

Jürg Marcel Tiefenthal

Dr. iur., Bundesverwaltungsrichter,
Lehrbeauftragter für Öffentliches Recht
an der Universität Zürich

Kantonales Polizeirecht der Schweiz

Schulthess § 2018

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XXXIII
Literaturverzeichnis	XLVII
Materialienverzeichnis	LXXV
Rechtsquellenverzeichnis	LXXXIII

Einleitung	1
I. Gegenstand und Ziel	1
II. Vorgehen	2
III. Stand	3

1. Teil: Grundlagen	5
----------------------------------	----------

<i>I. Kapitel: Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben</i>	<i>5</i>
--	-----------------

§ 1 Verfassungshistorischer Hintergrund	5
I. Vorentwicklungen (1803–1848)	5
II. Frühe Verfassungsgeschichte (1848–1874)	6
1. Bundesstaatsgründung mit Verfassungsgebung (1848)	6
2. Totalrevision der Bundesverfassung (1874)	9
§ 2 Verfassungsrechtliche Zuständigkeitsordnung	10
I. Grundsätzliches	11
1. Prinzip der Einzelermächtigung	11
2. Kooperativer Föderalismus	13
a) Begriff, Zweck und Formen	13
b) Abschluss interkantonaler Vereinbarungen	15
c) Errichtung interkantionaler Institutionen	16
d) Rechtliche Grenzen im vertikalen Verhältnis Bund–Kantone	18
II. Gesetzgebungs- und Rechtsanwendungskompetenzen der Kantone	19
1. Kantonale Polizeihochheit und Aufgabenautonomie	19
2. Überkantonale Polizeizusammenarbeit	21
a) Interkantonale Institutionen und Verträge	21
b) Vereinbarungen mit Beteiligung des Bundes	29
III. Gesetzgebungs- und Rechtsanwendungskompetenzen des Bundes	32
1. Zentrale Stellung und Bedeutung von Art. 57 BV	32
2. Sicherheitsrechtliche Letztverantwortung des Bundes	35
3. Landesverteidigung	37

4.	Zivilschutz.....	38
5.	Strafrecht.....	40
6.	Staatsschutz.....	40
IV.	Polizeiliche Kompetenzen des Bundes im Besonderen	43
1.	Polizeispezifische Bundesgesetze	43
2.	Sicherheitspolizeiliche Kompetenzen	45
3.	Gerichts- bzw. kriminalpolizeiliche Kompetenzen	48
4.	Verwaltungspolizeiliche Kompetenzen	53
5.	Militärpolizeiliche Kompetenzen	57
V.	Vollzug von Bundesrecht durch die Kantone	61
1.	Grundsatz des Vollzugsföderalismus	61
2.	Strafverfolgung	62
a)	Eckpfeiler für den kantonalen Rechtsvollzug	62
b)	Gerichtspolizeiliche Organe.....	64
c)	Zwangsmassnahmen	67
d)	Ermittlungsverfahren	70
e)	Rechtsweg gegen gerichtspolizeiliches Handeln	74
3.	Waffen- und Sprengstoffgesetzgebung	74
4.	Strassen- und Schifffahrtsgesetzgebung.....	75
VI.	Kompetenzverteilung betreffend Abschluss und Umsetzung völkerrechtlicher Verträge.....	78
1.	Kompetenzen des Bundes zum Vertragsabschluss.....	78
2.	Mitwirkungsrechte und -pflichten der Kantone.....	79
3.	Kompetenzen der Kantone zum Vertragsabschluss	80
§ 3	Internationale Polizeikooperation	83
I.	Allgemeines	83
1.	Begriff.....	83
2.	Völkerrechtliche Schranke mit Vorbehalt	84
3.	Kooperationsstrategie gestützt auf drei Säulen	85
4.	Herausforderung für die Rechtsanwendung	85
5.	Anlauf- und Koordinationsstelle	86
II.	Polizeiliche Kooperation der Schweiz mit dem Ausland	87
1.	Globale multilaterale Polizeizusammenarbeit	87
a)	Internationale kriminalpolizeiliche Organisation «Interpol»	87
b)	Andere internationale Organisationen.....	89
2.	Bilaterale bzw. trilaterale Polizeizusammenarbeit	90
a)	Polizeiverträge mit den Nachbarstaaten.....	90
b)	Kooperationsabkommen mit anderen Staaten	94
3.	Euro-regionale Polizeizusammenarbeit.....	95
a)	Kooperationsabkommen Schweiz–Europol	95

