	159
2.	«Öffentliche Sicherheit und Ordnung».....	160
a)	Oberbegriff	160
b)	Begriffsverwendung im Schaffhauser Polizeigesetz.....	161
c)	Öffentliche Sicherheit	162
d)	Öffentliche Ordnung	162
3.	Polizeiliche Schutzgüter im Einzelnen	162
a)	Leib, Leben, Freiheit und Eigentum	162
b)	Öffentliche Gesundheit	163
c)	Öffentliche Ruhe	163
d)	Öffentliche Sittlichkeit.....	164

Inhaltsverzeichnis

4. Kantonales Katastrophen- und Nothilferecht	197
a) Katastrophen- und Nothilfegesetz (KNG)	198
b) Kantonale Zivilschutzverordnung (KZSV).....	199
5. Recht betreffend grenzüberschreitende Sachverhalte	202
a) Interkantonales Recht	202
b) Völkerrechtliche Abkommen.....	202
6. Laufende Totalrevision des KNG.....	204
 III. Kapitel: Aufgabenverteilung	205
 Art. 8 Aufgabenbereich des Kantons	205
I. Bisheriges Recht und Entstehungsgeschichte	206
II. Kommentar.....	208
1. Aufgabenverteilung	208
2. Kompetenzbereich des Kantons (Abs. 1)	209
a) Kriminalpolizeiliche Aufgaben (lit. a)	209
b) Sicherheitspolizeiliche Aufgaben (lit. b).....	210
c) Verkehrspolizeiliche Aufgaben (lit. c).....	210
d) Weitere Aufgaben (lit. d)	211
3. Vorbehalt abweichender Bestimmungen (Abs. 2)	211
4. Vertraglich abweichende Ausnahmeregelung (Abs. 3)	212
a) Bedeutung und Auslegung.....	212
b) Umsetzung in der Praxis	214
5. Definition des Leistungsauftrages (Abs. 4)	216
 Art. 9 Mitwirkung der Gemeinden.....	218
I. Bisheriges Recht und Entstehungsgeschichte	218

Inhaltsverzeichnis

II.	Kommentar	220
1.	Mitspracherecht der Gemeinden (Abs. 1).....	221
2.	Besondere Weisungsbefugnisse der Agglomeration (Abs. 1)	222
3.	Entscheidungsrecht über sensible Polizeieinsätze (Abs. 2)	223
4.	Kritik	226
Art. 10	Aufgabenbereich der Gemeinden	227
I.	Bisheriges Recht und Entstehungsgeschichte	228
II.	Kommentar	230
1.	Kommunalpolizeiliche Aufgaben (Abs. 1).....	230
2.	Namentlich erwähnte Aufgaben (Abs. 2)	231
a)	Verwaltung des öffentlichen Grundes (lit. a).....	231
b)	Erteilung kommunalpolizeilicher Bewilligungen (lit. b)	234
c)	Überwachung des ruhenden Verkehrs und Vollzug der übrigen Ordnungsbussengesetzgebung nach Vertrag (lit. c)	234
d)	Verfolgung von bestimmten Straftatbeständen (lit. d)	238
e)	Weitere gesetzlich zugewiesene Aufgaben (lit. e)	239
3.	Vertragliche Übertragung von Aufgaben (Abs. 3)	240
4.	Gemeinsame Örtlichkeiten (Abs. 4)	243
IV. Kapitel:	Polizeiliche Zusammenarbeit	244
Art. 11	Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden	244
I.	Bisheriges Recht und Entstehungsgeschichte	245
II.	Kommentar	247
1.	Vorbemerkungen	248
a)	Unpräzise Marginalie.....	248
b)	Rückwirkende verfassungsrechtliche Legitimation	248

2.	Zusammenarbeit mit den Gemeinden (Abs. 1).....	248
a)	Normzweck und Umsetzung.....	248
b)	Würdigung der Rechtsanwendungspraxis.....	250
c)	Problematischer Hintergrund	251
d)	Fazit	251
3.	Unterstützungsauftrag der Schaffhauser Polizei (Abs. 2).....	252
a)	Grundsätzliches.....	252
b)	Aufgabenkatalog im Einzelnen.....	253
Art. 12	Zusammenarbeit mit anderen Kantonen und dem Bund	256
I.	Bisheriges Recht und Entstehungsgeschichte	256
II.	Kommentar.....	258
1.	Vorbemerkungen	258
2.	Ausserkantonale Hilfeleistung (Abs. 1).....	258
3.	Überkantonale Polizeizusammenarbeit (Abs. 2)	260
a)	Kooperativer Föderalismus	260
b)	«Kleine» kantonale Aussenpolitik	264
c)	Vertragsabschlusskompetenz des Regierungsrates	266
4.	Geltende Verträge.....	267
a)	Interkantonale Institutionen und Verträge	268
b)	Vereinbarungen mit Beteiligung des Bundes.....	275
c)	Staatsverträge mit dem benachbarten Ausland	278
V. Kapitel:	Bestand und Organisation der Schaffhauser Polizei	283
Art. 13	Bestand.....	283
I.	Bisheriges Recht und Entstehungsgeschichte	283

