



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 20. Januar 2026

6000.827

Polizeigesetz; Totalrevision; 2. Lesung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 20. Januar 2026

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Frauen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 12. Mai 2025 den Entwurf für eine Totalrevision des Polizeigesetzes in 1. Lesung behandelt und der Vorlage in der Schlussabstimmung mit 56:1 Stimmen bei 6 Enthaltungen zugestimmt. Die Vorlage unterstand bis zum 13. Juni 2025 der Volksdiskussion (vgl. Amtsblatt vom 16. Mai 2025). Es wurden keine Diskussionsbeiträge eingereicht.

Der Regierungsrat hat die in der 1. Lesung im Kantonsrat formulierten Aufträge, Anliegen und Fragen aufgenommen und nimmt nachfolgend dazu Stellung. Zudem stellt er neue Anträge.

B. Erwägungen

1. Grundzüge der Vorlage

Die Grundzüge der Vorlage und der Gesamtkontext der Totalrevision des Polizeigesetzes (PolG-E) – namentlich die rasante technische Entwicklung und die Änderungen im übergeordneten Bundesrecht – wurden im Bericht und Antrag des Regierungsrates zur 1. Lesung bereits dargelegt.



Anlässlich der 1. Lesung wurden im Kantonsrat verschiedene Fragen und Prüfungsaufträge formuliert. Der Regierungsrat nahm diese Punkte zur Prüfung und Erläuterung für die 2. Lesung entgegen (vgl. nachfolgender Abschnitt B.2.).

2. Fragen und Prüfungsaufträge aus der 1. Lesung

Art. 7 – Gemeinden

Kantonsrat Gut, Walzenhausen, monierte in der 1. Lesung das Wording, weil in den Absätzen 1 und 2 von Art. 7 PolG-E von «polizeilichen Organen» gesprochen wird. Er ersuchte, auf die 2. Lesung hin zu prüfen, ob man nicht einen anderen Begriff verwenden könnte, in welchem das Wort «Polizei» nicht vorkomme.

Im aktuellen Polizeigesetz steht der Begriff «gemeindepolizeiliche Organe» (Art. 34 Polizeigesetz). Es wird also derzeit ebenfalls der Begriff «Polizei» verwendet. Es erscheint nicht opportun, davon abzuweichen, zumal es sich durchaus um eine polizeiliche Aufgabe handelt, wenn Organe von Gemeinden beispielsweise Parkbussen verteilen. Der Regierungsrat hält daher an seiner Formulierung fest.

Art. 15 – Sicherheitstransporte

In der 1. Lesung wurde moniert, die Verordnung müsste dann genauer differenzieren, welche Transporte unter welchen Bedingungen durch Private durchgeführt werden könnten. Wie dem erläuternden Bericht zu entnehmen ist, geht es dabei um Personentransporte ohne bekanntes Eigen- oder Fremdgefährdungspotenzial. Weitere Ausführungen auf Verordnungsstufe sind nicht angebracht, da nicht alle möglichen Fälle beschrieben werden können, sondern man sich mit der allgemeinen Formel «Eigen- bzw. Fremdgefährdung» begnügen muss.

Art. 43 ff. – Löschfristen

Die Kommission Inneres und Sicherheit (KIS) beantragte im Rahmen der 1. Lesung die Rückweisung des 4. Abschnitts (Art. 43–54 PolG-E) zur Ergänzung mit Löschfristen im Gesetz. Nach der Diskussion zog die KIS den Rückweisungsantrag zurück.

Aus Sicht des Regierungsrates sind keine zusätzlichen Löschfristen im Gesetz vorzusehen. Einerseits beinhalten diejenigen Bestimmungen, bei welchen dies explizit nötig ist, bereits solche Löschfristen (z. B. Art. 49 Abs. 4 und 51 Abs. 2 PolG-E). Zudem ist zu berücksichtigen, dass man sich bei jeder Bestimmung die Frage stellen muss, zu welchem Zweck Daten aufbewahrt werden; von der Beantwortung dieser Frage hängt es jeweils ab, ob es sinnvoll und zweckmässig ist, allenfalls von der Regel abweichende Löschfristen ins Gesetz bzw. in die konkrete Bestimmung aufzunehmen.

Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass in Art. 51 Abs. 2 PolG-E (für den gesamten Bereich der technischen Überwachung) und im Art. 17 Abs. 1 des kantonalen Datenschutzgesetzes (DSG; bGS 146.1) die allgemeinen Grundsätze der Löschung und der Aufbewahrung von Daten normiert sind. Mit einer Anpassung von Art. 17 DSG mittels einer Fremdänderung könnte allenfalls der Rhythmus der Überprüfung der Daten angepasst werden (vgl. dazu die Erläuterungen unter Ziff. B.3. unten). Zudem könnte unter dem 8. Abschnitt – Information und Datenschutz – insbesondere Art. 76 PolG-E mit einem regelmässigen Prüfungsauftrag zu den erhobenen Daten ergänzt werden (vgl. nachstehende Ausführungen unter Ziff. B.3.). Solche Ergänzungen sind aber, soweit sie nicht eine Verschärfung, d.h. eine Verkürzung der Fristen, vorsehen, aus Sicht des Regierungsrates unnötig (vgl. dazu auch die Ausführung zu Art. 76 PolG-E unter Ziff. B.3. unten).

Im Weiteren stellt sich lediglich die Frage, ob beim Bedrohungsmanagement (Art. 55 ff.) eine singuläre Löschfrist für die in diesen Fällen erhobenen und gesammelten Daten eingefügt werden soll. Eine solche Ergänzung sieht der Regierungsrat als sinnvoll an und schlägt daher einen entsprechenden neuen Absatz vor (vgl. neu Art. 56 Abs. 4 PolG-E unter Ziff. B.3.).

Art. 46 – Verdeckte Kontaktaufnahme im digitalen Raum

Kantonsrätin Kohler, Rehetobel, ersuchte den Regierungsrat, im Hinblick auf die 2. Lesung die Frage zu beantworten, ob es richtig sei, dass Art. 46 Abs. 1 PolG-E nur auf die Art. 44 und Art. 45 PolG-E verweist und ob der Verweis nicht auch Art. 43 PolG-E beinhalten müsste, da der digitale Raum allenfalls auch ein öffentlich zugänglicher Ort sein könne.

Die Frage kann dahingehend beantwortet werden, dass es bei Art. 46 PolG-E um «verdeckte Kontaktnahmen» geht. Bei einer Observation erfolgt nie eine Kontaktnahme mit Zielpersonen. Deshalb ist ein Verweis auf Art. 43 nicht angebracht.

Art. 48 – Videoüberwachung im öffentlich zugänglichen Raum

Kantonsrätin Egger, Speicher, wies in der 1. Lesung darauf hin, dass der Terminus «zum Schutz von Personen» in Art. 48 Abs. 1 des Gesetzesentwurfs suggeriere, dass stationäre Video- und Audiogeräte eine Person schützen, da eine Überwachung in Echtzeit erfolge.

Heute (und wohl auch in absehbarer Zukunft) besteht nur in sehr wenigen Fällen eine Echtzeitüberwachung, so z. B. im Eingangsbereich des Polizeikommandos. Eine solche Echtzeitüberwachung dürfte auch bei allenfalls zusätzlichen – polizeilichen – Videoüberwachungen kaum zum Tragen kommen; der Regelfall ist die Aufzeichnung. Im Übrigen ist explizit darauf hinzuweisen, dass Art. 48 PolG-E nur noch für polizeiliche Videoüberwachungen von Bedeutung ist (derzeit einzig bei den Polizeiposten). Für andere, namentlich kommunale Videoüberwachungen, welche in der Regel einen Ort nicht in Echtzeit überwachen, wird derzeit ein separates Gesetz für die Überwachung des öffentlichen Raums erarbeitet. Die Videoüberwachungen, welche etwa die Gemeinden gestützt darauf werden erwirken können – z. B. die Überwachung eines Platzes oder eines Entsorgungsareals – erfolgen nicht in Echtzeit und entfalten vorwiegend präventive Wirkung oder werden für ein nachgelagertes Strafverfahren benötigt. In jedem Fall einer Installation einer Videoüberwachung wird im Übrigen das Datenschutz-Kontrollorgan durch das zuständige Departement vorgängig konsultiert.