b) Schengen/Dublin-Assoziierungsabkommen	97
4. Andere völkerrechtliche Abkommen	100
2. Kapitel: Auftrag und Handeln der Polizei.....	102
§ 4 Wesentliche Aspekte des polizeilichen Grundauftrags	102
I. Verwaltungsrechtliche(r) Polizeibegriff(e).....	103
1. Unbestimmtheit und Mehrdeutigkeit.....	103
2. Geschichtliche Entwicklung und Wandel	104
3. Unterschiedliche Begriffe	106
a) Institutioneller oder organisatorischer Polizeibegriff.....	106
b) Materieller oder funktioneller Polizeibegriff	108
c) Formeller Polizeibegriff.....	109
d) Aufgabenspezifische Polizeibegriffe	110
4. Zielführende Begriffsverwendung	113
II. Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung	114
1. Formelle Verankerung in den Kantonsverfassungen.....	114
2. Begriff – Annäherung und Klärungsversuch.....	115
a) Eingrenzung der Bedeutung beider Teilaspekte.....	115
b) Funktion als Oberbegriff und inhaltliche Herleitung	116
c) Verwirrende Begriffsverwendung in der Rechtsetzung	118
3. Einzelne polizeiliche Schutzgüter	118
a) Leib, Leben, Freiheit und Eigentum	118
b) Öffentliche Gesundheit	119
c) Öffentliche Ruhe.....	119
d) Öffentliche Sittlichkeit.....	119
e) Weitere Schutzgüter.....	120
III. Verhütung von Straftaten und Unfällen.....	121
1. Allgemeine Präventionstätigkeit	121
a) Praktische Ansätze.....	121
b) «Community Policing» im Besonderen	124
2. Abgrenzungen	125
a) Grundauftrag oder (kriminal)polizeiliche Vorermittlung?	125
b) Polizeiliche Vorermittlungstätigkeit	125
3. Unterschiedliche Regelungskonzepte.....	126
IV. Amts- und Vollzugshilfe	127
1. Amtshilfe zwecks Durchsetzung der Rechtsordnung	127
2. Gesetzlich übertragene Vollzugshilfe.....	133
V. Hilfeleistung.....	136
1. Handlungspflicht während der Dienstausübung.....	136
2. Handlungspflicht ausser Dienst.....	137

VI.	Schutz privater Rechte	139
1.	Hintergrund und Bedeutung.....	139
2.	Jüngere Rechtsentwicklung.....	140
3.	Voraussetzungen	141
4.	Spezialgesetzliche Regelungen	142
§ 5	Anforderungen an das polizeiliche Handeln	144
I.	Einführung	145
1.	Rechtsstaatliche Schranken	145
2.	Polizeiliche Befugnisse	146
a)	Rechtssetzung durch Legislative und Exekutive	146
b)	Rechtsanwendung durch Polizeiorgane	146
c)	Zuständigkeit und Aufgabenzuweisung	147
d)	Polizeiliche Massnahmen und polizeilicher Zwang	149
3.	Verfassungsgarantien und strafprozessuale Grundsätze	150
II.	Gesetzmässigkeitsprinzip	150
1.	Zur Bedeutung im Allgemeinen	150
2.	Zur besonderen Bedeutung im Polizeirecht.....	152
a)	Materiell-rechtliche Verankerung in den Polizeigesetzen	152
b)	Bestimmtheitsgebot und gesetzestechnische Herausforderung	153
c)	Abweichung vom Prinzip im Ausnahmefall	154
III.	Öffentliches Interesse	156
1.	Unschärfer Begriff	156
2.	Materiell-rechtliche Verankerung in den Polizeigesetzen	156
IV.	Verhältnismässigkeitsprinzip	158
1.	Ursprung und Einschränkung durch Justiz.....	158
2.	Interessenabwägung	158
3.	Materiell-rechtliche Verankerung in den Polizeigesetzen	159
4.	Mangelhafter Rechtsschutz	160
V.	Störerprinzip.....	161
1.	Ausfluss des Verhältnismässigkeitsprinzips.....	161
2.	Begriff und Funktion.....	162
3.	Arten von Störern (Typologie).....	163
a)	Verhaltensstörer	164
b)	Zustandsstörer.....	165
c)	Zweckveranlasser als Störer	167
4.	Mehrzahl von Störern (Realleistungs- und Duldungspflicht).....	169
5.	Mehrzahl von Verursachern (Kostenpflicht).....	170
6.	Materiell-rechtliche Verankerung in den Polizeigesetzen	171
a)	Interkantonaler Vergleich	171
b)	Grundzüge der Ausnahmeregelungen	172

VI.	Opportunitätsprinzip.....	173
1.	Inhalt, Zweck und Schranken.....	173
2.	Materiell-rechtliche Verankerung in den Polizeigesetzen	175
3.	Abgrenzung: Strafprozessuales Opportunitätsprinzip	175
VII.	Verursacherprinzip	176
§ 6	Polizeiliche Generalklausel.....	177
I.	Begriff und Funktion.....	177
II.	Rechtsgrundlagen	179
III.	Anwendungsvoraussetzungen	180
1.	Übersicht.....	180
2.	Voraussetzungen im Einzelnen	181
a)	Gefährdung eines fundamentalen Rechtsgutes.....	181
b)	Schwerwiegende Gefahr	182
c)	Zeitliche Dringlichkeit	182
d)	Subsidiarität	183
e)	Zuständigkeit	183
f)	Verhältnismässigkeit.....	183
3.	Aktueller Stand in Rechtsprechung und Lehre.....	184
IV.	Polizeiliche Generalklauseln im kantonalen Recht.....	185
1.	Spezialgesetzliche Kodifizierung des Polizeirechts	185
2.	Charakterisierung und interkantonaler Vergleich.....	185
3.	Ergebnis	187
V.	Spezialfall «Polizeinotstand»	188
1.	Begriff und Abgrenzung	188
2.	Notstandsmassnahmen	189
a)	Polizeinotverordnung.....	189
b)	Polizeinotverfügung.....	190
3.	Abweichung vom Störerprinzip	190
4.	Staatshaftung.....	191
2. Teil:	Thematische Darstellung des geltenden Polizeirechts.....	193
1. Kapitel:	Traditionelle polizeiliche Standardmassnahmen.....	193
§ 7	Anhaltung, Identitätsfeststellung und Mitnahme	193
I.	Vorbemerkung.....	193
II.	Anhaltung zwecks Identitätsfeststellung	194
1.	Begriff und Bedeutung.....	194
2.	Notwendigkeit der Massnahme	196
3.	Dauer der Massnahme	198
III.	Sicherheits- oder kriminalpolizeilicher Grund der Anhaltung.....	199