Inhaltsverzeichnis

II.	Kommentar.....	285
1.	Bedeutung und Zweck der Norm.....	285
2.	Bisherige Praxis der Anpassung des Personalbestandes.....	290
3.	Rechtsvergleichung mit anderen Kantonen	291
Art. 14	Polizeistationen, weitere Organisation	293
I.	Bisheriges Recht und Entstehungsgeschichte	293
II.	Kommentar.....	295
1.	Standorte der Polizeistationen (Abs. 1)	295
2.	Verordnung nach Massgabe des Leistungsauftrags (Abs. 2).....	296
Art. 15	Aufnahmebedingungen.....	300
I.	Bisheriges Recht und Entstehungsgeschichte	301
II.	Kommentar.....	304
1.	Voraussetzungen für Aufnahme in Polizeidienst (Abs. 1).....	304
a)	Schweizer Bürgerrecht.....	305
b)	Persönliche Eignung	306
c)	Polizeiliche Grundschulung	307
2.	Anwendbares Recht für das Dienstverhältnis (Abs. 2)	309
a)	Besonderes Rechtsverhältnis	310
b)	Reformen im öffentlichen Personalrecht	311
c)	Allgemeines Personalrecht versus besonderes Dienstrecht	311
d)	Allgemeines kantonales Personalrecht.....	313
e)	Besonderes Dienstrecht («Lex specialis»)	314
3.	Ausführungsbestimmungen (Abs. 3)	318
a)	Aufnahme in den Polizeidienst	318
b)	Auflagen betreffend Wohnsitz.....	320

c) Ausnahmen für Zivilangestellte	321
4. Rechtsvergleichung – Exkurs zum Schweizer Bürgerrecht	322
a) Anstellung von Ausländern in kantonalen Polizeikorps? – Grundsatz: Schweizer Bürgerrecht als Voraussetzung	322
b) Einzelne Kantone mit Ausnahmeregelungen	322
c) Anstellung im Assistenzdienst	324
 VI. Kapitel: Die Polizeikommission	326
 Art. 16 Wahl und Zusammensetzung.....	326
I. Bisheriges Recht und Entstehungsgeschichte	327
II. Kommentar.....	328
1. Zweck der Polizeikommission (Abs. 1).....	328
2. Zusammensetzung der Kommission und Wahl (Abs. 2)	328
3. Beizug weiterer Personen (Abs. 3)	330
 Art. 17 Aufgaben.....	331
I. Bisheriges Recht und Entstehungsgeschichte	331
II. Kommentar.....	332
1. Vorberatungs- und Antragsrecht (Abs. 1)	332
2. Übertragung weiterer Geschäfte (Abs. 2)	335
3. Polizeikommission – eine rechtliche Würdigung	336
 VII. Kapitel: Grundsätze polizeilichen Handelns und Zwangs- anwendung	338
 Art. 18 Gesetzmässigkeit, Generalklausel, Verhältnismässigkeit....	338
I. Bisheriges Recht und Entstehungsgeschichte	339

Inhaltsverzeichnis

II.	Kommentar.....	340
1.	Vorbemerkungen zum siebten Kapitel (Art. 18–25 PolG)	340
2.	Grundsätze des polizeilichen Handelns	341
a)	Gesetzmässigkeitsprinzip (vgl. Art. 18 Abs. 1 und 2 PolG)	341
b)	Öffentliches Interesse	345
c)	Verhältnismässigkeitsprinzip (vgl. Art. 18 Abs. 3 PolG)	347
d)	Opportunitätsprinzip («polizeiliches Ermessen»)	349
e)	Störerprinzip	352
f)	Verursacherprinzip.....	352
3.	Zur polizeilichen Generalklausel im Besonderen	353
a)	Polizeigesetzliche Generalklauseln und ihre Bedeutung	353
b)	Bundesgerichtliche Anwendungsvoraussetzungen	355
4.	Gesetzesstücke im Katalog der polizeilichen Massnahmen	356
a)	Vorladung	357
b)	Befragung bzw. Einvernahme.....	357
c)	Vorführung und Zuführung.....	358
d)	Durchsuchung von Personen.....	359
e)	Durchsuchung von beweglichen Sachen.....	360
f)	Durchsuchung von Räumen	362
g)	Sicherstellung von Gegenständen	364
h)	Präventive verdeckte Fahndung	365
i)	Verdeckte Registrierung und gezielte Kontrolle im SIS II	365
j)	Einsatz technischer Überwachungsgeräte in öffentlich zugänglichen Räumen	367
Art. 19	Adressat des polizeilichen Handelns: 1. Störer.....	370

II.	Kommentar.....	371
1.	Vorbemerkungen	371
2.	Störerprinzip	372
a)	Begriff und Funktion	372
b)	Ausfluss des Verhältnismässigkeitsprinzips	373
c)	Geltende Rechtslage im kantonalen Polizeirecht	375
3.	Arten von Störern (Typologie)	375
a)	Verhaltensstörer	376
b)	Zustandsstörer.....	377
c)	Zweckveranlasser als Störer	379
4.	Mehrzahl von Störern (Realleistungs- und Duldungspflicht)	381
5.	Mehrzahl von Verursachern (Kostenpflicht)	382
Art. 20	2. Andere Personen	383
I.	Bisheriges Recht und Entstehungsgeschichte	383
II.	Kommentar.....	384
1.	Polizeiliches Handeln gegen Dritte	384
a)	Bedeutung und Inhalt von Art. 20 PolG	384
b)	Interkantonale Rechtsvergleichung (Überblick)	385
2.	Polizeilicher Notstand	386
a)	Begriff und Abgrenzung	386
b)	Polizeiliche Notstandsmassnahmen	387
c)	Abweichung vom Störerprinzip.....	388
d)	Staatshaftung.....	389
Art. 21	Ausweispflicht	391
I.	Bisheriges Recht und Entstehungsgeschichte	391