Art. 49 – Verkehrsüberwachung

Die KIS beantragte in 1. Lesung die Rückweisung von Art. 49 PolG-E mit dem Auftrag, die laufende Rechtsprechung zu beobachten und eine modifizierte Regelung in den Entwurf aufzunehmen. Nach Zusicherung des Regierungsrates, dies ohnehin zu tun, zog die KIS ihren Antrag zurück. Derzeit haben sich keine neuen Aspekte oder Erkenntnisse aufgrund seither ergangener bundesgerichtlicher Urteile ergeben, sodass sich keine Anpassung des Gesetzes aufdrängt.

Art. 61 – Verfahren

Kantonrätin Jucker, Herisau, wies in der 1. Lesung darauf hin, dass gemäss Art. 61 Abs. 2 PolG-E die Kantonspolizei in Fällen von häuslicher Gewalt und Stalking Namen und Adressen von Betroffenen (Tätern, Opfern, Kinder) nur mit deren Zustimmung von Amtes wegen an Beratungs- und Therapiestellen weiterleitet. Sie ersuchte den Regierungsrat zu prüfen, ob der Artikel (bzw. der Absatz) auch so abgeändert werden könnte,

dass die Betroffenen von Beratungs- und Therapiestellen für einen Erstkontakt kontaktiert werden könnten, ohne dass diese vorgängig ihre Zustimmung geben müssten.

Der Regierungsrat hat das Anliegen geprüft und ist zum Schluss gekommen, dass eine solche Meldung ohne Zustimmung mit entsprechender gesetzlicher Grundlage grundsätzlich möglich ist. Zum Teil sehen die Polizeigesetze anderer Kantone dies auch vor, etwa im Kanton Graubünden – allerdings nur für die gewaltausübende Person (Art. 16c Polizeigesetz; BR 613.000). Darüber hinaus ist in Art. 16b des Polizeigesetzes des Kantons Graubünden vorgesehen, dass der schriftliche Entscheid über die Massnahmen bei Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen neben den Beteiligten auch der Beratungsstelle für gewaltausübende Personen und der Opferhilfe Beratungsstelle Graubünden zugestellt wird. Die Informations- und Melderechte sind im Kanton Thurgau, welcher ebenfalls eine Information der Beratungsstellen ohne explizite Zustimmung der Betroffenen kennt, wie folgt geregelt (vgl. § 61 Abs. 3 und Abs. 4 Polizeigesetz TG; RB 551.1):

³ Die Kantonspolizei kann Namen und Kontaktangaben von gewaltausübenden Personen an Beratungsstellen übermitteln.

⁴ Die Kantonspolizei übermittelt Namen und Kontaktangaben von gewaltbetroffenen Personen an Beratungsstellen, sofern diese Personen die Übermittlung nicht explizit ablehnen.

Der Regierungsrat verzichtet derzeit auf eine weitergehende Regelung, als sie in Art. 61 PolG-E vorgesehen ist. Die Beratungsquote beim bestehenden freiwilligen Beratungsangebot für gewaltausübende Personen, welches die Bewährungshilfe St. Gallen für Appenzell Ausserrhoden anbietet, ist zwar aktuell tief.; Die Inanspruchnahme des Angebots der Opferhilfe für gewaltbetroffene Personen ist demgegenüber auf höherem Niveau steigend. Neu gibt es unter anderem Lernprogramme, zu denen man im Rahmen eines Strafverfahrens bei spezifischen Delikten (und nach Eignungsabklärung) zugewiesen werden kann. Aufgrund der noch kurzen Geltungszeit liegen hierzu noch keine verlässlichen Erfahrungswerte vor. Es ist dem Regierungsrat ein Anliegen, dass das Beratungsangebot besser genutzt wird. Aus diesem Grund wird insbesondere im Rahmen der Umsetzung der Istanbul-Konvention eine breitere Bekanntmachung der bestehenden Beratungs- und Weiterbildungsangebote vorgesehen.

