

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
betreffend die Änderung des Polizeiorganisations-
gesetzes**

11-55

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf für eine Teilrevision des Gesetzes über die Organisation des Polizeiwesens (Polizeiorganisationsgesetz, SHR 354.100) vom 21. Februar 2000. Unserem Antrag schicken wir folgende Erläuterungen voraus:

1. Ausgangslage

Die polizeiliche Kriminalstatistik zeigt, dass die Delikte gegen Leib und Leben insbesondere im Bereich der Schaffhauser Altstadt zugenommen haben. Mit verschiedenen parlamentarischen Vorstössen sind deshalb Verbesserungen der rechtlichen Grundlagen verlangt worden. So befasste sich die Kleine Anfrage 2009/6 «Rayonverbot – Schläger haben im Freizeitparadies nichts zu suchen!» speziell mit der Gewaltproblematik im Altstadtbereich von Schaffhausen. Darin wurde angeregt zu prüfen, ob und unter welchen Bedingungen ein Rayonverbot die Sicherheitslage verbessern könnte.

Das am 7. April 2009 für erheblich erklärte Postulat Nr. 46 «Massnahmen für ein sicheres und sauberes Schaffhausen mit gleichzeitiger Erhaltung der Ausgangsqualität» forderte die Anpassung der Verordnung über den unmittelbaren Busseneinzug (vgl. Ratsprotokoll 2009, S. 523 ff.). Bei der Beantwortung dieses parlamentarischen Vorstosses hat der Regierungsrat darauf hingewiesen, dass der unmittelbare Busseneinzug ein Teilaspekt darstelle, insbesondere aber spezifische weitere Massnahmen zu untersuchen seien. Die vom Kantonsrat am 21. Februar 2011 erheblich erklärte Motion Nr. 500 verlangt eine Änderung der kantonalen Polizeigesetzgebung, um verdeckte polizeiliche Operationen zur Verhinderung von Straftaten zuzulassen.

Während früher die polizeiliche Tätigkeit nicht detailliert normiert war und sich auf die so genannte «polizeiliche Generalklausel» abstützte, ist das nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nur noch dann möglich, «wenn und soweit die öffentliche Ordnung und fundamentale Rechtsgüter des Staates oder Privater gegen schwere und zeitlich unmittelbar drohende Gefahren zu schützen sind, die unter den konkreten Umständen nicht anders abgewendet werden können als mit gesetzlich nicht ausdrücklich vorgesehenen Mitteln. Diese müssen allerdings mit den allgemeinen Prinzipien des Verfassungs- und Verwaltungsrechts, insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit, vereinbar sein. Der Anwendungsbereich der polizeilichen Generalklausel ist auf echte und unvorhersehbare Notfälle beschränkt; ihre Anrufung ist grundsätzlich ausgeschlossen, wenn typische und erkennbare Gefährdungslagen trotz Kenntnis der Problematik nicht normiert werden (BGE 130 I 369)». Im geltenden Polizeiorganisationsgesetz sind nur vereinzelte polizeiliche Massnahmen normiert. Das soll für typische polizeiliche Tätigkeiten wie die Kontrolle von Personen oder beim Gewahrsam z. B. zur Ausnüchterung von schwer alkoholisierten Personen geändert werden.

Nicht geändert werden mit der Revision die fundamentalen Regelungen des Polizeiorganisationsgesetzes, namentlich die Art. 18 bis 20. Diese legen fest, dass die Polizei ihre Aufgaben nach Massgabe der Gesetze erfüllt und die verfassungsmässigen Rechte achtet (Art. 18 Abs. 1). Sie ist an den Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebunden (Art. 18 Abs. 3). Polizeiliches Handeln hat sich grundsätzlich gegen diejenige Person zu richten, welche unmittelbar die öffentliche Ordnung und Sicherheit stört oder gefährdet. Es versteht sich von selbst, dass die allgemeinen Grundsätze auch bei den neu vorgeschlagenen polizeilichen Massnahmen zum Tragen kommen und diese begrenzen.

Ein Entwurf der Revisionsvorlage ist den politischen Parteien, dem Obergericht, den Departementen und der Staatskanzlei, der Stadt Schaffhausen, der Gemeinde Neuhausen am Rheinfluss, dem Verband der Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten, dem Polizeibeamtenverband und dem Datenschutzbeauftragten zur Vernehmlassung unterbreitet worden. Die Revision des Gesetzes wurde durch die am Vernehmlassungsverfahren Teilnehmenden befürwortet. Zu einzelnen Vorschlägen erfolgten Detailbemerkungen oder Vorbehalte, auf die bei den entsprechenden Bestimmungen eingegangen wird.

2. Die Änderungen im Einzelnen

Titel

Das Polizeiorganisationsgesetz wurde bei der Zusammenführung der Polizeikräfte der Einwohnergemeinden Neuhausen am Rheinfluss und Schaffhausen mit denjenigen des Kantons zur Schaffhauser Polizei geschaffen. Deshalb lag der Schwerpunkt bei der Aufgabenteilung im Polizeiwesen zwischen dem Kanton und den Gemeinden und auf den Organisationsbestimmungen. Nachdem die Schaffhauser Polizei als Einheitspolizei seit nunmehr über 10 Jahren besteht, bilden die organisatorischen Bestimmungen im Gesetz eher Nebenpunkte. Im Vordergrund stehen die materiellen Normen, welche die Rechte und Pflichten der Polizeikräfte umschreiben und damit die Grundlage für die Polizeiarbeit bilden. Es wird deshalb vorgeschlagen, den Titel des Gesetzes entsprechend anzupassen und in «Polizeigesetz» zu ändern.

Art. 2 Abs. 1

Das Polizeiorganisationsgesetz sieht präventive Massnahmen der Polizei nicht speziell vor, obwohl sie von grosser praktischer Bedeutung sind. Präventive Massnahmen sind beispielsweise die Information der Bevölkerung vor speziellen Gefahren (Dämmerungseinbrüche, Warnung vor Taschendieben), besondere Präventionskampagnen (Internetkriminalität, Gewalt, sexuelle Ausbeutung), der Verkehrsunterricht für Kinder oder Beratungen. Es können aber auch andere Massnahmen angezeigt sein, wie beispielsweise Schutzmassnahmen für Personen, Personengruppen oder Sachen bei speziellen Bedrohungen oder Gefährdungen. Wegen der Wichtigkeit dieses Aspektes der Polizeitätigkeit wird vorgeschlagen, die Präventionsmassnahmen im gesetzlichen Auftrag der Polizei ausdrücklich zu regeln.

In der Vernehmlassung ist die Regelung begrüsst und angeregt worden, die Prävention namentlich im Jugendbereich (z. B. Suchtprävention, Schaffung eines polizeilichen Jugenddienstes) zu verstärken. Diese Hinweise zeigen, dass die ausdrückliche Erwähnung der Prävention nötig ist. Die einzelnen Präventionsmassnahmen sind jedoch nicht gesetzlich zu fixieren.

Schliesslich ist die Frage zur Abgrenzung der Information in Art. 2 zur Information der Bevölkerung gemäss Art. 22 POG aufgeworfen worden.

Danach informiert die Polizei die Bevölkerung, wenn «öffentliche Interessen eine Aufklärung gebieten». Das kann beispielsweise nach Kapitalverbrechen und flüchtiger Täterschaft notwendig sein. Die Bestimmung ist im Kapitel VII mit dem Titel «Grundsätze des polizeilichen Handelns und Zwangsanwendung» aufgeführt. Davon abzugrenzen sind allgemeine Präventionsmassnahmen, bei denen ohne näheren Bezug auf die Täterschaft über spezielle Gefahren informiert wird.