Inhaltsverzeichnis

II. Kommentar.....	392
1. Ausweispflicht – Polizeiangehörige in Zivil und Uniform.....	392
2. Namensschilder	394
a) Geltende kantonale Regelungen	394
b) Rechtliche Pflicht zur Kennzeichnung?	395
c) Kritik.....	396
Art. 21a Personen- und Sachkontrolle	400
I. Bisheriges Recht und Entstehungsgeschichte	401
II. Kommentar.....	402
1. Anhaltung zwecks Identitätsfeststellung nach Art. 21a PolG.....	402
a) Begriff und Bedeutung.....	402
b) Notwendigkeit der Massnahme.....	403
c) Dauer der Massnahme	405
2. Sicherheits- oder kriminalpolizeilicher Grund der Anhaltung.....	406
a) Grundlegende Abgrenzungsproblematik	406
b) Rechtslage vor Inkrafttreten der neuen Strafprozessordnung	406
c) Folgen der Einführung von Art. 215 StPO	407
d) Gerichtspolizeiliche Anhaltung im Einzelnen	409
3. Besondere Schnittstellen zu anderen Rechtsgebieten	412
a) Anhaltung i.V.m. Zwangsanwendung nach Bundesrecht	412
b) Kontrollen und Ausweispflicht nach Strassenverkehrsrecht.....	413
c) Personenkontrollen im Grenzraum	413
d) Exkurs: Personenkontrollen im öffentlichen Verkehr.....	415
4. Interkantonale Rechtsvergleichung	415

Art. 21b	Erkennungsdienstliche Massnahmen	419
I.	Bisheriges Recht und Entstehungsgeschichte	420
II.	Kommentar	421
1.	Begriff der «erkennungsdienstlichen Massnahmen» und spezifische Unterscheidungen	421
2.	Zweck der erkennungsdienstlichen Erfassung	423
3.	Präventiv-polizeilich motivierte Personenidentifizierung	423
a)	Voraussetzungen gemäss Art. 21b Abs. 1 PolG	423
b)	Strafprozessrechtliches Handlungsinstrumentarium	424
c)	Identifizierung ausserhalb von Strafverfahren	427
d)	Vernichtung der Daten unter Vorbehalt besonderer gesetzlicher Bestimmungen nach Art. 21b Abs. 2 PolG	429
4.	Erkennungsdienstliche Massnahmen im Einzelnen	432
a)	Erkennungsdienstliche Erfassung i.e.S. (Signalement)	433
b)	Schrift- und Sprachproben	435
c)	Erhebung körperfremder Stoffe	436
d)	Entnahme körpereigener Stoffe (invasiv)	436
e)	Entnahme DNA-Probe	437
5.	Interkantonale Rechtsvergleichung	438
a)	Grundsätzliches	438
b)	Kantonale Regelungen (Fallkategorien)	439
Art. 22	Information der Bevölkerung	442
I.	Bisheriges Recht und Entstehungsgeschichte	443
II.	Kommentar	444
1.	Rechtslage gemäss «Geheimhaltungsprinzip»	444
a)	Grundrechtliche Informationsfreiheit	444

Inhaltsverzeichnis

b)	Beschränkter Anspruch auf behördliche Information	445
c)	Anspruch auf Akteneinsicht im Speziellen	446
2.	Systemwechsel zum «Öffentlichkeitsprinzip».....	447
a)	Rechtsentwicklungen in den Kantonen und im Bund	447
b)	Konsequenzen des Systemwechsels.....	451
3.	Behördliche Informationspflicht im Kanton Schaffhausen	452
a)	Verfassungsrechtlich verankertes Öffentlichkeitsprinzip	452
b)	Gesetzliche Konkretisierung	453
4.	Rechtmässige polizeiliche Öffentlichkeitsarbeit	455
a)	Kommunikation der Strafbehörden als einseitiger Realakt.....	455
b)	Gesetzmässigkeitsprinzip.....	456
c)	Interkantonale Rechtsvergleichung.....	457
d)	Schnittstellenproblematik im Verhältnis zu Art. 74 StPO	459
e)	Öffentliche Personennachforschung im Besonderen	461
f)	Interessenabwägung.....	464
5.	Exkurs: Geheimhaltungspflicht im Kanton Schaffhausen	466
a)	Begriff und Verankerung des Amtsgeheimnisses	466
b)	Entbindung vom Amtsgeheimnis.....	468
Art. 23	Bearbeitung von Daten	471
I.	Bisheriges Recht und Entstehungsgeschichte	472
II.	Kommentar	474
1.	Internationales Datenschutzrecht.....	475
a)	Völkerrechtliche Vorgaben	475
b)	Europarechtliche Vorgaben im Besonderen.....	479
2.	Verfassungsrechtlicher Rahmen zum Datenschutz.....	482
a)	Kompetenzverteilung gemäss Bundesverfassung	482