Sollte die «Beratungsquote» tief bleiben, die grössere Bekanntmachung der Angebote in anderen Fachbereichen nicht die gewünschte Wirkung zeigen oder Erfahrungen aus anderen Kantonen dies nahelegen, müsste eine Ergänzung des Gesetzes geprüft werden.

Ruhe und Ruhestörung

Die SVP-Fraktion hat im Rahmen des Eintretens zur 1. Lesung die Frage der «Ruhe» respektive der «Ruhestörung» aufgegriffen. Der Regierungsrat hat in der Vernehmlassung darauf hingewiesen, dass die Regelung der Nachtruhe in der Kompetenz der Gemeinden liegt. Gleichzeitig kann aber festgestellt werden, dass lediglich eine Minderheit von Gemeinden eine entsprechende Vorschrift in ihren Reglementen aufgenommen hat. Dies führte zur Frage der SVP-Fraktion: «Wie handelt die Polizei bei einer Ruhestörung, wenn in den betroffenen Gemeinden keine spezifische Regelung existiert? Welche Rechtsgrundlagen bestehen oder werden in dem Fall genutzt? Aus Sicht der Fraktion fehlt eine kantonale Minimalregelung, speziell im Hinblick auf den Vollzug und die Rechtssicherheit, auch aus Sicht der Öffentlichkeit.» Die SVP-Fraktion wünschte sich deshalb eine Prüfung dieses Themas auf die 2. Lesung hin.

Wie bereits andernorts erwähnt liegt die Kompetenz zur Regelung der Nachtruhe bei den Gemeinden. Die Frage können die Gemeinden für ihre Gebiet autonom regeln. Eine kantonale Regelung ist nicht notwendig, sie

würde dem Subsidiaritätsprinzip widersprechen. Käme der Gesetzgeber zum Schluss, dass eine kantonale Minimalvorschrift doch angezeigt wäre, wie es die SVP-Fraktion vorschlägt, so wäre das Polizeigesetz der falsche Ort. Diese Frage wäre in einem separaten Verfahren zu klären, worin auch die Gemeinden im Rahmen einer Vernehmlassung miteinzubeziehen wären.

3. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 33 Personen

Die KIS beantragte die Rückweisung von Art. 33 PolG-E an den Regierungsrat mit dem Auftrag, eine Ergänzung des Artikels zu erarbeiten, die dem Schutz von Personen mit Transidentität oder Varianten der Geschlechtsentwicklung Rechnung trägt. Diesem Antrag wurde mit 35:29 Stimmen ohne Enthaltung zugestimmt. Im Vorentwurf des neuen Schaffhauser Polizeigesetzes lautet Art. 48 Abs. 3 – Durchsuchung von Personen – wie folgt:

³ Bei Menschen mit einer glaubhaft geltend gemachten Transidentität oder mit einer glaubhaft geltend gemachten Variante der Geschlechtsentwicklung bestimmen diese, ob eine Frau oder ein Mann die Durchsuchung durchführen soll, es sei denn die Massnahme ertrage zum Schutz der zu durchsuchenden Person selbst, der Polizeiangehörigen oder Dritter keinen Aufschub.

Dazu führt der Bericht und Antrag des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen an den Kantonsrat betreffend Totalrevision Polizeigesetz vom 17. September 2024 folgendes aus:

Art. 48 Abs. 3 nPolG legt die Vorgehensweise bei Menschen mit einer Transidentität oder Menschen mit einer Variante der Geschlechtsentwicklung fest. Hier soll die von der Personendurchsuchung betroffene Person entscheiden, ob eine Polizeibeamtin oder ein Polizeibeamter sie durchsuchen soll. Wiederum bleibt der Fall vorbehalten, dass die Massnahme zum Schutz von Menschen keinen Aufschub duldet. Zum Schutz der zu untersuchenden Person, aber auch jener, welche den Untersuch vorzunehmen hat, muss die Transidentität glaubhaft geltend gemacht werden. Dabei ist als gewichtiges Indiz insbesondere auf das Zivilstandsregister oder Angaben in einem amtlichen Dokument abzustellen. Wer dagegen nur aus einer Laune heraus oder als Jux eine Transidentität behauptet, kann sich nicht auf Art. 48 Abs. 3 nPolG berufen.