Art. 15 Abs. 1 und 3

Die Rekrutierung der nötigen Anzahl geeigneter Personen für den Polizeidienst bereitet zunehmend Probleme. Deshalb soll das bisherige gesetzliche Erfordernis zur Aufnahme in den Polizeidienst, wonach Angehörige der Polizei Schweizer Bürger sein müssen, gestrichen werden. Andere Kantone sehen dieses Erfordernis auf formell gesetzlicher Stufe ebenfalls nicht vor (z.B. ZH, TG, SG, SZ). Die damit verbundene grössere Flexibilität lässt zu, in speziellen Fällen auch geeignete Personen in den Polizeidienst aufzunehmen, welche (noch) nicht über das Schweizer Bürgerrecht verfügen. Im Detail sind die Voraussetzungen für die Zulassung zur Polizeischule in § 19 der Polizeiverordnung (SHR 354.111) aufgeführt. Zulassungskriterien neben dem Bürgerrecht sind eine abgeschlossene Berufsausbildung oder eine gleichwertige Ausbildung, der gute Leumund, das Alter sowie die physische und psychische Eignung. Die Bewerbenden haben vor der Aufnahme eine theoretische und körperliche Prüfung zu bestehen.

In der Vernehmlassung ist die Möglichkeit des Verzichtes auf das Schweizer Bürgerrecht unterschiedlich aufgenommen worden. Sie wurde teils ausdrücklich begrüsst, teils abgelehnt. Für den Verzicht auf das Bürgerrecht würde namentlich die allfälligen Kenntnisse fremder Sprachen sprechen, während für die Beibehaltung angeführt wurde, dass die Akzeptanz besser sei, wenn das staatliche Gewaltmonopol von Schweizer Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern ausgeübt werde.

Letzteres ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass es zunehmend schwierig ist, geeignete Polizeikräfte zu rekrutieren. Für die Akzeptanz des polizeilichen Handelns im konkreten Fall dürfte das Auftreten und die Kompetenz, auch im Umgang mit einer schwierigen oder empfindlich reagierenden Kundschaft, mithin die Fachkompetenz, zu der auch Sozialkompetenz gehört, wichtiger sein als die Staatsangehörigkeit. Das

spricht eher dafür, in erster Linie auf die Eignung abzustellen und weniger auf formale Kriterien.

Der Regierungsrat hat diesen Punkt intensiv diskutiert. Er ist zum Schluss gekommen vorzuschlagen, die gesetzliche Voraussetzung der Staatsbürgerschaft aufzuheben und die Regelung ausdrücklich in die Verordnung aufzunehmen. Mit der vorgeschlagenen Regelung ändert sich einstweilen nichts. Sollte die Rekrutierung geeigneter Polizeikräfte jedoch in Zukunft nicht mehr gewährleistet werden können, könnte durch die Anpassung der Verordnung auf das Erfordernis der Schweizer Staatsangehörigkeit verzichtet werden.

Art. 21a

Kontrollen gehören zu den zentralen Aufgaben jeder Polizei. Bisher sind Personenkontrollen nur nach Massgabe der Strafprozessordnung möglich. Danach können bei einem strafrechtlichen Verdacht Personen- oder Sachkontrollen durchgeführt werden. Für Kontrollen aus anderen polizeilichen Gründen besteht keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage. Andere Polizeigesetze regeln die Kontrollen ausdrücklich (vgl. beispielsweise § 21 des Polizeigesetzes des Kantons Zürich [ZH], § 15 des Polizeigesetzes des Kantons Thurgau [TG]; § 9 Polizeiverordnung des Kantons Schwyz [SZ]). Das Grenzwachtkorps ist gemäss Art. 100 Zollgesetz (ZG, SR 631.0) ebenfalls zu Personenkontrollen befugt. Weil sich polizeiliches Handeln auf eine rechtliche Grundlage stützt und die konkreten Massnahmen einer gesetzlichen Grundlage bedürfen, wird vorgeschlagen, die Polizeikontrolle formell gesetzlich zu regeln, wie das im Übrigen in den Polizeiverordnungen der Schaffhauser Gemeinden für die Ortspolizeien ebenfalls der Fall ist (vgl. z. B. Art. 14 der Polizeiverordnung der Stadt Schaffhausen). Die Regelung befreit die Kontrolle vom bisherigen pönalen Verdacht, weil auch andere polizeiliche Aufgaben Anlass dafür sein können. Umgekehrt ist die Bestimmung eng gefasst, weil die Kontrolle nur zulässig ist, wenn sie zur polizeilichen Aufgabenerfüllung erforderlich ist (vgl. dazu auch BGE 136 I 87). Weitergehende Durchsuchungen und Untersuchungen sind nur gestützt auf die Schweizerische Strafprozessordnung (StPO, SR 312.0) zulässig.

Eine Vernehmlassungsteilnehmerin bemängelt die offene Formulierung, die zu überarbeiten sei. Das Bundesgericht hat jedoch im zitierten Fall die gleiche Bestimmung im Zürcher Polizeigesetz als korrekt beurteilt

und festgestellt, dass anlässlich der Vielzahl möglicher konkreter Situationen eine bestimmte, Fallbeispiele aufzählende Formulierung kaum hilfreich sei und letztlich nicht zu grösserer Bestimmtheit führen würde. Entscheidend sei, dass die Kontrolle zur Erfüllung der Polizeiaufgaben nötig sei und nicht über das Notwendige hinausreiche.

Art. 21b

Kann im Rahmen einer Anhaltung die Identität einer Person nicht festgestellt werden, soll die Polizei befugt sein, erkennungsdienstliche Massnahmen im Sinne der Strafprozessordnung zur Identitätsfeststellung vorzunehmen (vgl. § 22 ZH, § 15 Abs. 2 und § 16 TG, § 9 Abs. 3 SZ). Selbstverständlich unterliegen die Erkenntnisse aus diesen Massnahmen den Anforderungen des Gesetzes über den Schutz von Personendaten (Kantonales Datenschutzgesetz; DSG, SHR 174.100). Sie sind zu vernichten, wenn die Identität der Person festgestellt wurde. Vorbehalten bleiben besondere gesetzliche Bestimmungen, namentlich die Strafprozessordnung.

Eine Vernehmlassungsteilnehmerin regt an, eine «klar definierte zeitliche Frist» zur Datenlöschung im Gesetz vorzugeben. Nach dem Gesetzesentwurf sind die Daten zu vernichten, wenn die Identität der Person festgestellt beziehungsweise der Grund für die Datenerhebung weggefallen ist, und zwar ohne Zeitverzug und ohne zusätzliche Frist.

Art. 23 und Art. 23a

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben erhebt und bearbeitet die Polizei Daten, wobei es sich dabei oft um besonders schützenswerte Personendaten im Sinne des Datenschutzgesetzes handelt (vgl. Art. 2 lit. d DSG). Art. 23 POG ist die formellgesetzliche Grundlage im Sinne von Art. 5 lit. a DSG zur Bearbeitung von Personendaten durch die Polizei. Die Führung einer polizeilichen Registratur muss vom zuständigen Departement bewilligt werden. Die Regelung soll indessen punktuell angepasst werden. Aufgrund von Art. 23 Abs. 1 ist die Polizei befugt, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Daten zu erheben und zu bearbeiten. Es wird vorgeschlagen, die Bestimmung zu präzisieren und einzuschränken. Die Präzisierung betrifft den ausdrücklichen Hinweis, dass Daten bei Dritten und Amtsstellen erhoben werden können. So wird beispielsweise in Erhebungsberichten angegeben, dass über eine Person bei der Sozialhilfebefehörde keine Angaben vorhanden seien; dies erfordert eine Anfrage

bei der entsprechenden Behörde. Umgekehrt wird klargestellt, dass besondere Geheimhaltungspflichten wie z. B. das Arztgeheimnis oder andere Berufsgeheimnisse zu beachten sind.

Aufgrund des Datenschutzgesetzes können Daten bekannt gegeben werden, wenn dafür gesetzliche Grundlagen bestehen oder der Empfänger die Daten zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe benötigt. Das ist im Allgemeinen bei anderen Polizeibehörden (Gemeindepolizei, Polizei eines anderen Kantons) der Fall. Weil es sich aber um einen häufigen und wichtigen Grund handelt, Daten bekannt zu geben, soll er ausdrücklich im Gesetz erwähnt werden. Die Polizei soll zudem auch Daten an Dritte bekannt geben können, wenn dies zu ihrem Schutz nötig ist. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn sie Kenntnisse von einer speziellen Bedrohung gegenüber einer Person hat und die Bekanntgabe zu deren Schutz erforderlich ist. Die Bekanntgabe kann auch für den Veranstalter einer Sport- oder anderen Veranstaltung erforderlich sein, wenn Kenntnisse vorhanden sind, wonach die Veranstaltung gewaltsam gestört werden soll. Auch in diesem Fall kann die Bekanntgabe zur Verhinderung von Straftaten beziehungsweise zur Gewährleistung der Sicherheit notwendig sein.