1. Grundlegende Abgrenzungsproblematik.....	199
2. Rechtslage vor Inkrafttreten der Strafprozessordnung	199
3. Folgen der Einführung von Art. 215 StPO	200
4. Gerichtspolizeiliche Anhaltung im Einzelnen	201
IV. Besondere Schnittstellen zu anderen Rechtsgebieten	205
1. Anhaltung i.V.m. Zwangsanwendung nach Bundesrecht	205
2. Kontrollen und Ausweispflicht nach Strassenverkehrsrecht	205
3. Personenkontrollen im Grenzraum.....	206
4. Exkurs: Personenkontrollen im öffentlichen Verkehr	207
V. Interkantonale Rechtsvergleichung	208
§ 8 Wegweisung und Fernhaltung	211
I. Begriffe und Bedeutung der Massnahmen	211
II. Wichtige Abgrenzungen.....	212
1. Kantonales und interkantonales Recht	213
2. Bundesrecht.....	214
III. Interkantonale Rechtsvergleichung	216
1. Grundsätzliches.....	216
2. Wesentliche Unterschiede	217
IV. Anforderungen an die Wegweisung in der Praxis	219
1. Überprüfung der Rechtmässigkeit.....	219
2. Betroffene Grundrechte.....	220
3. Einschränkungen von Freiheitsrechten.....	222
§ 9 Vorladung und Befragung bzw. Einvernahme	227
I. Sicherheitspolizeiliche Vorladung.....	227
1. Begriff und Bedeutung.....	227
2. Abgrenzung: Gerichtspolizeiliche Vorladung nach StPO	228
3. Interkantonale Rechtsvergleichung	228
II. Sicherheitspolizeiliche Befragung bzw. Einvernahme	230
1. Begriff und Bedeutung.....	230
2. Abgrenzung: Gerichtspolizeiliche Befragung(en) nach StPO	231
3. Interkantonale Rechtsvergleichung	232
§ 10 Vorführung, Zuführung und Rückführung.....	235
I. Massnahmen im Einzelnen.....	235
1. Vorführung und Zuführung.....	235
2. Zuführung Minderjähriger im Besonderen.....	236
3. Zuführung unter Beistandschaft stehender Personen	237
4. Rückführung ausreisepflichtiger Personen.....	237
II. Abgrenzung: Gerichtspolizeiliche Vorführung	237
1. Zuständigkeit und Voraussetzungen	238

2. Form der Anordnung.....	238
3. Vorgehen.....	239
III. Interkantonale Rechtsvergleichung.....	239
§ 11 Erkennungsdienstliche Behandlung.....	242
I. Begriff der «erkennungsdienstlichen Massnahmen» und spezifische Unterscheidungen.....	242
II. Zweck der erkennungsdienstlichen Erfassung.....	244
III. Präventiv-polizeilich motivierte Personenidentifizierung	245
1. Voraussetzungen	245
2. Strafprozessrechtliches Handlungsinstrumentarium	246
3. Identifizierung ausserhalb von Strafverfahren	249
4. Vernichtung der Daten unter Vorbehalt.....	250
IV. Erkennungsdienstliche Massnahmen im Einzelnen.....	253
1. Erkennungsdienstliche Erfassung i.e.S. (Signalement)	254
2. Schrift- und Sprachproben	256
3. Erhebung körperfremder Stoffe	257
4. Entnahme körpereigener Stoffe (invasiv).....	257
5. Entnahme DNA-Probe	258
V. Interkantonale Rechtsvergleichung	259
1. Grundsätzliches.....	259
2. Kantonale Regelungen (Fallkategorien).....	260
VI. Entwicklungen in Rechtsprechung und Rechtsetzung.....	262
§ 12 Polizeilicher Gewahrsam	264
I. Grundsätzliches	264
1. Begriff.....	264
2. Zweck der Massnahme.....	265
3. Voraussetzungen und Vollzug	266
4. Höchstdauer der Massnahme	269
5. Gewährleistung des rechtlichen Gehörs.....	270
6. Benachrichtigungspflicht gegenüber Dritten.....	271
II. Abgrenzungen	271
1. Polizeiliche Anhaltung.....	271
2. Unechter Gewahrsam	272
3. Polizeigewahrsam nach «Hooligan-Konkordat».....	272
4. Vorläufige Festnahme nach Strafprozessordnung.....	273
5. Gewahrsam nach Hafttiteln anderer Behörden.....	274
III. Bedeutung und Schranken des übergeordneten Rechts	275
1. Verfassungsmässiger Freiheitsentzug (Art. 31 BV).....	275
2. Menschenrechtskonforme Freiheitsentziehung (Art. 5 EMRK).....	278
IV. Interkantonale Rechtsvergleichung	281