Das Rechtsgutachten von Prof. Dr. Monica Simmler vom 18. November 2021 stellt zu Art. 46 Abs. 3 (die Nummerierung hat sich inzwischen verändert) einzig fest: Art. 46 Abs. 3 PolG-VE ist im interkantonalen Vergleich sodann als fortschrittliches Novum zu bezeichnen.

In der schweizerischen Gesetzgebung existieren heute (lediglich) zwei Geschlechter. Auch im gerichtspolizeilichen Verfahren gemäss Art. 250 der Schweizerischen Strafprozessordnung (Strafprozessordnung [StPO; SR 312.0]), auf welchem heute die Mehrheit der polizeilichen Durchsuchungen basiert, kommen zurzeit zwei Geschlechter vor. Auf Bundesebene ist die Durchsuchung ebenfalls von einer Person gleichen Geschlechts vorzunehmen. Auf dieses Erfordernis kann nur dann verzichtet werden, wenn die Massnahme zum Schutz von Menschen keinen Aufschub duldet. Dies entspricht der Regelung in Art. 20 des Bundesgesetzes über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes vom 20. März 2008 (ZAG; SR 364). Der Regierungsrat schlägt unter Berücksichtigung der von der KIS in 1. Lesung ins Spiel gebrachten Formulierung aus dem Entwurf des Schaffhauser Polizeigesetzes – deren Praktikabilität



sich in der Praxis noch nicht bewährt hat, weil etwa unklar ist, was der Begriff «Variante der Geschlechtsentwicklung» beinhaltet – daher folgende Ergänzung von Art. 33 Abs. 3 PolG-E vor:

Die Durchsuchung wird von einer Person gleichen Geschlechts vorgenommen, es sei denn, die Massnahme ertrage keinen Aufschub. Glaubhafte Vorbringen zur geschlechtlichen Identität sind zu berücksichtigen.

Damit wird eine kurze und praktikable Regelung vorgeschlagen, welche dem Anliegen der KIS sowie den aktuellen gesellschaftlichen Anforderungen entspricht.

Art. 43 Präventive Observation

In 1. Lesung wurde mit 35:19 Stimmen bei 9 Enthaltungen folgende Formulierung ins Gesetz (Abs. 2) aufgenommen:

Die Observation bedarf der Genehmigung der Staatsanwaltschaft, wenn sie länger als einen Monat dauert.

Damit hat der Kantonsrat – wie auch im nachfolgenden Art. 44 Abs. 2 PolG-E – den ursprünglich vorgesehenen Begriff «Zustimmung» durch den Begriff «Genehmigung» ersetzt. Der Begriff «Genehmigung» meint in der Regel ein aufsichtsrechtliches Verfahren mit Prüfung der Rechtmässigkeit, wohingegen der Begriff «Zustimmung» bloss eine Erklärung des Einverständnisses umfasst. Die Unterscheidung findet sich auch in der Strafprozessordnung. Eine Genehmigung einer Massnahme durch die Staatsanwaltschaft ist im Polizeirecht systemwidrig, weil der Staatsanwaltschaft in diesem Bereich keine aufsichtsrechtliche Funktion zukommt. Eine gewisse Abstimmung mit der Staatsanwaltschaft ist dennoch gerade bei länger laufenden Massnahmen sinnvoll, weil der Übergang zur Strafverfolgung fließend ist und jederzeit eintreten kann.