Die bisherigen Abs. 3 und 4 bleiben unverändert und werden neu als Abs. 4 und 5 aufgeführt.

In einem neuen Art. 23a soll zudem der Informations- und Datenaustausch mit den Schengen-Staaten geregelt werden. In Abs. 1 wird festgehalten, dass der vereinfachte Informationsaustausch sinngemäss nach dem Schengen-Informationsaustausch-Gesetz des Bundes (SlAG, SR 362.2) erfolgt. Der Bund hat für den – obligatorischen – Nachvollzug des Schengen-Rechts eine angepasste gesetzliche Grundlage geschaffen, die aber nur für ihn gilt. Mit der vorgeschlagenen Regelung wird das Bundesrecht auch als kantonales Recht Anwendung finden. Beim Austausch von Personendaten mit anderen Schengen-Staaten beziehungsweise bei der Bekanntgabe von Daten, die in einem anderen Schengen-Staat erhoben worden sind, gelangt das EU-Recht zur Anwendung. Diese Ausnahme von der Anwendung des kantonalen Datenschutzrechts wird ausdrücklich geregelt.

Art. 24 Abs. 3

Nach Art. 24 ist die Polizei berechtigt, zur Erfüllung ihrer Aufgaben Zwang einzusetzen, wenn weniger weitgehende Mittel dafür nicht ausreichen. Das Polizeiorganisationsgesetz regelt mit Ausnahme des Schusswaffengebrauchs (Art. 25) die Ausübung von Zwang nicht näher. Wenn die Angehörigen der Polizei in den Bereichen der Ausländer- und Asylgesetzgebung oder der Bundesgerichtsbarkeit tätig sind oder im Auftrag des Bundes Personen mit Freiheitsbeschränkungen transportieren, gilt für die Anwendung polizeilichen Zwangs das Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG) vom 20. März 2008 (SR 364). Es wird nun vorgeschlagen, generell dieses Bundesgesetz als anwendbar zu erklären, wenn die Polizei Zwang ausübt und keine besonderen Regelungen bestehen. Wie bisher geregelt bleibt in Art. 26 der Schusswaffengebrauch.

Art. 24b

Vgl. Ausführungen zu Art. 30 und 30a

Art. 24d

In Einzelfällen kann es unumgänglich sein, Personen vorübergehend in Polizeigewahrsam zu nehmen, um sie vor schwerwiegenden Gefahren zu schützen, wenn andere Massnahmen nicht möglich sind. So können beispielsweise Obdachlose, stark alkoholisierte oder verwirrte Personen vor dem Erfrieren geschützt oder ausgenüchert werden. Dies ist zwar langjährig gelebte Praxis aller Polizeikorps in der Schweiz, bedarf aber einer gesetzlichen Grundlage, die nun geschaffen werden soll.

Bereits jetzt besteht die Möglichkeit des Polizeigewahrsams beziehungsweise eine Rechtsgrundlage dafür in Art. 24d des Polizeiorganisationsgesetzes bei häuslicher Gewalt, gemäss Art. 8 des Konkordates über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007 (SHR 354.420) sowie bei Zuwiderhandlung gegen das Vermummungsverbot Art. 12 Abs. 3 EG zum StGB). Ähnliche Regelungen kennen auch andere Kantone (vgl. beispielsweise § 25 ZH, § 17 TG, Art. 40 Polizeigesetz des Kantons St. Gallen [SG]). Der «Gewahrsamsartikel» wird deshalb neu gefasst. Neben dem bisherigen Gewahrsam bei unmittelbarer Gefährdung von Leib und Leben namentlich bei häuslicher Gewalt wird der Gewahrsam auch für den Fall vorgese-

hen, wo sich eine Person in einem Zustand befindet, in dem sie für sich oder andere eine ernsthafte Gefährdung darstellt. Eine Person darf nicht länger als unbedingt nötig, höchstens aber 24 Stunden in Gewahrsam behalten werden. Sobald die in Gewahrsam genommene Person ansprechbar ist, muss sie über die Massnahme orientiert und über ihre Rechte aufgeklärt werden. Ihre Stellungnahme sowie Ort, Zeit und Umstände der Anhaltung sind schriftlich festzuhalten.

Minderjährige sowie Personen unter umfassender Beistandschaft sind handlungsunfähig (Art. 17 Schweizerisches Zivilgesetzbuch in der Fassung vom 19. Dezember 2008, BBl 2009, S. 141 ff.). Müssen solche Personen in Gewahrsam genommen werden, ist unverzüglich eine für die elterliche Sorge oder Obhut zuständige Person beziehungsweise ihre Beiständin oder ihr Beistand zu benachrichtigen.

Die Kosten des Gewahrsams sollen der betroffenen Person auferlegt werden, namentlich wenn sie z. B. durch übermässigen Alkoholkonsum den Zustand selber verursacht hat. In der Vernehmlassung ist vorgeschlagen worden, es seien die Kosten immer der betroffenen Person aufzuerlegen. Bei Minderjährigen seien sie allenfalls von den Eltern zu tragen.

Im Einzelnen sind die Kostenfolgen auf Verordnungsstufe zu regeln. Dabei soll auch die Möglichkeit bestehen, von einer Kostenaufgabe abzusehen beispielsweise bei Personen, die aus gesundheitlichen Gründen in Gewahrsam genommen werden mussten. Nicht möglich erscheint die Kostenaufgabe an die Eltern bei Jugendlichen. Nach dem Bundesrecht haben die Eltern grundsätzlich nur für den Unterhalt des Kindes aufzukommen, insbesondere die Kosten von Erziehung, Ausbildung und Kinderschutzmassnahmen (Art. 276 ZGB). Bei unerlaubten Handlungen des Kindes haftet das Familienoberhaupt nur, wenn das durch die Umstände gebotene Mass von Sorgfalt verletzt wurde (Art. 333 ZGB). Für allfällige öffentlich rechtliche Forderungen, die nicht dem Unterhalt des Kindes zugerechnet werden können, dürfte es deshalb nicht möglich sein, die Eltern zur Zahlung zu verpflichten.

Art. 24e

Mit der Trennung des Täters vom potenziellen Tatort können Delikte verhindert werden. Daher kann die Einführung eines Rayonverbotes,

wie im Postulat 2009/2 beziehungsweise der Kleinen Anfrage 2009/6 beschrieben beziehungsweise gefordert, zu einer Verbesserung der Sicherheit insbesondere an den polizeilichen Brennpunkten der Schaffhauser Altstadt führen. Erforderlich ist zudem der Einsatz von ausreichenden Polizeikräften. Wenn der Erlass eines Rayonverbots beispielsweise ein bereits hängiges oder abgeschlossenes Strafverfahren voraussetzt, ist kaum mit einer präventiven Wirkung zu rechnen. Länger dauernde Rayonverbote würden zu einem erheblichen Kontroll- und Administrationsaufwand führen. Insbesondere wird die Kontrolle aufwendig und kann zu einem kontraproduktiven Katz- und Mausspiel zwischen Polizei und Betroffenen führen. Zudem ist fraglich, ob ein Rayonverbot in der Altstadt über Tage und Wochen hinweg verfügt werden könnte, ohne die Grundrechte des Betroffenen in unzulänglicher Art und Weise einzuschränken. Es wäre nicht verfassungskonform, jemandem den Besuch der Arbeitsstelle, einer Privatwohnung oder einer anderen im Rayon angebotenen Dienstleistung über einen längeren Zeitraum zu verbieten. Ziel führend ist daher die Einführung einer Wegweisungs- und Fernhaltebestimmung, die sowohl dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz wie dem aktuellen Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung entspricht. § 31 der Polizeiverordnung enthält heute bereits eine ähnliche Bestimmung, die aber mangels formell gesetzlicher Grundlage fraglich ist.

Neu sollen Störer (beispielsweise schwer alkoholisierte oder sehr aggressive Personen) aus einem definierten Gebiet für maximal 24 Stunden weggewiesen werden können. 24 Stunden erscheinen zwar kurz; dafür kann relativ einfach, rasch und pragmatisch Ruhe geschaffen werden. Die Frist entspricht auch der Regelung im Kanton Zürich (§ 33 ZH).