b)	Bundeszuständigkeiten	483
c)	Kantonale Zuständigkeiten	485
3.	Verhältnis von eidgenössischem und kantonalem Datenschutzrecht	486
4.	Allgemeine Datenbearbeitungsgrundsätze und Rechtsschutz.....	488
a)	Grundlagen und Bedeutung	488
b)	Grundsatz der Recht- bzw. Gesetzmässigkeit.....	490
c)	Grundsatz von Treu und Glauben	491
d)	Grundsatz der Verhältnismässigkeit	492
e)	Grundsatz der Zweckbindung	493
f)	Grundsatz der Transparenz (Erkennbarkeit)	494
g)	Grundsatz der Datenrichtigkeit und der Datensicherheit	495
h)	Rechte der Betroffenen	496
5.	Unterscheidung zwischen formellem und materiellem Datenschutzrecht der Kantone	497
6.	Formelles Datenschutzrecht des Kantons Schaffhausen.....	498
a)	Geltungsbereich des Kantonalen Datenschutzgesetzes	499
b)	Datenbearbeitung gemäss Kantonalem Datenschutzgesetz	502
7.	Polizeiliche Datenbearbeitung nach Art. 23 PolG	505
a)	Datenbearbeitung zwecks Aufgabenerfüllung (Abs. 1 Satz 1)	505
b)	Bewilligung zur Führung einer Registratur (Abs. 1 Satz 2).....	507
c)	Berechtigung zur Datenerhebung unter Vorbehalt (Abs. 2).....	509
d)	Datenbekanntgabe an andere Polizeibehörden (Abs. 3 lit. a).....	511
e)	Datenbekanntgabe an Dritte (Abs. 3 lit. b)	514
f)	Subsidiäre Geltung des kantonalen Datenschutzgesetzes unter Vorbehalt besonderer Gesetzgebung (Abs. 4)	516
g)	Ausführungsrecht (Abs. 5).....	517

8.	Interkantonale Übersicht zum bereichsspezifischen Datenschutzrecht im Polizeiwesen	518
9.	Exkurs: «Bedrohungsmanagement»	525
a)	Politische Massnahmen zur Verhinderung von Gewaltdelikten	525
b)	Datenschutzrechtliche Problematik	526
c)	Kantone mit expliziten Regelungen im Polizeigesetz oder formellen Datenschutzrecht	527
d)	Geltende Rechtslage im Kanton Schaffhausen	530
Art. 23a	Informations- und Datenaustausch mit Schengen-Staaten.....	533
I.	Bisheriges Recht und Entstehungsgeschichte	534
II.	Kommentar.....	535
1.	Informations- und Datenaustausch im Rahmen von Schengen	535
2.	Vereinfachter Informationsaustausch (Abs. 1)	538
3.	Kantonaler Regelungsbedarf	541
4.	Schutz personenbezogener Daten (Abs. 2)	542
a)	Vorbemerkungen	542
b)	Direkt anwendbares EU-Recht	542
5.	Bekanntgabe von Personendaten (Abs. 3)	545
a)	Grundsätzliches	545
b)	Rechtshilfe nach Art. 355f und Art. 355g StGB	546
c)	Polizeiliche Amtshilfe nach Art. 6a–6c SIAG	550
Art. 24	Anwendung von Zwang: Grundsatz.....	552
I.	Bisheriges Recht und Entstehungsgeschichte	553
II.	Kommentar.....	554

1.	Unmittelbarer Zwang.....	554
a)	Vorbemerkungen	554
b)	Begriff und Funktion(en)	556
c)	Abgrenzung.....	557
2.	Voraussetzungen (Art. 24 Abs. 1 und 2 PolG)	558
a)	Gesetzliche Grundlage	558
b)	Verhältnismässigkeit.....	560
c)	Vorgängige Androhung und Fristansetzung	561
d)	Sofortige Zwangsanwendung bei Gefahr in Verzug	562
3.	Mittel der unmittelbaren Zwangsanwendung	564
a)	Allgemeines	564
b)	Körperliche Gewalt.....	564
c)	Hilfsmittel der körperlichen Gewalt	565
d)	Waffen im Besonderen	567
4.	Bedeutung des Zwangsanwendungsgesetzes	568
a)	Allgemeiner Geltungsbereich für die Kantone	568
b)	Kantonale Selbstbeschränkung durch Art. 24 Abs. 3 PolG	569
5.	Völker- und verfassungsrechtliche Schranken	571
6.	Interkantonale Rechtsvergleichung	573
a)	Übersicht.....	573
b)	Konzeption mit Grundsatznorm und Spezialtatbeständen	573
c)	Kantone ohne spezifische Grundsatzregelung	577
d)	Zum Spezialtatbestand der «Fesselung» im Besonderen	578
Art. 24a	Persönliches Wegweisungsrecht und Rückkehrverbot	
	bei häuslicher Gewalt.....	580
I.	Bisheriges Recht und Entstehungsgeschichte	581