Nach Rücksprache mit der Staatsanwaltschaft ist für diese die Formulierung nicht ausschlaggebend. Grundsätzlich befürwortet sie die Formulierung des Regierungsrates, könnte aber der Formulierung gemäss 1. Lesung auch zustimmen.

In der schweizerischen Polizeilandschaft sind bei der präventiven Observation folgende Formulierungen zu finden:

- Art. 36 Abs. 3 des Entwurfs des Polizeigesetzes Schaffhausen:
Dauert eine polizeiliche Observation länger als einen Monat, bedarf ihre Fortsetzung der Genehmigung durch die Staatsanwaltschaft.
- Art. 52^{ter} Abs. 2 Polizeigesetz St. Gallen:
Hat eine Observation einen Monat gedauert, bedarf ihre Fortsetzung der Genehmigung durch die Kommandantin oder den Kommandanten der Kantonspolizei.
- Art. 21b Abs. 3 Polizeigesetz Graubünden:
Dauern sie länger als einen Monat, entscheidet die Polizeikommandantin oder der Polizeikommandant über ihre Fortsetzung.
- §15c Abs. 2 Polizeigesetz Luzern:
Hat eine Observation einen Monat gedauert, so bedarf ihre Fortsetzung der Genehmigung durch das Zwangsmassnahmengericht oder sie ist in ein ordentliches Strafverfahren überzuführen.



Aus diesen Beispielen neuerer Regelungen anderer Ostschweizer Kantone ist ersichtlich, dass die Formulierung «Genehmigung» häufiger anzutreffen ist, aber auch diverse andere Lösungen bestehen. Eine Übersicht über die Regelungen der anderen Kantone ergibt folgendes Bild:

Zwangsmassnahmengericht (ZMG)	AG, BE, BL, LU, (NE+), SO, UR	6 Kantone
Staatsanwaltschaft (StA)	FR, GE, JU, NE, SH, TI, (VD+), VS, ZG	8 Kantone
Polizeikommando (PolKdo)	GL, GR, OW, SG, ZH	5 Kantone
ohne Genehmigung	AI, BS, NW, SZ, TG, VD	6 Kantone

(+) = Observation mit technischer Überwachung

Das Bundesgericht verlangt grundsätzlich keine Genehmigung mit Ausnahme einer GPS-Ortung (BGE 147 I 103 E. 17.5, PolG/BE); der Rechtsschutz muss nachträglich gewährleistet sein (BGE 140 I 381 E. 4.4.1, PolG/GE).

Aufgrund dieser Auslegeordnung schlägt der Regierungsrat folgenden neuen Absatz 2 von Art. 43 PolG-E vor:
² Massnahmen bedürfen der Genehmigung des Polizeikommandos, wenn sie länger als einen Monat dauern.

Der Genehmigungsvorbehalt dient nicht dem Rechtsschutz, sondern der internen Aufsicht. Es geht nicht um Strafverfolgung, sondern um polizeiliche Gefahrenabwehr. Die aufsichtsrechtliche Verantwortung für die polizeiliche Gefahrenabwehr einer reinen Strafverfolgungsbehörde zu überbinden, wie dies mit der Genehmigung durch die Staatsanwaltschaft der Fall wäre, ist systemwidrig. Um die (interkantonale) polizeiliche Zusammenarbeit bei der Gefahrenabwehr zu erleichtern, empfiehlt sich eine Orientierung an den Regelungen der umliegenden Kantone.

Art. 44 Präventive verdeckte Fahndung

Grundsätzlich kann auf das oben zu Art. 43 Abs. 2 PolG-E Ausgeführte verwiesen werden, da sich die Ausgangslage analog präsentiert.

In 1. Lesung wurde mit 37:16 Stimmen bei 10 Enthaltungen folgende Formulierung ins Gesetz (Abs. 2, Satz 2) aufgenommen: (...) Dauert der Einsatz länger als einen Monat, bedarf er der Genehmigung der Staatsanwaltschaft.