Art. 24f und Art. 24g

Im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) am 1. Januar 2011 und der damit verbundenen Aufhebung des Bundesgesetzes über die verdeckte Ermittlung (BVE) ist eine Diskussion darüber entbrannt, ob eine unbeabsichtigte Gesetzeslücke entstanden sei, weil die Strafprozessordnung die verdeckte Ermittlung nur noch vorsieht zur Aufklärung von Straftaten, nicht aber zu deren Verhinderung. Mitursache für die Kontroverse war die Rechtsprechung des Bundesgerichtes. Im Entscheid BGE 134 IV 266 ist die Ermittlung von Angehörigen der Polizei, bei der sie eine falsche Identität angeben, als verdeckte Ermittlung qualifiziert worden. Solche Recher-

chen im Internet beziehungsweise in Chatrooms sind eine Präventionsmassnahme, weil bekannt ist, dass auch pädophile Personen Chatrooms nutzen, um sexuelle Kontakte mit Kindern anzubahnen. Unmittelbar nach Bekanntwerden des Bundesgerichtsentscheides sind in den eidgenössischen Räten Vorstösse unternommen worden, mit denen verlangt wurde, dass die verdeckte polizeiliche Vorermittlung von der verdeckten Ermittlung im Strafverfahren abzugrenzen sei. Bei der polizeilichen Fahndung werde nicht durch Aufbau eines besonderen Vertrauensverhältnisses zu den kontaktierten Personen in ein kriminelles Umfeld eingedrungen.

Mit der Motion Nr. 500, die der Kantonsrat am 21. Februar 2011 erheblich erklärt hat, verlangt Kantonsrat Thomas Hurter, die Polizeigesetzgebung sei zu ergänzen, um auch weiterhin solche Präventivmassnahmen zu ermöglichen.

Die Strafprozessordnung legt die Kompetenzen der Strafverfolgungsbehörden, d. h. auch der Polizei, im Rahmen ihrer Aufgabe, Straftaten zu verfolgen und zu beurteilen, fest. Nicht Gegenstand der Strafprozessordnung ist die Verhinderung von Straftaten. Wie bereits oben zu Art. 2 ausgeführt, ist indessen die Prävention durchaus wichtige Aufgabe der Polizei. Dies zeigt sich beispielsweise auch im Bereich der Internetüberwachung. So überwacht die Kontrollstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBIK) im Auftrag von Bund und Kantonen das Internet und fandet in Chatrooms nach Pädophilen oder Kinderpornografie. Ergibt sich aus der Überwachung ein konkreter Verdacht, leitet das KOBIK die Informationen zur Weiterbearbeitung den Strafverfolgungsbehörden von Bund und Kantonen weiter. Bereits die Überwachungs-massnahme bedarf indessen einer gesetzlichen Grundlage. Aus diesem Grund wird vorgeschlagen, dafür eine gesetzliche Grundlage mit einem neuen Art. 24g zu schaffen. Die Bestimmung ist angelehnt an die Regelung in der Polizeiverordnung des Kantons Schwyz (Art. 9d). Danach sollen verdeckte Ermittlungsmassnahmen möglich sein, wenn hinreichende Anzeichen bestehen, dass es zu einer strafbaren Handlung kommen könnte, wenn die besondere Schwere oder Eigenart der in Betracht fallenden Straftat den Eingriff rechtfertigen und andere Massnahmen erfolglos geblieben oder aussichtslos sind oder unverhältnismässig erschwert wären. Im Gegensatz zur verdeckten Ermittlung im Strafverfahren wird auf einen Katalog der in Betracht fallenden Straftaten verzichtet. Es muss sich indessen um eine besonders schwere Straftat

handeln oder es muss die Eigenart der in Betracht fallenden Straftat den Eingriff rechtfertigen. Analog zur verdeckten Ermittlung gemäss Art. 286 StPO muss die Anordnung durch das Zwangsmassnahmengericht genehmigt werden. Wegen der Schwere des Eingriffs ist es angezeigt, wie es im Übrigen auch unter dem BVE galt, die verdeckte Fahndung oder Vorermittlung nur mit richterlicher Genehmigung zuzulassen.

Die verdeckte Vorermittlung ist zudem nur zulässig, wenn andere Massnahmen erfolglos geblieben sind. Als weniger weitgehende Massnahme kann die Observation ausserhalb des Geheim- und Privatbereichs in Frage kommen, die zur Informationsbeschaffung oder zur Gefahrenabwehr auch ausserhalb des Strafverfahrens, für die sie in Art. 282 StPO ausdrücklich geregelt ist, zulässig sein soll.

Die Regelung ist in der Vernehmlassung grundsätzlich auf Zustimmung gestossen. Zwei Vernehmlassende verlangten, es seien auch die Möglichkeit, die verdeckt ermittelnden Personen mit einer Legende auszustatten, beziehungsweise auch die Frage des Zeugenschutzes analog der Schwyzer Regelung zu prüfen. Diese Vorschläge sind aufgenommen worden.

Art. 27 und 27a

Die Erbringung privater Sicherheitsdienste ist im Kanton Schaffhausen grundsätzlich ohne Bewilligung möglich und es bestehen keinerlei Anforderungen an die Erbringer von privaten Sicherheitsdienstleistungen (vgl. Art. 27). Aufgrund des Binnenmarktgesetzes (BGBM; SR 943.02) können Sicherheitsunternehmen, die in einem Kanton zugelassen sind, ihre Dienstleistungen grundsätzlich ohne weiteres Bewilligungsverfahren auch in allen anderen Kantonen erbringen. Dies gilt selbst dann, wenn die erste Zulassung in einem Kanton erfolgt, in dem keine Bewilligung erforderlich ist. Eignungskriterien wie Fachausweise, Hundeführerkurse oder andere Ausbildungsnachweise, welche sich auf die eigentliche praktische Tätigkeit beziehen, dürfen deshalb nicht verlangt werden, wenn eine Firma bereits in einem anderen Kanton tätig ist. Nur Kriterien, welche persönliche Eigenschaften, Versicherungsfragen oder theoretisches Wissen betreffen, dürfen von jedem Kanton grundsätzlich neu geprüft werden. Darunter fallen beispielsweise der Aufenthaltsstatus, die Handlungs- und Zahlungsfähigkeit, der Leumund, die persönliche Eignung, der Abschluss einer Haftpflichtversicherung oder die Kenntnisse

des anwendbaren Rechts. Hier kann der Zielkanton überprüfen, ob die im Herkunftskanton erbrachten Nachweise jenen des Zielkantons entsprechen. Allenfalls muss das Sicherheitsunternehmen die Erfüllung der Kriterien des Zielkantons nachweisen.

Auch Staatsangehörige der EU-Staaten, die als Arbeitnehmer, Selbständige oder Entsandte im Sicherheitsbereich in der Schweiz tätig werden, gelangen grundsätzlich in den Anwendungsbereich des Freizügigkeitsabkommens (FZA, SR 0.142.112.681). Entsprechend kommen sie in den Genuss des im FZA enthaltenen Diskriminierungsverbots der Art. 2 FZA, Art. 9 Anhang I sowie Art. 19 Anhang I FZA. Beschränkungen sind nur möglich, sofern sie in gleichem Mass für Staatsangehörige und Unternehmen aus der Schweiz und aus der EU gelten.

Die Anforderungen der einzelnen Kantone an die Sicherheitsdienstleister sind unterschiedlich. Die Westschweizer Kantone haben ein Konkordat abgeschlossen, das die Anforderungen für die beigetretenen Kantone vereinheitlicht. In der deutschen Schweiz gelten die jeweiligen kantonalen Regelungen, die mehr oder weniger einschränkend sind. Im Kanton Schaffhausen können Sicherheitsdienstleistungen ohne Bewilligung erbracht werden. Aufgrund des Binnenmarktgesetzes können die Zulassungsregeln in den einzelnen Kantonen jedoch unterlaufen werden, weil sich eine Firma in einem Kanton ohne Bewilligungsverfahren voraussetzungsfrei jene Praxis erwerben kann, die sie in der Folge gegenüber allen anderen Kantonen geltend machen kann. Eine Rechtsvereinheitlichung ist der einzige Weg, dies zu verhindern. Aus diesem Grund kam die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren überein, mit einem Konkordat einheitliche Voraussetzungen über die Zulassung von Sicherheitsdienstleistern zu schaffen. Damit soll verhindert werden, dass zweifelhafte Dienstleister aus dem In- oder Ausland eine Tätigkeit aus einem Kanton heraus entfalten, der keine Bewilligung verlangt beziehungsweise keine Anforderungen stellt. Andererseits sollen durch die Rechtsvereinheitlichung einheitliche Anforderungen geschaffen werden.