Inhaltsverzeichnis

II. Kommentar.....	583
1. «Häusliche Gewalt».....	583
a) Begriff.....	583
b) Persönlicher Geltungsbereich	584
c) Zeitlicher Geltungsbereich.....	585
d) Räumlicher Geltungsbereich.....	586
2. Regelungen verschiedener Rechtsgebiete betreffend Gewaltschutz – Abgrenzungen, Zusammenspiel und Folgerungen.....	586
a) Straf-, polizei- und zivilrechtlicher Gewaltschutz	586
b) Bedeutung und Auswirkungen des Art. 28b ZGB	588
c) Folgerungen in Bezug auf Art. 24a–24c PolG	593
3. Zweck der Wegweisung nach Art. 24a PolG.....	594
4. Wegweisungsrecht und Rückkehrverbot im Einzelnen	595
a) Grundsätzliches.....	595
b) Voraussetzungen (Abs. 1).....	596
c) Aufhebung des Rückkehrverbots (Abs. 2).....	599
d) Zuständigkeit für Anordnung der Massnahmen (Abs. 3).....	600
e) Mündliche Eröffnung des Entscheides (Abs. 4)	600
f) Schriftliche Wegweisungsverfügung (Abs. 5)	602
g) Verlängerung der polizeilichen Wegweisung (Abs. 6)	604
Art. 24b (Aufgehoben)	605
I. Bisheriges Recht und Entstehungsgeschichte	605
II. Kommentar.....	606
Art. 24c Vollzug der Wegweisung	608
I. Bisheriges Recht und Entstehungsgeschichte	608

II.	Kommentar.....	610
1.	Grundsätzliches	610
2.	Einzelne Aspekte des Wegweisungsvollzugs	610
a)	Abnahme der Schlüssel (Abs. 1).....	610
b)	Persönliche Gegenstände und Zustellungsdomizil (Abs. 2).....	611
c)	Hinweis auf Beratungs-/Hilfsangebote und mögliche polizeiliche Begleitung (Abs. 3).....	612
Art. 24d Polizeilicher Gewahrsam.....		615
I.	Bisheriges Recht und Entstehungsgeschichte	616
II.	Kommentar.....	619
1.	Begriff und Zweck.....	619
2.	Abgrenzungen	621
a)	Polizeiliche Anhaltung.....	621
b)	Unechter Gewahrsam.....	621
c)	Polizeigewahrsam nach «Hooligan-Konkordat».....	622
d)	Vorläufige Festnahme nach Strafprozessordnung.....	623
e)	Gewahrsam nach Hafttiteln anderer Behörden	624
3.	Bedeutung und Schranken des übergeordneten Rechts	625
a)	Verfassungsmässiger Freiheitsentzug (Art. 31 BV).....	625
b)	Menschenrechtskonforme Freiheitsentziehung (Art. 5 EMRK)	628
4.	Polizeilicher Gewahrsam nach Art. 24d PolG	630
a)	Voraussetzungen und Zweck (Abs. 1)	630
b)	Dauer der Massnahme (Abs. 2)	633
c)	Orientierungspflicht gegenüber betroffener Person (Abs. 3)	634
d)	Benachrichtigung Dritter (Abs. 4)	635

e) Kostenaufage (Abs. 5)	636
5. Interkantonale Rechtsvergleichung	637
a) Polizeigesetze ohne bzw. mit nicht hinreichend bestimmten Gesetzesregelungen über den Polizeigewahrsam	637
b) Wesentliche Aspekte sowie Besonderheiten.....	639
Art. 24e Wegweisung und Fernhaltung	644
I. Bisheriges Recht und Entstehungsgeschichte	645
II. Kommentar.....	646
1. Überblick: Wegweisung und Fernhaltung (Art. 24e PolG)	646
2. Abgrenzungen	647
a) Kantonales und interkantonales Recht	648
b) Bundesrecht	649
3. Interkantonale Rechtsvergleichung	652
a) Grundsätzliches.....	652
b) Wesentliche Unterschiede.....	653
4. Anforderungen an die Wegweisung in der Praxis	654
a) Überprüfung der Rechtmässigkeit	654
b) Betroffene Grundrechte	655
c) Einschränkungen von Freiheitsrechten	658
5. Wegweisung und Fernhaltung im Einzelnen (Art. 24e PolG)	661
a) Mündliche Wegweisung und Handlungsoptionen im Falle einer Widersetzung oder Missachtung (Abs. 1)	661
b) Schriftliche Wegweisung und Handlungsoptionen im Falle einer Missachtung (Abs. 1).....	663
c) Kostenaufage (Abs. 2)	665