1. Polizeigesetze ohne bzw. mit nicht hinreichend bestimmten Gesetzesregelungen über den Polizeigewahrsam	281
2. Wesentliche Aspekte sowie Besonderheiten	283
§ 13 Durchsuchung von Personen, beweglichen Sachen und Räumen	288
I. Durchsuchung von Personen	288
1. Begriff und Zweck der Massnahme	288
2. Abgrenzung	289
II. Durchsuchung von beweglichen Sachen	290
1. Begriff und Zweck der Massnahme	290
2. Abgrenzung	291
III. Durchsuchung von nicht öffentlich zugänglichen Räumen	292
1. Begriff und Zweck der Massnahme	292
2. Abgrenzung	293
IV. Interkantonale Rechtsvergleichung	293
1. Normen betreffend Personen- und Sachdurchsuchungen	293
2. Normen betreffend Raumdurchsuchungen	295
§ 14 Sicherstellung von Gegenständen und Tieren	297
I. Wesentliche Aspekte der Sicherstellung	297
1. Begriff und Zweck der Massnahme	297
2. Abgrenzungen	298
II. Interkantonale Rechtsvergleichung	299
1. Sicherstellung und anschliessende Massnahmen	299
2. Kantone mit spezifischer Normierung betreffend Tiere	302
2. Kapitel: Anwendung von polizeilichem Zwang	303
§ 15 Grundsatz des unmittelbaren Zwangs	303
I. Unmittelbarer Zwang	304
1. Begriff und Funktion(en)	304
2. Abgrenzung	305
II. Voraussetzungen	306
1. Gesetzliche Grundlage	306
2. Verhältnismässigkeit	308
3. Vorgängige Androhung mit Fristansetzung	310
4. Sofortige Zwangsanwendung bei Gefahr im Verzug	310
III. Mittel der unmittelbaren Zwangsanwendung	312
1. Allgemeines	312
2. Körperliche Gewalt	313
3. Hilfsmittel der körperlichen Gewalt	313
4. Waffen im Besonderen	315

IV. Zwanganwendungsgesetz: Geltungsbereich für Kantone	316
V. Völker- und verfassungsrechtliche Schranken	317
VI. Interkantonale Rechtsvergleichung	319
1. Übersicht	319
2. Konzeption mit Grundsatznorm und Spezialtatbeständen	319
3. Kantone ohne spezifische Grundsatzregelung	323
VII. Exkurs: Spezialtatbestand «Fesselung»	324
1. Übersicht zum Stand der Rechtsetzung	324
2. Zweck und Auswirkung der Massnahme	324
§ 16 Wegweisungsrecht und Rückkehrverbot bei häuslicher Gewalt	326
I. Grundlagen	327
1. «Häusliche Gewalt»	327
a) Begriff	327
b) Persönlicher Geltungsbereich	328
c) Zeitlicher Geltungsbereich	328
d) Räumlicher Geltungsbereich	329
2. Abgrenzungen, Zusammenspiel und Rechtsvergleichung von Gewaltschutzregelungen aus verschiedenen Rechtsgebieten	329
a) Straf-, polizei- und zivilrechtlicher Gewaltschutz	330
b) Bedeutung und Auswirkungen des Art. 28b ZGB	332
II. Wegweisung und Rückkehrverbot im Einzelnen	336
1. Zweck	336
2. Inhaltliche Ausgestaltung und polizeiliches Handeln	337
3. Voraussetzungen	338
4. Zuständigkeit für Anordnung der Massnahmen	341
5. Mündliche Eröffnung des Entscheides	341
6. Strafandrohung von Art. 292 StGB	342
7. Schlüsselabnahme und Mitnahme persönlicher Gegenstände	343
8. Schriftliche Wegweisungsverfügung	344
9. Verlängerung der Wegweisung	345
10. Aufhebung des Rückkehrverbots	345
III. Internationales Recht: «Istanbul-Konvention»	346
1. Umfassendes Instrument gegen Gewalt	346
2. Beitritt der Schweiz	347
3. Auswirkungen	347
§ 17 Schusswaffengebrauch	348
I. Kompetenz zur gesetzlichen Regelung	349
1. Kantonale Polizeihochheit bzw. staatliches Gewaltmonopol	349
2. Ausnahme: Vollzug von übergeordnetem Recht	349
II. Internationaler Menschenrechtsschutz	350