Der Regierungsrat hat den Konkordatstext mit dem Entwurf eines Berichtes und Antrages der Vernehmlassung unterbreitet. Mit einer Ausnahme haben alle Vernehmlassenden den Beitritt begrüsst. Inzwischen zeigt sich jedoch, dass das Konkordat frühestens 2016 in Kraft treten wird, weil in den meisten Kantonen Gesetzesänderungen nötig sind. Es

wird deshalb vorgeschlagen, zur Zeit noch auf die Ratifikation zu verzichten. Indessen sollen die beiden grundlegenden Bestimmungen des Konkordates, wonach Sicherheitsunternehmen und Sicherheitsangestellte einer Bewilligung bedürfen und die Bewilligungsvoraussetzungen ins kantonale Recht übernommen werden, mit Ausnahme der Regelung über den Abschluss einer theoretischen Grundausbildung. Auf diese Weise kann vermieden werden, dass nationale oder internationale Sicherheitsdienstleister aufgrund der fehlenden Bewilligungspflicht von Schaffhausen aus operieren. Zudem kann sichergestellt werden, dass namentlich Gastwirtschaftsbetriebe, welche zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung sogenannte Türsteher einsetzen müssen, Personen anstellen, welche aufgrund ihres Vorlebens und Verhaltens für diese Tätigkeit als geeignet erscheinen und keine im Strafregisterauszug erscheinende Verurteilung wegen eines Verbrechens oder Vergehens aufweisen.

Der Anwendungsbereich der neuen Bestimmungen ist auf zwei Seiten begrenzt. Einerseits greifen gewisse polizeiliche Tätigkeiten typischerweise so intensiv in die Rechtsstellung von Privaten ein, dass sie aufgrund des staatlichen Gewaltmonopols ausschliesslich durch die Polizei wahrgenommen werden sollen. Diese Abgrenzung ergibt sich durch Aufzählung von bewilligungsfähigen Sicherheitsdienstleistungen in Art. 27 Abs. 2. Andererseits sind gewisse Tätigkeiten typischerweise von so geringer Eingriffsintensität, dass sie bewilligungsfrei ausgeübt werden sollen. Sie sind in Art. 27 Abs. 3 umschrieben. Mit der Erwähnung von Verkehrsdiensten von untergeordneter Bedeutung ist klargestellt, dass die in Art. 67 Signalisationsverordnung erwähnten Schüler-, Werk- und Kadetten-Verkehrsdienste sowie der Strassenbaustellendienst nicht als Sicherheitsdienstleistungen gelten. In Bezug auf die Verhaltenspflichten der Sicherheitsdienstleister wird der bisherige Art. 27 Abs. 2 als neuer Abs. 4 übernommen, ebenso die Möglichkeit, bei Widerhandlungen eine Übertretungsstrafe auszufällen (bisher Abs. 3, neu Abs. 5).

IX. Kosten und Beiträge

Art. 28a

Es ist Aufgabe des Staates, Ruhe und Sicherheit zu gewährleisten beziehungsweise die polizeiliche Grundversorgung in einem genügenden

Masse zur Verfügung zu stellen, wobei die dadurch entstehenden Kosten grundsätzlich von der Allgemeinheit getragen werden. Das Polizeiorganisationsgesetz sieht bereits heute jedoch die Möglichkeit vor, bei ausserordentlichen Einsätzen der Polizei für private Grossveranstaltungen Kosten aufzuerlegen, wobei auf die Interessen der Standortgemeinden Rücksicht zu nehmen ist (Art. 26). Entsprechende Gebührenregelungen obliegen der Vorberatung durch die Polizeikommission (Art. 17).

Die Möglichkeit, für die polizeiliche Tätigkeit Kosten aufzuerlegen, sollte indessen über die Grossveranstaltungen hinaus möglich sein, wenn ähnlich wie bei Grossveranstaltungen in anderen Fällen polizeiliche Leistungen beansprucht werden oder polizeiliche Massnahmen leichtfertig veranlasst werden. Wie bereits bei den Art. 24d und 24e speziell erwähnt, sollen zudem bei den entsprechenden Zwangsmassnahmen Kosten auferlegt werden können. Es ist beispielsweise stossend, wenn die Allgemeinheit für die Kosten aufkommen muss, wenn die Polizei eine stark alkoholisierte Person zu ihrem Schutz in Gewahrsam nehmen und überwachen und anschliessend auch noch die verschmutzte Ausnüchterungszelle reinigen muss. In derartigen Fällen sollen die Kosten dem Verursacher auferlegt werden.

X. Verfahren, Aufsicht, Rechtsschutz und Verantwortlichkeit

Art. 30 und 30a

Bisher war der Rechtsschutz bei Massnahmen gegen häusliche Gewalt (Wegweisung) in Art. 24b geregelt mit der Möglichkeit, den Einzelrichter des Kantonsgerichtes anzurufen. Im Übrigen richten sich Aufsicht und Rechtsschutz gemäss Art. 30 PoG nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz (SHR 172.200).

Neu soll in Art. 30 ausdrücklich festgehalten werden, dass das Verwaltungsrechtspflegegesetz auch für das Verfahren Anwendung findet, sofern keine spezielle Regelung wie beispielsweise die Strafprozessordnung gilt. Dies ist insbesondere angezeigt, weil Art. 7a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes auch das Vorgehen beziehungsweise den Rechtsschutz bei Realakten regelt.

Die direkte Anrufung des Richters in Polizeisachen war bisher nur bei der Wegweisung bei häuslicher Gewalt (Art. 24a) vorgesehen. Neu wird vorgeschlagen, diesen Rechtsweg auch beim Polizeigewahrsam vorzusehen (Art. 24d und Art. 12 Abs. 3 EG zum StGB sowie Art. 8 und 9 des Hooligan-Konkordates, SHR 354.420). Nach Art. 31 Abs. 4 der Bundesverfassung hat jede Person, der die Freiheit nicht von einem Gericht entzogen wird, das Recht, jederzeit ein Gericht anzurufen, das so rasch wie möglich über die Rechtmässigkeit des Freiheitsentzuges entscheidet. Das hat zur Folge, dass auch die vom Polizeigewahrsam betroffene Person sogleich ein Gericht anrufen kann, d. h. auch während des zeitlich beschränkten Gewahrsams (vgl. dazu BGE 136 I 87). In den Fällen der Wegweisung wegen häuslicher Gewalt soll der Richter kurzfristig, d. h. wie bisher innert 3 Arbeitstagen entscheiden. Die kurze Frist ist gerechtfertigt, weil die Wegweisung einen erheblichen Eingriff darstellt und eine längere Wirkungsdauer hat. Demgegenüber dauert der polizeiliche Gewahrsam längstens 24 Stunden. Eine richterliche Überprüfung während der Dauer des Gewahrsames ist somit nicht möglich. Mit der Anrufung des Richters geht es damit um nachträglichen Rechtsschutz, so dass auf eine Behandlungsfrist verzichtet werden kann.

Art. 30b

Mit der Vorlage zur Änderung des Polizeigesetzes beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die computergestützte Zusammenarbeit bei der Aufklärung von Gewaltdelikten vom 2. April 2009 (ViCLAS-Konkordat) zu genehmigen. Nach Art. 13 des Konkordates haben die Kantone die richterliche Behörde zu bestimmen, welche allenfalls die Verlängerung der Frist zur Löschung von Daten bewilligen kann. Es wird vorgeschlagen, diese Aufgabe dem urteilenden Gericht zu übertragen oder dem Kantonsgericht, wenn die Strafe oder Massnahme nicht von einem kantonalen Gericht ausgesprochen, der Täter wegen Schuldunfähigkeit freigesprochen oder das Verfahren eingestellt worden ist.