Art. 24f Observation	666
I. Bisheriges Recht und Entstehungsgeschichte	666
II. Kommentar.....	668
1. Ausgangslage.....	668
2. Begriff und Bedeutung	669
3. Observation nach Strafprozess- und Polizeirecht	671
a) Hinreichender bzw. konkreter (Anfangs-) Verdacht als zentrales Unterscheidungsmerkmal	671
b) Strafverfolgende Observation	672
c) Gefahrenabwehrende oder präventive Observation	674
4. Polizeirechtliche Observation im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung.....	675
a) Leitentscheid betreffend Überwachung (BGE 136 I 87 ff.)	675
b) Bedeutung für die polizeirechtliche Observation.....	677
c) Weitere Klarstellung durch BGE 140 I 381 ff.	678
d) Konsequenzen in Bezug auf Art. 24f PolG	679
5. Interkantonale Rechtsvergleichung	681
a) Überblick	681
b) Wesentliche Aspekte der kantonalen Regelungen	681
Art. 24g Verdeckte Ermittlung ausserhalb von Strafverfahren	685
I. Bisheriges Recht und Entstehungsgeschichte	686
II. Kommentar.....	687
1. Historischer Abriss der gesetzlichen Entwicklungen	687
2. Begriff und Unterscheidung	690
a) Legaldefinition der «verdeckten Ermittlung» (Art. 285a StPO).....	690

b) Unterscheidung von drei grundlegenden Konstellationen	691
3. Strafprozessuale verdeckte Ermittlung und ihre Abgrenzungen.....	691
a) Abgrenzung zur verdeckten Fahndung (Art. 298a–298d StPO).....	691
b) Abgrenzung zur Observation (Art. 282 f. StPO).....	697
c) Abgrenzung zum «Informanten» bzw. zur «Vertrauensperson».....	698
4. Verdeckte polizeiliche Ermittlung zur Verhinderung oder Erkennung künftiger Straftaten	699
a) Erforderlichkeit einer Gesetzesgrundlage: Entwicklung eines Spannungsfeldes und Versagen des Gesetzgebers	699
b) Aktueller Stand der kantonalen Polizeigesetzgebungen	702
c) Leitentscheide des Bundesgerichts (BGE 140 I 353 ff./ 381 ff.).....	707
5. Präventive verdeckte Ermittlung nach Art. 24g PolG und ihre rechtliche Zulässigkeit	709
a) Voraussetzungen für die Anordnung (Abs. 1)	710
b) Einsetzbare Personen und Ausstattung mit Legende (Abs. 2)	711
c) Genehmigungsinstanz und -verfahren (Abs. 3)	712
d) Vorbehalt (Abs. 4)	714
Art. 25 Waffengebrauch.....	715
I. Bisheriges Recht und Entstehungsgeschichte	716
II. Kommentar.....	717
1. Vorbemerkungen	717
2. Vorgaben des internationalen Menschenrechtsschutzes	719
3. Muster-Dienstanweisung der KKPKS	720
4. Formell-gesetzliche Grundlage – zwingendes Erfordernis?	723
5. Umsetzung in der kantonalen Polizeigesetzgebung.....	724

6.	Rechtmässige Handlungen zufolge Amtspflicht.....	726
7.	Bundesgerichtliche Grundsätze	727
8.	Polizeilicher Schusswaffengebrauch im Einzelnen (Art. 25 PolG)	729
a)	Bewaffnung (Abs. 1).....	729
b)	Verhältnismässigkeit (Abs. 2).....	730
c)	Voraussetzungen bzw. Tatbestandsvarianten (Abs. 2).....	732
d)	Vorausgehende Warnung (Abs. 3).....	735
e)	Hilfeleistung (Abs. 4)	738
f)	Einsatz von Präzisions- und Sicherheitsschützen	739
g)	Exkurs: Informations- und Meldepflichten.....	740
9.	Spezialfall: «Gezielter Todesschuss»	742
VIII. Kapitel: Gefahrenabwehr durch Private		745
Art. 26	Ordnungs- und Sicherheitsdienst bei privaten Grossveranstaltungen	745
I.	Bisheriges Recht und Entstehungsgeschichte	746
II.	Kommentar.....	748
1.	Kostenaufage (Abs. 1).....	748
a)	Legalitätsprinzip und Bestimmtheitsgebot.....	748
b)	Abgrenzungen	749
c)	Arten von Grossveranstaltungen und deren Natur	750
d)	Bestimmung der Kostentragungspflicht.....	752
e)	Rücksichtnahme auf Standortgemeinde	754
2.	Ordnungs- und Sicherheitsdienst (Abs. 2).....	755
a)	Keine direkte gesetzliche Verpflichtung des Veranstalters.....	755
b)	Zuständigkeit für Verfügung der Auflage.....	755

c) Ablauf in der Rechtspraxis.....	756
3. Vollzugsrecht (Abs. 3).....	757
a) Verspätet erlassene und lückenhafte Verordnungsnorm	757
b) Kostenersatzregelung im Einzelnen (§ 33a PolV)	757
4. Rechtsvergleichung	758
a) Allgemeines	758
b) Verschiedene kantonale Kostentragungsregelungen.....	759
 Art. 27 Private Sicherheitsdienstleistungen	763
I. Bisheriges Recht und Entstehungsgeschichte	764
II. Kommentar.....	767
1. Vorbemerkungen	767
2. Zur privaten Gefahrenabwehr im Allgemeinen	768
a) Vereinbarkeit mit staatlichem Gewaltmonopol?.....	768
b) Auslagerung sicherheitspolizeilicher Aufgaben?.....	770
3. Übertragung polizeilicher Aufgaben an Private	772
a) Bundesrechtliche Regelungen.....	772
b) Interkantonales Recht	774
c) Kantonales Recht	776
4. Wahrnehmung privater Sicherheitsaufgaben.....	778
a) Ausgangslage	778
b) Verfassungsrechtliche Grundlage privater Sicherheits- tätigkeit.....	778
c) «Nachträglich derogatorische Bundeskompetenz»	779
d) Regulierungen auf kantonaler und interkantonaler Ebene	780
e) Gesamtarbeitsvertrag für die private Sicherheitsbranche.....	782
5. Zwischenergebnis	783