1. Recht auf Leben (Art. 6 UNO-Pakt I und Art. 2 EMRK).....	350
2. Konsequenzen für den Schusswaffeneinsatz	351
III. Bedeutung der Muster-Dienstanweisung (MDA-76).....	352
IV. Notwendigkeit einer formell-gesetzlichen Grundlage	354
V. Kantonale Polizeigesetzgebung.....	355
1. Schaffung einer formell-gesetzlichen Grundlage	355
2. Interkantonale Rechtsharmonisierung	356
3. Vier tragende Prinzipien	357
VI. Bundesgerichtliche Rechtsprechung.....	358
1. Rechtmässige Handlungen zufolge Amtspflicht	358
2. Richtungsweisende Grundsätze.....	359
VII. Wesentliche Aspekte im Einzelnen	360
1. Bewaffnung.....	360
2. Verhältnismässigkeit.....	361
3. Voraussetzungen bzw. Tatbestandsvarianten	364
4. Vorausgehende Warnung	366
5. Hilfeleistung.....	369
VIII. Besonderheiten	370
1. Informations- und Meldepflichten.....	370
2. Einsatz von Präzisions- und Sicherheitsschützen	371
IX. Exkurs: Spezialfall «Gezielter Todesschuss»	372
1. Problematik	372
2. Umstrittene Rechtslage und divergierende Lehrmeinungen.....	373
3. Kapitel: Besondere Massnahmen der verdeckten polizeilichen Vorermittlung.....	375
§ 18 Observation.....	375
I. Ausgangslage	375
II. Begriff und Bedeutung	376
III. Observation nach Strafprozess- und Polizeirecht	378
1. Hinreichender bzw. konkreter (Anfangs-)Verdacht als zentrales Unterscheidungsmerkmal	378
2. Strafverfolgende Observation	379
3. Gefahrenabwehrende oder präventive Observation.....	381
IV. Observation im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung.....	383
1. Leitentscheid betreffend Überwachung (BGE 136 I 87 ff.)	383
2. Bedeutung für die polizeirechtliche Observation	384
3. Weitere Klarstellung durch BGE 140 I 381 ff.....	386
V. Interkantonale Rechtsvergleichung	386
1. Überblick	386
2. Wesentliche Aspekte der kantonalen Regelungen.....	387

§ 19	Präventive verdeckte Ermittlung.....	391
I.	Historischer Abriss der gesetzlichen Entwicklungen	391
II.	Begriff und Unterscheidung	394
	1. Legaldefinition der «verdeckten Ermittlung» (Art. 285a StPO)	394
	2. Unterscheidung von drei grundlegenden Konstellationen.....	394
III.	Strafprozessuale verdeckte Ermittlung und ihre Abgrenzungen.....	395
	1. Abgrenzung zur verdeckten Fahndung (Art. 298a–298d StPO).....	395
	2. Abgrenzung zur Observation (Art. 282 f. StPO)	401
	3. Abgrenzung zum «Informanten»/zur «Vertrauensperson».....	402
IV.	Verdeckte polizeiliche Ermittlung zur Verhinderung oder Erkennung künftiger Straftaten.....	403
	1. Erforderlichkeit einer Gesetzesgrundlage: Entwicklung eines Spannungsfeldes und Versagen des Gesetzgebers	403
	2. Leitentscheide des Bundesgerichts: BGE 140 I 353 ff./381 ff.	406
	3. Interkantonale Rechtsvergleichung	409
§ 20	Präventive verdeckte Fahndung.....	414
I.	Erforderlichkeit einer formell-gesetzlichen Grundlage	414
II.	Nachträgliche Mitteilungspflicht und Rechtsschutz (BGE 140 I 381 ff.)	415
III.	Interkantonale Rechtsvergleichung	416
	1. Kantone mit Regelungslücke	416
	2. Zur materiellen Normausgestaltung im Allgemeinen.....	417
	3. Zentrale Aspekte im Einzelnen	417
§ 21	Einsatz technischer Überwachungsgeräte	422
I.	Verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung im Bereich der Überwachung des öffentlichen Raums	422
II.	Formen der technischen Überwachung	423
III.	Doppelter Zweck der technischen Überwachung	425
IV.	Abgrenzungen	425
V.	Erforderlichkeit einer formell-gesetzlichen Grundlage	426
	1. Verfassungs- und datenschutzrechtliche Begründbarkeit	426
	2. Unzulässige bzw. ungenügende Rechtsgrundlagen.....	427
VI.	Anforderungen an die formell-gesetzliche Regelung	428
	1. Örtlichkeit der Überwachung	428
	2. Vorstrukturierung der Interessenabwägung.....	429
	3. Zweck der Überwachung	430
	4. Anordnungs- und Durchführungsbefugnis der Überwachung	431
	5. Verantwortlichkeit und Aufsicht der Überwachung.....	431
	6. Technische Mittel und Einsatzformen	432
	7. Weiterer Umgang mit dem Bildmaterial	432
	8. Schutzvorkehrungen.....	433