Art. 31

Der Artikel ermächtigt den Regierungsrat, die zur Ausführung dieses Gesetzes erforderlichen Vorschriften zu erlassen. Dabei sind diverse Artikel erwähnt, die Ausführungsbestimmungen erfordern. Die bisherige Aufzählung ist deshalb mit den neuen Artikeln zu erweitern, bei denen ebenfalls Ausführungsbestimmungen erforderlich sind.

Art. 12a des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB) vom 22. September 1941 (EG StGB)

Bereits heute kann die Polizei im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen und Kundgebungen Personen beobachten und diese sowie deren Äusserungen aufzeichnen, wenn klare Anzeichen bestehen, dass es zu strafbaren Handlungen kommen könnte. Diese Erkenntnisse können jedoch ausschliesslich für Strafverfahren verwendet werden. Für andere Bereiche z. B. im Zusammenhang mit Waffen dürfen sie nicht verwendet werden. Es wird deshalb neu vorgeschlagen, die Erkenntnisse nicht nur für Straf- sondern auch für allfällige Administrativverfahren verwerten zu dürfen. Zudem sollen anonymisierte Aufzeichnungen, die keine Rückschlüsse auf individuelle Personen zulassen, länger aufbewahrt werden können. Solche Aufzeichnungen sind wertvoll für die Ausbildung und die Führung der Polizeikräfte bei künftigen Veranstaltungen.

Art. 19 EG StGB

Bevor die Kantons- und die Stadt- beziehungsweise die Gemeindepolizei Schaffhausen und Neuhausen am Rheinfall zur Schaffhauser Polizei zusammengeführt worden sind, oblagen verschiedene sicherheitspolizeiliche Aufgaben den Gemeinden. Sie stützten sich dabei auf ihre Polizeiverordnungen. Noch heute enthalten die kommunalen Polizeiverordnungen deshalb zahlreiche Bestimmungen, welche die polizeiliche Tätigkeit unterstützen. So verpflichtet beispielsweise Art. 11 der Polizeiverordnung der Stadt Schaffhausen (Rechtsbuch der Stadt Schaffhausen, RS, Nr. 400.1) jedermann, polizeilichen Anordnungen und Vorladungen Folge zu leisten. Jede Störung oder Behinderung der polizeilichen Tätigkeit ist verboten (Art. 11). Wer den Bestimmungen der Polizeiverordnung zuwiderhandelt, beispielsweise indem er polizeilichen Anordnungen nicht Folge leistet oder die polizeiliche Tätigkeit behindert, wird mit Busse bis zu 1'000 Franken bestraft (Art. 59 Polizeiverordnung). Das kantonale Recht kennt zurzeit keine entsprechenden Bestimmungen, obwohl die sicherheitspolizeilichen Aufgaben weitgehend auf die Schaffhauser Polizei übergegangen sind (vgl. Art. 5 und Art. 8 Abs. 1 lit. b PoG). In einem Rekursfall musste der Regierungsrat deshalb eine gestützt auf die städtische Polizeiverordnung auferlegte Busse wegen der Störung von polizeilichen Handlungen aufheben, weil sich die Schaffhauser Polizei bei der Erfüllung ihrer Aufgaben aufgrund des kantonalen Rechts nicht auf das kommunale Recht abstützen kann.

Namentlich im Zusammenhang mit der Gewaltproblematik in der Schaffhauser Altstadt ist das kein befriedigender Zustand, weil Widersetzlichkeiten gegenüber der Polizei sehr häufig vorkommen und nur dann nach Art. 286 StGB geahndet werden können, wenn die damit verbundene Behinderung vollendet ist. Leichtere Fälle der Hinderung einer Amtshandlung sowie das blosses Stören sind dem kantonalen Übertretungsstrafrecht vorbehalten (vgl. BGE 81 IV 165). Wie bereits erwähnt, gibt es auf kantonaler Ebene im Gegensatz zur kommunalen jedoch keinen entsprechenden Übertretungsstraftatbestand. Aus diesem Grund soll er durch Ergänzung des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch (EG StGB) geschaffen werden.

Art. 31 Abs. 1 EG StGB

Das kantonale Recht sieht in Art. 31 Abs. 1 EG StGB vor, dass für bestimmte geringfügige Übertretungen statt einer Verzeigung und Beurteilung durch die ordentlichen Strafrechtspflegeorgane der unmittelbare Busseneinzug erfolgen kann, wenn sich der Beschuldigte diesem Verfahren unterzieht. Die Übertretungen, für welche der unmittelbare Busseneinzug möglich ist, und die Höhe der im Einzelfall zulässigen Bussen sind in der Verordnung über den unmittelbaren Busseneinzug vom 11. Juli 1989 (SHR 311.101) aufgelistet. Das Postulat Nr. 2009/2 «Massnahmen für ein sicheres und sauberes Schaffhausen mit gleichzeitiger Erhaltung der Ausgangsqualität» fordert eine Anpassung dieser Verordnung. Die Anpassung liegt in der Zuständigkeit des Regierungsrates. Das EG zum StGB begrenzt den Höchstbetrag der Ordnungsbussen auf 200 Franken. Dies entsprach dem seinerzeitigen Höchstbetrag im Ordnungsbussengesetz (OBG, SR 741.03) des Bundes. In der Zwischenzeit ist der Betrag auf 300 Franken erhöht worden. Es wird deshalb vorgeschlagen, diesen Höchstbetrag auch im kantonalen Recht wieder auf die gleiche Höhe wie im Bund festzulegen beziehungsweise in Bezug auf die Höchstbusse auf das Bundesgesetz zu verweisen. Damit ist bei einer künftigen Anpassung des Bundesrechts keine Anpassung im kantonalen Recht mehr erforderlich. Die Überarbeitung und Anpassung der Verordnung über den unmittelbaren Busseneinzug ist auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Gesetzesänderung vorgesehen.

Art. 17 Abs. 3 des Gesetzes über den Schutz von Personendaten (Kantonales Datenschutzgesetz)

Nach Art. 17 des Datenschutzgesetzes sind nicht mehr benötigte Personendaten zu vernichten. Diese Regelung kann sich allerdings als Nachteil für die Personen, deren Daten erhoben wurden, erweisen, weil mit der Löschung von Daten auch allfällige Beweise für ein widerrechtliches Verhalten beseitigt werden können. Der EU-Rahmenbeschluss 2008/977/Ji über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, verlangt deshalb, dass Daten, deren Löschung die Interessen der betroffenen Personen beeinträchtigen könnten, markiert und damit für eine Löschung gesperrt werden können. Es handelt sich bei diesem Rahmenbeschluss um Bestimmungen, welche im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft der Schweiz im Schengen-Raum ins nationale Recht und auch ins kantonale Recht übernommen werden müssen. Auch ausserhalb der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit erweist sich eine Regelung, wonach die Datenvernichtung nicht erfolgen darf, wenn damit die Interessen der betroffenen und damit der zu schützenden Person beeinträchtigt werden. Deshalb wird die entsprechende Ergänzung von Art. 17 Abs. 3 des Datenschutzgesetzes vorgeschlagen.

3. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die vorgeschlagenen Änderungen führen weder zu Mehrausgaben noch haben sie personelle Auswirkungen.

4. Abschreibung von parlamentarischen Vorstössen

Als Folge der Vorlage sind das am 7. April 2009 für erheblich erklärte Postulat Nr. 46 «Massnahmen für ein sicheres und sauberes Schaffhausen mit gleichzeitiger Erhaltung der Ausgangsqualität» (vgl. Ratsprotokoll 2009, S. 523 ff.) und die Motion Nr. 500 betreffend verdeckte Ermittlungen im Vorfeld eines Strafverfahrens als erledigt abzuschreiben.

*Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren*

Wir ersuchen Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem im Anhang beigefügten Entwurf zuzustimmen sowie das Postulat Nr. 46 und die Motion Nr. 500 als erledigt abzuschreiben.

Schaffhausen, 9. August 2011

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident:
Dr. Reto Dubach

Der Staatsschreiber:
Dr. Stefan Bilger

Polizeiorganisationsgesetz

Änderung vom ...

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst:

I.