6. Tragweite des Binnenmarktgesetzes.....	785
a) Zweck des Gesetzes	785
b) Kern der Gesetzesrevision	786
c) Grundsätze des freien Marktzugangs (Art. 2–4 BGBM)	786
d) Trendwende in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung.....	789
e) Aufsichtsfunktion der Wettbewerbskommission (WEKO).....	790
f) Wegweisende Urteile betreffend private Sicherheitsdienste.....	791
7. Bundeslösung gestützt auf Art. 95 Abs. 1 BV als Ausweg	792
8. Zu Art. 27 PolG im Einzelnen	793
a) Grundsätzliches.....	793
b) Bewilligungspflicht (Abs. 1).....	795
c) «Sicherheitsdienstleistungen» (Abs. 2).....	796
d) Bewilligungsfreie Tätigkeiten (Abs. 3).....	798
e) Pflichten der Sicherheitsdienste und -angestellten (Abs. 4).....	798
f) Sanktionierung von Widerhandlungen (Abs. 5).....	800
Art. 27a Bewilligungsvoraussetzungen.....	802
I. Bisheriges Recht und Entstehungsgeschichte	803
II. Kommentar.....	804
1. Vorbemerkungen	804
2. Bewilligungsvoraussetzungen und -verfahren für ortsansässige private Sicherheitsdienstleister.....	806
a) Sicherheitsangestellte (Abs. 1).....	806
b) Sicherheitsunternehmen bzw. Zweigniederlassung (Abs. 2)	813
c) Betriebsbewilligung (Abs. 3)	814
3. Bewilligungsvoraussetzungen und -verfahren für ortsfremde private Sicherheitsdienstleister im Lichte des BGBM	816

a)	Verworfene Rechtslage	816
b)	Notwendige Konkretisierung auf Verordnungsebene	817
c)	Grundsatz: Anspruch auf freien Marktzugang	818
d)	Vermutung der Gleichwertigkeit der Marktzugangs- ordnungen.....	819
e)	Beschränkung des Marktzugangsanspruchs.....	820
f)	Begründungs- und Beweislast.....	821
g)	Kosten	822
4.	Schlussfolgerungen.....	823
a)	Wirkungslose Regulierung.....	823
b)	Unbeabsichtigter Diskriminierungseffekt	824
Art. 28	Waffenverwendung durch Private	826
I.	Bisheriges Recht und Entstehungsgeschichte	826
II.	Kommentar.....	828
1.	Grundsätzliches	828
a)	Verweis auf die Bundesgesetzgebung (Abs. 1).....	828
b)	Kantonale Ausführungsbestimmungen (Abs. 2)	829
c)	Auswirkungen der Schengen-Assozierung	830
d)	Neuerungen bzw. aktuelle Entwicklungen im Waffenrecht.....	831
2.	Erwerb und Besitz von Waffen	833
a)	Waffenerwerbsscheinpflicht (Art. 8 WG).....	833
b)	Meldepflichtige Waffen (Art. 10 ff. WG).....	834
c)	Ausnahmebewilligungen für verbotene Waffen	836
d)	Waffenbesitz (Art. 12 WG).....	836
3.	Tragen von Waffen	837
a)	Waffentragbewilligung (Art. 27 WG).....	837

b) Ausnahmen	838
4. Beschlagnahme und Einziehung von Waffen	839
a) Verfahren nach Art. 31 WG	839
b) Strafprozessuales Verfahren	840
5. Exkurs: Vollzug der Sprengstoffgesetzgebung	841
a) Bundesgesetzgebung	841
b) Kantonale Vollzugsverordnung	841
 IX. Kapitel: Kosten und Beiträge	 844
 Art. 28a Kosten	 844
I. Entstehungsgeschichte	844
II. Kommentar	846
1. Zur Kostenersatzpflicht im Allgemeinen	846
a) «Verursacherprinzip»	846
b) «Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip»	847
2. Kostenersatzpflichtige Sachverhalte	849
a) Abgrenzung zu anderen Kostenersatzpflichten im PolG	849
b) Leichtfertige Verursachung polizeilicher Massnahmen	850
c) Inanspruchnahme besonderer polizeilicher Leistungen	852
d) Kostentarife	853
3. Kostenersatz für Leistungen beigezogener Dritter?	855
 Art. 29 Beiträge für polizeiliche Leistungen	 856
I. Bisheriges Recht und Entstehungsgeschichte	856
II. Kommentar	858
1. Ausgangslage – neue Kompetenzverteilung	858