Die Regelungen anderer Kantone sehen in diesem Punkt wie folgt aus:

ZMG	AG, BE, BL, BS, LU, OW, SO, UR, VD, ZG	10 Kantone
StA	FR, GE, JU, NE, SH, TI, VS	7 Kantone
PolKdo	GL, GR, SG, ZH	4 Kantone
ohne Genehmigung	NW, SZ, TG	3 Kantone
ohne Grundlage	AI	1 Kanton

Das Bundesgericht verlangt keine Genehmigung; die Anordnungsbefugnis bedarf aber einer Regelung in der Verordnung und der nachträgliche Rechtsschutz muss gewährleistet sein (BGer 1C_39/2021 E. 6, teilw. publ. BGE 149 I 218).



Aufgrund dieser Auslegeordnung und mit der oben zu Art. 43 PolG-E erwähnten Begründung schlägt der Regierungsrat auch hier folgende Änderung von Art. 44 Abs. 2 PolG-E vor:

² Massnahmen bedürfen der Genehmigung des Polizeikommandos, wenn sie länger als einen Monat dauern.

Art. 49 Verkehrsüberwachung

Die KIS stellte in der 1. Lesung folgenden Antrag zur Verkehrsüberwachung:

Bis zur 2. Lesung soll die laufende Rechtsprechung weiter beobachtet werden und eine modifizierte Regelung, die den aktuellen Entwicklungen Rechnung trägt, in das Ausserrhoder Polizeigesetz aufgenommen werden.

Nachdem der Regierungsrat dies zusicherte, wurde der Antrag zurückgezogen.

Der Entwurf von Art. 49 PolG-E geht viel weniger weit als die angefochtenen und vom Bundesgericht aufgehobenen Bestimmungen anderer Kantone, sodass der Regierungsrat nach wie vor daran festhält. Sollte das Bundesgericht neue Kriterien für die automatisierte Verkehrsüberwachung festlegen, müssten diese berücksichtigt werden. Bis dato haben sich indes keine neuen Aspekte oder Änderungen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ergeben, sodass sich keine Anpassung des Gesetzestextes aufdrängt.

Art. 51 Auswertung von Bild- und Tonaufzeichnungen

Art. 51 Abs. 3 PolG-E lautet wie folgt:

³ Sie [Bild- und Tonaufnahmen] können unter Wahrung des Persönlichkeitsschutzes für polizeiliche Schulungszwecke aufbewahrt werden.

Die KIS beantragte folgende Änderungen:

³ Sie können ausnahmsweise und unter Wahrung des Persönlichkeitsschutzes für polizeiliche Schulungszwecke sowie stets verpixelt aufbewahrt werden. Dies hat durch das Polizeikommando bewilligt zu werden. Näheres regelt der Regierungsrat.

Der Antrag der KIS wurde zurückgezogen, nachdem der Regierungsrat zusicherte, dass er eine alternative Formulierung prüfen werde.

Die von der KIS vorgeschlagene Formulierung untergräbt den Sinn und Zweck der Aufbewahrung. Zudem entstehen Unklarheiten in Bezug auf die Frage, was verpixelt werden soll (Gesichter, Kennzeichen, Örtlichkeiten). Schliesslich ist auch unklar, was der Regierungsrat auf Verordnungsstufe regeln soll. Im Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass die Angestellten der Kantonspolizei dem Amtsgeheimnis unterstehen. Die Wahrung des Persönlichkeitsschutzes kann durch das Datenschutz-Kontrollorgan geprüft werden.

Der Regierungsrat lehnt aus diesen Gründen den Vorschlag der KIS ab, ist jedoch bereit, mit einer Änderung der Formulierung den in 1. Lesung vorgebrachten Wünschen entgegenzukommen. Es wird eine Konkretisierung wie folgt vorgeschlagen.

Neuformulierung von Art. 51 Abs. 3 PolG-E:

³ Sie können in anonymisierter Form für polizeiliche Schulungszwecke aufbewahrt werden.



Art. 56 Organisation und Aufgabe

Art. 56 Abs. 2 PolG-E lautet wie folgt:

² Das Monitoring umfasst die laufende Risikoeinschätzung und die Prüfung geeigneter Massnahmen zur Verhinderung einer Gewalteskalation. Die Umsetzung der Massnahmen richtet sich nach der ordentlichen Zuständigkeit.