VII. Interkantonale Rechtsvergleichung	433
1. Befund für die Polizeigesetzgebung.....	433
2. Unterschiedliche und unvollständige Regelungskonzepte	434
VIII. Exkurs: Polizeilicher Drohneneinsatz	437
1. Entwicklungen	437
2. Grundrechtlicher Kontext.....	438
3. Erforderliche polizeigesetzliche Grundlage	439
4. Kapitel: Information, Datenbearbeitung und Datenschutz im Polizeiwesen.....	440
§ 22 Information der Öffentlichkeit	440
I. Grundlagen.....	440
1. Rechtslage gemäss «Geheimhaltungsprinzip»	440
a) Grundrechtliche Informationsfreiheit.....	440
b) Beschränkter Anspruch auf behördliche Information	441
c) Anspruch auf Akteneinsicht.....	442
2. Systemwechsel zum «Öffentlichkeitsprinzip»	443
a) Rechtsentwicklungen in den Kantonen und im Bund	443
b) Konsequenzen des Systemwechsels.....	447
II. Rechtmässige polizeiliche Öffentlichkeitsarbeit	448
1. Kommunikation der Strafbehörden als einseitiger Realakt	448
2. Gesetzmässigkeitsprinzip	449
3. Interkantonale Rechtsvergleichung	450
4. Schnittstellenproblematik im Verhältnis zu Art. 74 StPO.....	452
5. Öffentliche Personennachforschung im Besonderen	454
6. Interessenabwägung	456
§ 23 Bearbeitung von Daten	459
I. Vorbemerkungen.....	460
1. Datenschutz – eine transversale Rechtsmaterie	460
2. Bedeutung des internationalen Datenschutzrechts	460
3. Europarechtlicher Rahmen für den Datenschutz.....	462
II. Gesetzesentwurf zur Totalrevision des DSG	464
1. Ausgangslage und Ziele	464
2. Wesentliche inhaltliche Neuerungen.....	465
III. Geltendes Datenschutzrecht	466
1. Verfassungsrechtlicher Rahmen zum Datenschutz	466
a) Kompetenzverteilung gemäss Bundesverfassung	466
b) Bundeszuständigkeiten	467
c) Kantonale Zuständigkeiten	468
2. Komplexes Zusammenspiel von eidgenössischem und kantonalem Datenschutzrecht	470

3.	Datenbearbeitungsgrundsätze und Rechtsschutz.....	472
a)	Leitideen und ihre spezialgesetzliche Präzisierung.....	472
b)	Grundsätze im Einzelnen	474
c)	Rechte der Betroffenen	479
4.	Unterscheidung zwischen formellem und materiellem Datenschutzrecht der Kantone	481
IV.	Polizeiliche Datenbearbeitung.....	482
1.	Zweckbindung und Beschränkung	482
2.	Unterschiedliche Schutzziele im Spannungsverhältnis	482
3.	Harmonisierung der Informationssysteme der Schweiz	484
V.	Interkantonale Rechtsvergleichung betreffend das bereichsspezifische Datenschutzrecht im Polizeiwesen	485
1.	Vorrang des bereichsspezifischen Datenschutzrechts	485
2.	Heterogene kantonale Regelwerke.....	485
§ 24	Informations- und Datenaustausch mit Schengen-Staaten	494
I.	Rechtsentwicklungen	494
1.	Auswirkungen durch Schengen-Beitritt der Schweiz.....	494
2.	Schengen-Informationsaustausch-Gesetz (SIaG)	495
3.	Weitere Regulierungen durch die EU.....	496
II.	Vereinfachter Informationsaustausch gemäss SIaG	497
III.	Kantonaler Regelungsbedarf.....	500
IV.	Schutz personenbezogener Daten.....	501
1.	Vorbemerkungen.....	501
2.	Direkt anwendbares EU-Recht.....	501
V.	Bekanntgabe von Personendaten.....	504
1.	Grundsätzliches.....	504
2.	Rechtshilfe nach Art. 355f und Art. 355g StGB.....	505
3.	Polizeiliche Amtshilfe nach Art. 6a–6c SIaG	509
§ 25	Verdeckte Registrierung und gezielte Kontrolle im Schengener Informationssystem SIS II	511
I.	Begriffe	511
II.	Räumlicher Geltungsbereich	512
1.	Möglichkeit(en) im nationalen Rechtsraum	512
2.	Ausweitung auf den Rechtsraum «Schengen»	512
III.	Abgrenzung zur «Ausschreibung»	513
IV.	Erforderliche kantonale Rechtsgrundlage.....	514
V.	Interkantonale Rechtsvergleichung	514
§ 26	Datenaustausch, -aufbewahrung und -löschung nach ViCLAS-Konkordat	516
I.	Grundlagen.....	516
1.	«ViCLAS»: Begriff und Zweck	516

2.	Interkantonale Vereinbarung.....	517
II.	Datenschutzrelevante Aspekte.....	518
1.	Datenaustausch, Speicherung und Datenpflege.....	518
2.	Datenlöschung im Besonderen.....	519
§ 27	Exkurs: «Bedrohungsmanagement».....	522
I.	Politische Massnahmen zur Verhinderung von Gewaltdelikten	522
II.	Datenschutzrechtliche Problematik	523
III.	Kantone mit expliziten Regelungen im Polizeigesetz oder formellen Datenschutzrecht	524
1.	Graubünden.....	524
2.	Solothurn.....	525
3.	Zürich.....	526
4.	Basel-Stadt	527
5.	Glarus.....	528
6.	Basel-Landschaft.....	529
7.	Luzern	530
IV.	Aktuelle Entwicklungen.....	530
5. Kapitel:	Gefahrenabwehr durch Private.....	532
§ 28	Private Sicherheitsdienstleistungen.....	532
I.	Einleitung	533
II.	Grundlegende Fragen zur privaten Gefahrenabwehr	534
1.	Vereinbarkeit mit staatlichem Gewaltmonopol?	534
2.	Auslagerung sicherheitspolizeilicher Aufgaben?	536
a)	Divergierende Ausgangslage	536
b)	Unterscheidungen	537
III.	Übertragung polizeilicher Aufgaben an Private	539
1.	Wesentliche Regelungen im Bundesrecht	539
a)	Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS).....	540
b)	Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (BPS)	540
c)	Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (ZAG)	540
d)	Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transport- unternehmen im öffentlichen Verkehr (BGST).....	541
2.	Interkantonales Recht.....	541
a)	Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen («Hooligan-Konkordat»)	542
b)	Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen («KÜPS»)	542