Das Gesetz über die Organisation des Polizeiwesens (Polizeiorganisationsgesetz) vom 21. Februar 2000 wird wie folgt geändert:

Titel

Polizeigesetz

Art. 2 Abs. 1

¹ Die Polizei sorgt für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, Ruhe und Ordnung. Sie trägt durch Information, Beratung und andere geeignete Massnahmen zur Verhütung von Straftaten und Unfällen bei und unterstützt die Behörden bei der Durchsetzung der Rechtsordnung, soweit die Anwendung von Zwang gegen Personen und Sachen eine polizeiliche Mitwirkung erfordert. Weiter nimmt sie andere, ihr durch die Gesetzgebung übertragenen Aufgaben wahr.

Art. 15 Abs. 1 und 3

¹ In den Polizeidienst kann aufgenommen werden, wer die erforderlichen geistigen, charakterlichen und körperlichen Voraussetzungen erfüllt und eine polizeiliche Grundschulung abgeschlossen hat.

³ Der Regierungsrat erlässt die näheren Bestimmungen über die Aufnahme in den Polizeidienst. Er kann Auflagen betreffend Wohnsitz und Bürgerrecht sowie bei Zivilangestellten Ausnahmen vom Erfordernis einer bestandenen polizeilichen Grundschulung vorsehen.

Art. 21a

¹ Wenn es zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötig ist, darf die Polizei eine Person anhalten, um deren Identität festzustellen.

Personen- und
Sachkontrolle

² Die angehaltene Person kann auf den Polizeiposten geführt werden, wenn die Feststellung der Personalien an Ort und Stelle nicht möglich ist oder wenn der Verdacht besteht, dass die Angaben unrichtig sind.

³ Die Polizei kann angehaltene Personen verpflichten, mitgeführte Sachen vorzuzeigen oder Behältnisse zu öffnen.

Art. 21b

Erkennungsdienstliche Massnahmen

¹ Kann die Identität einer Person nicht festgestellt werden, ist die Polizei befugt, erkennungsdienstliche Massnahmen vorzunehmen, wenn diese zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig sind und mit anderen vorhandenen Mitteln nicht oder nur mit erheblichen Schwierigkeiten erfolgen können.

² Vorbehältlich besonderer gesetzlicher Bestimmungen sind erkennungsdienstlich erhobene Daten zu vernichten, sobald die Identität der Person festgestellt wurde oder der Grund für die Erhebung der Daten weggefallen ist.

Art. 23

Bearbeitung von Daten

¹ Die Polizei bearbeitet die für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Daten. Die Führung einer Registratur bedarf der Bewilligung des zuständigen Departementes.

² Die Polizei ist unter Vorbehalt besonderer Geheimhaltungspflichten berechtigt, bei Amtsstellen und Dritten Daten zu erheben.

³ Die Polizei ist befugt, Daten bekannt zu geben an:

a) andere Polizeibehörden, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist;

b) Dritte, soweit dies zu ihrem Schutz nötig ist.

⁴ Im Übrigen richten sich die Bearbeitung von Personendaten sowie das Einsichtsrecht nach den Bestimmungen des kantonalen Datenschutzgesetzes, soweit internationale Abkommen, das Bundesrecht oder die Spezialgesetzgebung nichts Anderes vorsehen.

⁵ Der Regierungsrat regelt das Nähere und erlässt insbesondere Vorschriften über die Löschung von Daten.

Art. 23a

Informations- und Datenaustausch mit Schengen-Staaten

¹ Der vereinfachte Informationsaustausch mit Schengen-Staaten zu Ermittlungszwecken richtet sich sinngemäss nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und denjenigen der anderen Schengen-Staaten vom 12. Juni 2009 (Schengen-Informationsaustausch-Gesetz, SlaG)¹⁾.

² Tauscht die Polizei mit anderen Schengen-Staaten Personendaten aus, die zum Zweck der Verhütung, Ermittlung oder Verfolgung von Straftaten oder der Vollstreckung strafrechtlicher Sanktionen erhoben oder bearbeitet werden, kommen die direkt anwendbaren Bestimmungen des EU-Rahmenbeschlusses über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen erhoben werden, zur Anwendung.

³ Für die Bekanntgabe von Personendaten, die bei einem Schengen-Staat erhoben wurden, an einen Drittstaat, eine internationale Einrichtung oder an Private gelten die Bestimmungen über die Rechtshilfe im Rahmen des Schengener-Assoziierungsabkommens nach dem Schweizerischen Strafgesetzbuch sowie über die polizeiliche Amtshilfe nach dem StAG.

Art. 24 Abs. 3

³ Im Übrigen richtet sich die Anwendung polizeilichen Zwanges sinngemäss nach dem Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwanges und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG) vom 20. März 2008 ²⁾, soweit keine besonderen Regelungen bestehen.

Art. 24b

Aufgehoben

Art. 24d

¹ Wenn die Gefährdung nicht auf andere Weise abgewendet werden kann, kann die Polizei Personen in Gewahrsam nehmen, die

Polizeilicher
Gewahrsam

- a) sich in einem Zustand befinden, in dem sie für sich oder andere eine ernsthafte Gefährdung darstellen oder
- b) die andere Personen, insbesondere ihre Mitbewohner gemäss Art. 24a, ernsthaft und unmittelbar an Leib und Leben gefährden.

² Die Person darf nicht länger als unbedingt notwendig, höchstens aber 24 Stunden in Gewahrsam behalten werden.

³ Sobald die in Gewahrsam genommene Person ansprechbar ist, muss sie über die Massnahme orientiert und über ihre Rechte aufgeklärt werden. Ihre Stellungnahme sowie Ort, Zeit und Umstände der Anhaltung sind schriftlich festzuhalten.

⁴ Bei Minderjährigen sowie Personen unter umfassender Beistandschaft ist ohne Verzug eine für die elterliche Sorge oder Obhut zuständige Personen beziehungsweise der Beistand oder die Beiständin zu benachrichtigen.

⁵ Die Kosten können der betroffenen Person auferlegt werden.

Art. 24e

Wegweisung
und Fernhaltung

¹ Die Polizei ist befugt, für die Dauer von maximal 24 Stunden Personen von einem Ort wegzuweisen oder fernzuhalten wenn sie:

- a) ernsthaft und unmittelbar gefährdet sind oder Dritte ernsthaft und unmittelbar gefährden oder in unzumutbarer Weise belästigen oder behindern;
- b) Einsätze zur Wiederherstellung oder Aufrechterhaltung der Sicherheit, Ruhe und Ordnung, insbesondere durch Polizeikräfte, Schadenwehren oder Rettungsdienste, behindern;
- c) die Polizei an der Durchsetzung vollstreckbarer Anordnungen hindern.

² Die Kosten werden der weggewiesenen Person auferlegt.

Art. 24f

Observation

¹ Die Polizei kann zur Informationsbeschaffung oder zur Gefahrenabwehr Personen ausserhalb des geschützten Geheim- beziehungsweise Privatbereichs offen oder verdeckt beobachten. Die Beobachtungen sind zeitlich und örtlich zu begrenzen.

Art. 24g

Verdeckte Ermittlung ausserhalb von Strafverfahren

¹ Die Polizei kann zur Erkennung und Verhinderung von Straftaten eine verdeckte Ermittlung anordnen, wenn

- a) hinreichende Anzeichen bestehen, dass es zu strafbaren Handlungen kommen könnte;
- b) die besondere Schwere oder Eigenart der in Betracht fallenden Straftat den Eingriff rechtfertigen und
- c) andere Massnahmen erfolglos geblieben sind, aussichtslos oder unverhältnismässig erschwert wären.

² Als verdeckte Ermittlerinnen oder Ermittler dürfen nur Angehörige der Polizei eingesetzt werden. Die Polizeikommandantin oder der Polizeikommandant kann sie mit einer Legende ausstatten und ihnen auch im Falle der Befragung als Auskunftsperson oder Zeuge im Strafverfahren Anonymität zusichern.

³ Der Einsatz einer verdeckten Ermittlerin oder eines verdeckten Ermittlers bedarf der Genehmigung des Zwangsmassnahmengerichts. Das Genehmigungsverfahren richtet sich sinngemäss nach der Schweizerischen Strafprozessordnung³⁾.

⁴ Für tatverdachtsbezogene Ermittlungen bleiben die strafprozessualen Bestimmungen vorbehalten.