2. Kostenbeteiligung der Gemeinden (Abs. 1)	858
3. Anpassung der Beiträge durch Regierungsrat (Abs. 2)	860
4. Anpassung der Beiträge durch Kantonsrat (Abs. 3)	863
X. Kapitel: Verfahren, Aufsicht, Rechtsschutz und Verantwortlichkeit	865
Art. 30 Aufsicht, Rechtsschutz, Verantwortlichkeit	865
I. Bisheriges Recht und Entstehungsgeschichte	865
II. Kommentar	867
1. Verfahren, Aufsicht und Rechtsschutz (Abs. 1)	867
a) Vorbehalt abweichender Regelungen	867
b) Verwaltungsrechtspflegegesetz	869
2. Verantwortlichkeit (Abs. 2)	876
a) Allgemeines zur Staatshaftung	876
b) Kantonsverfassung	877
c) Haftungsgesetz im Einzelnen	878
d) Personalgesetz	885
e) Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ)	886
f) Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)	887
Art. 30a Rechtsschutz bei Zwangsmassnahmen	888
I. Bisheriges Recht und Entstehungsgeschichte	889
II. Kommentar	889
1. Zuständigkeit (Abs. 1)	889
a) Wegweisungsverfügungen (lit. a)	890
b) Polizeilicher Gewahrsam (lit. b)	891

2.	Überprüfungsbefugnis und Rechtsmittel (Abs. 2 und 3)	894
a)	Einzelrichterliche Befugnisse (Abs. 2)	894
b)	Rechtsmittel ohne aufschiebende Wirkung (Abs. 3).....	894
Art. 30b	Richterliche Entscheide gemäss ViCLAS-Konkordat	896
I.	Entstehungsgeschichte	896
II.	Kommentar.....	897
1.	Rechtsgrundlagen des ViCLAS-Konkordates	897
2.	Gegenstand und Zweck (Art. 1 ViCLAS-Konkordat)	898
3.	Richterliche Entscheide gemäss Art. 13 ViCLAS-Konkordat.....	899
XI. Kapitel:	Schluss- und Übergangsbestimmungen	903
Art. 31	Vollzugsbestimmungen.....	903
I.	Bisheriges Recht und Entstehungsgeschichte	903
II.	Kommentar.....	905
1.	Verordnungskompetenz des Regierungsrates	905
2.	Überblick zum bisherigen Verordnungsrecht	906
3.	Geltende Polizeiverordnung (PolV) im Besonderen.....	907
4.	Kantonale Waffenverordnung (WafV)	908
5.	Verordnung über Registraturen und elektronische Datenverarbeitung bei der Schaffhauser Polizei (RegVO)	909
Art. 32	Übernahme von Personal, Anlagen und Material	910
I.	Bisheriges Recht und Entstehungsgeschichte	910
II.	Kommentar.....	911
1.	Übernahme von Personal, Anlagen und Material (Abs. 1)	911
2.	Örtlichkeiten (Abs. 2).....	912

3.	Heutige Bedeutung der Bestimmung.....	913
Art. 33	Dienstverhältnis und Besitzstand.....	915
I.	Entstehungsgeschichte	915
II.	Kommentar.....	916
1.	Dienstverhältnis (Abs. 1).....	916
2.	Besitzstand (Abs. 2).....	916
3.	Heutige Bedeutung der Bestimmung.....	917
Art. 34	Änderung bisherigen Rechts	918
I.	Entstehungsgeschichte	921
II.	Kommentar.....	923
1.	Gemeindegesetz vom 17. August 1998	924
2.	Zivilprozessordnung für den Kanton Schaffhausen vom 3. September 1951 (ZPO-SH).....	924
3.	Strafprozessordnung für den Kanton Schaffhausen vom 15. Dezember 1986 (StPO-SH).....	926
4.	Gesetz über das Gastgewerbe und den Handel mit alkohol- haltigen Getränken vom 15. August 1983.....	928
5.	Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Straf- gesetzbuches vom 22. September 1941 (EG-StGB)	929
6.	Gesetz über den Schutz von Personendaten (Kantonales Datenschutzgesetz) vom 7. März 1994	930
Art. 35	Bestehende Vereinbarungen	932
I.	Entstehungsgeschichte	932
II.	Kommentar.....	933
1.	Neue Zusammenarbeitsvereinbarungen.....	933

2. Inhalt der neuen Vereinbarungen.....	934
Art. 36 Inkrafttreten.....	936
I. Entstehungsgeschichte	936
II. Kommentar.....	937
Gesetzesanhang.....	939
Schlussbetrachtung.....	941
Kantonale Polizeihoheit – «Quo vadis?»	943
I. Allgemeine Überlegungen	943
1. Wachsende Kluft zwischen geltender Verfassungsordnung und innerer Sicherheitspolitik	944
2. Einschränkung der kantonalen Polizeihoheit durch Zentralisierungsdruck und Zweckmässigkeitsüberlegungen.....	945
3. Zwingender Handlungsbedarf	947
II. Spezifische Thesen.....	949
1. Zwangsanwendung und polizeiliche Massnahmen.....	950
2. Polizeiliche Befugnisse im öffentlichen Verkehr	950
3. Sicherheitspolizeiliche Aufgaben im Grenzraum	951
4. Wegweisung bei häuslicher Gewalt.....	951
5. Datenbearbeitung (insbesondere Datenweitergabe im Rahmen der Assoziiierung zu Schengen)	951
6. Kleine kantonale Aussenpolitik im Polizeiwesen.....	952
7. Private Sicherheitsdienste	952
III. Fazit.....	953

Inhaltsverzeichnis

Anhang	955
Polizeiverordnung (PolV).....	957
Stichwortverzeichnis	977