c) Konkordat über die Sicherheitsunternehmen («CES»)	543
d) Rahmenvertrag betreffend interkantonale Häftlingstransporte in der Schweiz.....	543
3. Kantonales Recht	544
IV. Wahrnehmung privater Sicherheitsaufgaben.....	545
1. Wirtschaftsfreiheit als verfassungsrechtliche Grundlage	545
2. «Nachträglich derogatorische Bundeskompetenz».....	546
3. Regulierungsbemühungen auf (inter)kantonaler Ebene	546
4. Gesamtarbeitsvertrag für die private Sicherheitsbranche	548
V. Zwischenfazit	550
VI. Bedeutung und Tragweite des Binnenmarktgesetzes für die private Sicherheitstätigkeit	551
1. Wesentlicher Zweck des Gesetzes	551
2. Kern der Gesetzesrevision.....	552
3. Grundsätze des freien Marktzugangs (Art. 2–4 BGBM).....	552
a) «Herkunftsortsprinzip».....	552
b) «Gleichwertigkeitsvermutung» im Besonderen	553
c) «Beschränkungsverbot» bzw. «Diskriminierungsverbot».....	554
d) «Anerkennungsgrundsatz».....	554
4. Marktzugangsrechte i.V.m. absoluten Verboten und Anspruch	555
a) «Absolutes Verbot der per se Marktzugangsverweigerung».....	555
b) «Absolutes Verbot des verdeckten Protektionismus»	555
c) «Anspruch auf ein einfaches, rasches und kostenloses Marktzugangsverfahren»	556
5. Trendwende in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung	556
6. Bedeutungsvolle Aufsichtsfunktion der WEKO	557
7. Wegweisende Urteile betreffend private Sicherheitsdienste	558
VII. Bewilligungsvoraussetzungen/-verfahren für ortsfremde private Sicherheitsdienstleister im Lichte des BGBM.....	559
1. Verworrene Rechtslage	559
2. Grundsatz: Anspruch auf freien Marktzugang	561
3. Gleichwertigkeitsvermutung der Marktzugangsordnungen.....	562
4. Beschränkung des Marktzugangsanspruchs	562
5. Begründungs- und Beweislast	563
6. Kosten	564
VIII. Schlussfolgerungen	565
1. Wirkungsschwache Regulierungsbemühungen	565
2. Unbeabsichtigter Diskriminierungseffekt	566
3. Bundeslösung gestützt auf Art. 95 Abs. 1 BV als Ausweg	566
IX. Jüngste Entwicklungen und Ausblick.....	567
1. KÜPS-Sistierung als Folge des WEKO-Gutachtens	567

2. Eingereichte Motion für eine Bundeslösung	568
§ 29 Wafferverwendung durch Private.....	569
I. Rechtsgrundlagen.....	570
1. Bundesgesetzgebung	570
2. Kantonales Vollzugsrecht	570
II. Besonderheit im Polizeigesetz: Verweis auf die Anwendbarkeit des eidgenössischen Waffenrechts auf Private	571
III. Schengen-Assoziierung und ihre Auswirkungen auf das Waffenrecht.....	572
IV. Neuere Entwicklungen im Waffenrecht	573
1. Anpassung der Waffenverordnung.....	573
2. Bundesgesetz über Verbesserungen beim Informationsaustausch zwischen Behörden im Umgang mit Waffen	574
3. Debatte um die Umsetzung der geänderten «EU-Waffenrichtlinie»	575
V. Geltende Waffengesetzgebung.....	576
1. Erwerb und Besitz von Waffen	576
a) Waffenerwerbsscheinpflicht (Art. 8 WG).....	576
b) Meldepflichtige Waffen (Art. 10 ff. WG).....	577
c) Ausnahmegewilligungen für verbotene Waffen.....	579
d) Waffenbesitz (Art. 12 WG).....	580
2. Tragen von Waffen	580
a) Waffentragbewilligung (Art. 27 WG).....	580
b) Ausnahmen	581
3. Beschlagnahme und Einziehung von Waffen.....	582
a) Verfahren nach Art. 31 WG.....	582
b) Strafprozessuales Verfahren	583
4. Gebühren.....	584
VI. Exkurs: Sprengstoffgesetzgebung	584
1. Bundesgesetzgebung	584
2. Kantonaler Rechtsvollzug	584
3. Teil: Schlussfolgerungen und Ausblick.....	587
1. Kapitel: Verbliebene Bereiche kantonaler Regelungsautonomie	586
§ 30 Organisationsform der Polizei	587
I. Vorbemerkungen.....	587
II. Polizei – eine «Verwaltungsbehörde sui generis»	588
III. Kantonale Organisationsautonomie im Polizeiwesen.....	590
1. Organisation der kantonalen Polizeikorps.....	590
2. Städtische und kommunale Polizeikorps.....	591
3. Politische Bestrebungen und Entwicklungen	592