Art. 27

¹ Personen, die Sicherheitsdienstleistungen erbringen (Sicherheitsangestellte), und natürliche und juristische Personen, die Sicherheitsdienstleistungen anbieten und erbringen (Sicherheitsunternehmen), bedürfen einer Bewilligung der Schaffhauser Polizei.

Private
Sicherheits-
dienstleistungen

² Als Sicherheitsdienstleistungen geltend namentlich Kontroll- und Aufsichtsdienste einschliesslich des Türsteherdienstes, Bewachungs- und Überwachungsdienste, Schutzdienste für Personen und Güter mit erhöhter Gefährdung, Sicherheitstransporte von Personen, Gütern und Wertsachen, Detektivdienste und der Betrieb von Alarm-, Einsatz- und Sicherheitszentralen.

³ Nicht als Sicherheitsdienstleistungen gelten Kontroll-, Aufsichts- und Verkehrsdienste von untergeordneter Bedeutung, namentlich Ticketkontrollen, Kassadienste, Besucherleitdienste und Besucherbetreuungsdienste.

⁴ Sicherheitsangestellte und Sicherheitsunternehmen sind verpflichtet,

- a) der Polizei Auskunft über getroffene und geplante Massnahmen zu erteilen und alle besonderen Vorkommnisse zu melden;
- b) über ihre Wahrnehmungen aus dem Bereich der Tätigkeit der Polizei Stillschweigen zu bewahren;
- c) alles zu unterlassen, was die Erfüllung der Aufgaben der Polizei beeinträchtigen und zur Verwechslung mit Polizeiorganen führen könnte.

⁵ Widerhandlungen werden mit Busse bestraft.

Art. 27a

¹ Eine Bewilligung als Sicherheitsangestellte erhält eine Person, wenn

Bewilligungs-
voraussetzungen

- a) sie Schweizer Staatsangehörige, Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Union oder der Europäischen Freihandelsassoziation oder seit mindestens zwei Jahren Inhaberin einer Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung ist;
- b) sie handlungsfähig ist;
- c) keine im Strafregisterauszug erscheinende Verurteilung wegen eines Verbrechens oder Vergehens vorliegt;
- d) sie mit Blick auf ihr Vorleben und ihr Verhalten für diese Tätigkeit als geeignet erscheint.

² Einer Person wird bewilligt, ein Sicherheitsunternehmen oder eine Zweigniederlassung zu führen, wenn sie

- a) Schweizer Staatsangehörige, Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Union oder der Europäischen Frei-

handelsassoziation oder Inhaberin einer Niederlassungsbewilligung ist;

b) die Voraussetzungen von Abs. 1 Bst. b – d erfüllt.

³ Einem Sicherheitsunternehmen bzw. einer Zweigniederlassung wird die Betriebsbewilligung erteilt, wenn

a) eine Betriebshaftpflichtversicherung mit einer Deckungssumme von mindestens drei Millionen Franken besteht;

b) gewährleistet ist, dass die Sicherheitsangestellten für die ihnen übertragenen Aufgaben hinreichend ausgebildet sind und regelmässig weitergebildet werden.

Titel nach Art. 28

IX. Kosten und Beiträge

Art. 28a Kosten

Wer polizeiliche Massnahmen leichtfertig verursacht oder besondere polizeiliche Leistungen beansprucht, kann zum Ersatz der Kosten verpflichtet werden.

Titel vor Art. 30

X. Verfahren, Aufsicht, Rechtsschutz und Verantwortlichkeit

Art. 30

¹ Verfahren, Aufsicht und Rechtsschutz im Polizeiwesen richten sich unter Vorbehalt abweichender Regelungen nach den Bestimmungen des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen.

Art. 30a

¹ Der Einzelrichter des Kantonsgerichtes ist zuständig für die Überprüfung:

a) von Wegweisungsverfügungen gemäss Art. 24a, über die er innert drei Tagen seit Eingang des Rechtsmittels entscheidet;

b) des polizeilichen Gewahrsams gemäss Art. 24d, Art. 12a Abs. 3 EG zum StGB sowie Art. 8 und 9 Hooligan-Konkordat;

² Er überprüft die Verfügung aufgrund der Akten. Er kann eine mündliche Verhandlung anordnen und Dritten Gelegenheit zur schriftlichen oder mündlichen Stellungnahme geben.

³ Das Rechtsmittel ist innert 10 Tagen nach der Mitteilung der Verfügung zu erheben und hat keine aufschiebende Wirkung, wenn aus besonderen Gründen nicht etwas anderes angeordnet wurde.

Rechtsschutz
bei Zwangs-
massnahmen

Art. 30b

Für die Verlängerung der Frist zur Löschung von Daten gemäss Art. 13 Abs. 1 lit. b der Interkantonalen Vereinbarung über die computergestützte Zusammenarbeit bei der Aufklärung von Gewaltdelikten vom 2. April 2009 (ViCLAS-Konkordat) ist das kantonale Gericht zuständig, das die Strafe oder Massnahme ausgesprochen hat. Wurde die Strafe oder Massnahme nicht von einem kantonalen Gericht ausgesprochen, der Täter wegen Schuldunfähigkeit freigesprochen oder das Verfahren eingestellt (Art. 13 Abs. 1 lit. f ViCLAS-Konkordat), entscheidet das Kantonsgericht.

Richterliche
Entscheidung ge-
mäss ViCLAS-
Konkordat

Art. 31

Der Regierungsrat erlässt die zur Ausführung dieses Gesetzes erforderlichen Vorschriften, insbesondere zu Art. 14, 15, 23, 24d, 24e, 26, 27, 27a, 28 und 28a.

Vollzugsbe-
stimmungen

II.

Die nachfolgenden Gesetze werden wie folgt geändert:

- a) Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB) vom 22. September 1941:

Art. 12a Abs. 2

² Nicht mehr für ein Straf- oder Verwaltungsverfahren benötigte Aufnahmen sind spätestens innert 30 Tagen nach deren Aufzeichnung zu löschen. Davon ausgenommen sind anonymisierte Aufzeichnungen, die keine Rückschlüsse auf individuelle Personen zulassen.

Art. 19

¹ Wer polizeiliche Amtshandlungen stört, behindert oder erschwert, wird mit Busse bestraft.

Störung von Po-
lizeihandlungen

² Insbesondere wird mit Busse bestraft, wer polizeilichen Anordnungen nicht nachkommt, die Nennung seines Namens und seiner Adresse verweigert oder hierüber falsche Angaben macht.

Art. 31 Abs. 1

¹ Der Regierungsrat kann durch Verordnung die Polizeiorgane ermächtigen, bei bestimmten geringfügigen Übertretungen einen festen Bussenbetrag auf der Stelle gegen Quittung zu erheben, sofern sich der Beschuldigte diesem Verfahren unterzieht. Die Höchstgrenze des Bussenbetrages entspricht derje-

nigen des Ordnungsbussengesetzes vom 24. Juni 1970 (SR 741.03).

- b) Gesetz über den Schutz von Personendaten (Kantonales Datenschutzgesetz) vom 7. März 1994:

Art. 17 Abs. 3

³ Die Vernichtung nicht mehr benötigter Personendaten ist aufzuschieben, solange berechtigter Grund zu der Annahme besteht, dass eine Löschung die schutzwürdigen Interessen der betroffenen Person beeinträchtigen würde.

III.

Natürliche und juristische Personen, die bei Inkrafttreten dieser Gesetzesänderungen Sicherheitsdienstleistungen erbringen oder anbieten, sind berechtigt, ihre Tätigkeit bis zum Entscheid über das Bewilligungsgesuch, längstens aber während sechs Monaten, bewilligungsfrei auszuüben.

IV.

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

² Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

³ Die Änderung von Art. 30b tritt nur in Kraft, wenn der Beitritt des Kantons zur Interkantonalen Vereinbarung über die computergestützte Zusammenarbeit bei der Aufklärung von Gewaltdelikten vom 2. April 2009 (ViCLAS-Konkordat) genehmigt worden ist.

⁴ Das Gesetz ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen, ...

Im Namen des Kantonsrates
Der Präsident:

Die Sekretärin:

Fussnoten:

1) SR 362.2

2) SR 364

3) SR 312