IV. Organisationsrechtliche Hauptaufgabenbereiche	593
1. Kriminalpolizei	593
2. Sicherheitspolizei	594
3. Verkehrspolizei	595
§ 31 Personalrechtliche Regelung des Dienstverhältnisses	597
I. Reformierung des öffentlichen Personalrechts	597
II. Polizeidienstverhältnis – ein besonderes Rechtsverhältnis	598
III. Allgemeines Personalrecht versus besonderes Dienstrecht	599
IV. Exkurs: Zuständigkeit für Personalbestand der Polizei	600
§ 32 Zulassung zum Polizeidienst und Ausweispflicht	603
I. Vorbemerkungen	603
II. Aufnahmebedingungen für die polizeiliche Ausbildung	604
1. Schweizer Bürgerrecht	605
2. Berufliche Voraussetzungen	605
3. Persönliche Eignung	605
III. Zum Schweizer Bürgerrecht im Besonderen	607
1. Anstellung von ausländischen Staatsangehörigen?	607
2. Einzelne Kantone mit Sonderregelungen	607
IV. Personenkategorien und ihre Anstellung bei der Polizei	609
1. Anstellung als Aspirant/-in und definitive Aufnahme	609
2. Wiederaufnahme und Übernahme von Polizeiangehörigen	610
3. Zivilangestellte	610
4. Sicherheitsassistenten/-innen	611
V. Ausweispflicht	612
1. Polizeiangehörige in Zivil und Uniform	612
2. Namensschilder im Besonderen	613
a) Einschlägige kantonale Regelungen	613
b) Rechtliche Pflicht zur Kennzeichnung?	614
c) Kritik und Lösungsvorschlag	615
§ 33 Rechtsschutz und Haftung im Polizeiwesen	618
I. Rechtsschutz in Bezug auf polizeiliches Handeln	618
1. Ausgangslage und Problematik	618
2. Realakt und Polizeiverfügung	619
3. Mangelhafter Rechtsschutz gegen Realakte	620
II. Staatshaftung für Schaden aus polizeilichem Handeln	621
1. Grundzüge des Staatshaftungssystems	621
2. Spezifische polizeigesetzliche Haftungsnormen	624
3. Interkantonale Haftungsnormen in Polizeikonkordaten	625
4. Haftungsvoraussetzungen für polizeiliche Realakte	626

III.	Haftungsansprüche im internationalen Verhältnis als Einschränkung der kantonalen Autonomie	628
1.	Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)	628
2.	Bilaterale Polizeiverträge mit Nachbarstaaten	628
3.	Auswirkungen im Rahmen der Assoziierung zu Schengen	629
§ 34	Kostenersatz für ausserordentlichen Aufwand und besondere Leistungen	631
I.	Grundlagen	631
1.	Legalitätsprinzip und Bestimmtheitsgebot	631
2.	Verursacherprinzip	632
3.	Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip	633
II.	Kostenersatz im kantonalen Polizeirecht	635
1.	Vorsätzliche oder grob fahrlässige Verursachung von polizeilichen Massnahmen	635
2.	Inanspruchnahme besonderer polizeilicher Leistungen	637
III.	Kostenersatz bei Grossveranstaltungen im Besonderen	638
1.	Arten von Grossveranstaltungen und deren Natur	638
2.	Bestimmung der Kostenersatzpflicht	640
3.	Interkantonale Rechtsvergleichung	642
a)	Bestätigung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung	642
b)	Ausgewählte kantonale Kostentragungsregelungen	644
IV.	Formen der Regelung der Kostentarife	648
V.	Kostenersatz für Leistungen beigezogener Dritter?	648
2. Kapitel:	Lagebeurteilung und Perspektiven	650
§ 35	Diskrepanz zwischen Verfassungsordnung und innerer Sicherheitspolitik	650
I.	Verwischung der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung	650
1.	Entwicklungen der Nachkriegszeit	650
2.	Polizeikorps-Unterbestände und erfolglose Gesetzgebungsprojekte	651
3.	Konzeptlose Rechtsetzungsaktivitäten des Bundes	652
II.	Eklatante Aushöhlung der kantonalen Polizeihöhe	653
1.	Ursachen	653
2.	Auswirkungen	655
§ 36	Neukonzeption der Sicherheitsverfassung	656
I.	Verworrene und inkonsistente Rechtslage	656
1.	Diffuse Zuständigkeitsordnung (Art. 57 BV)	656
2.	Problematik mit erheblichem Risikopotenzial im Krisenfall	658
3.	Dissonanzen in Bezug auf Zweck und Ziele der NFA	658
II.	Dringende und zwingende Neuordnung der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung	659
1.	«Bundespolizeihöhe» – ein ungeeignetes Lösungskonzept	660

2. Zuständigkeitsverteilung gemäss einer neuen Konzeption der «öffentlichen Sicherheit»	660
3. Verfassungsrechtliche Verankerung der kantonalen Polizeihochheit	661
Sachregister.....	663