Kantonsrätin Wigger, Heiden, beantragte anlässlich der 1. Lesung die Rückweisung von Art. 56 an den Regierungsrat mit dem Auftrag, die Begrifflichkeiten in Abs. 2 zu überarbeiten. Diesem Antrag wurde mit 50:13 Stimmen ohne Enthaltung zugestimmt.

Der Regierungsrat schlägt – unter Berücksichtigung der Tatsache, dass weder bei anderen Korps noch bei der Kantonspolizei Appenzell Ausserrhoden ein permanentes Monitoring praktiziert wird bzw. vorgesehen ist – folgende Neuformulierung von Abs. 2 vor:

² Das Monitoring dient dem Erkennen, Einschätzen und Entschärfen des Gewaltrisikos. Die Umsetzung von Massnahmen richtet sich nach der ordentlichen Zuständigkeit.

Das Fallmonitoring ist ein koordinierter Prozess, begründet aber keine neue Zuständigkeit. Die Prüfung von Massnahmen obliegt letztlich dem Organ, das für deren Anordnung und Umsetzung zuständig ist.

Neu schlägt der Regierungsrat zudem vor, dass die Löschfristen im Bedrohungsmanagement separat geregelt werden. Dies ist darum sinnvoll, da in diesem sensiblen Bereich die Daten unter Umständen länger aufbewahrt werden können sollten als in anderen Bereichen, weil die (längere) Aufbewahrung von Daten im Bereich der häuslichen Gewalt mit erkennbar gleichen Verhaltensmustern zu einer grossen Entlastung der gefährdeten Person führt. Die Kantone Basel-Stadt (§ 61g PolG; Regelung in Kraft) und Schaffhausen (Vorentwurf) haben beispielweise entsprechende Normen in ihrem Polizeigesetz bzw. im Vorentwurf. Diese Bestimmungen sind jedoch sehr umfangreich und entsprechen daher nicht den gesetzestechnischen Bemühungen im Kanton Appenzell Ausserrhoden um «schlanke» Formulierungen.

In Anlehnung an jene Bestimmungen wird folgender neuer Absatz in Art. 56 vorgeschlagen:

⁴ Daten zu Personen werden fünf Jahre nach dem letzten Dateneintrag gelöscht, wenn keine Gewaltbereitschaft der betroffenen Person mehr zu erkennen ist.

Weitere Bestimmungen – auch auf Ebene der Polizeiverordnung – drängen sich derzeit zum Thema Bedrohungsmanagement nicht auf. Sobald die Kantonspolizei erste Erfahrungen mit dem Instrument gemacht hat, wird sich zeigen, inwiefern noch Ergänzungen auf Verordnungs- oder Dienstvorschriftsebene nötig sein werden. Zudem ist im Rahmen der Revision der Verordnung über die elektronische Bearbeitung von polizeilichen Datensammlungen (bGS 521.12) zu prüfen, ob beim Zweck der Datenbearbeitung, beim Datenaustausch und beim Auskunftsrecht zusätzliche Bestimmungen nötig sind.

Art. 63 Zivilrechtliche Massnahmen

Die KIS beantragte folgende ergänzte Marginale des Art. 63 PolG-E und die Ergänzung mit einem neuen Abs. 3:



Zivilrechtliche Massnahmen und Massnahmen anderer Kantone

³ Massnahmen betreffend häusliche Gewalt und Stalking, die gestützt auf das Recht anderer Kantone verfügt wurden, entfalten innerkantonale Wirkung und werden durch die Kantonspolizei vollzogen, sofern in einem vergleichbaren innerkantonalen Fall unter vergleichbaren Voraussetzungen eine ähnliche Anordnung hätte erlassen werden können.

Der Kantonsrat stimmte dem Antrag der KIS mit 32:30 Stimmen bei einer Enthaltung zu.

Der Regierungsrat hat das Anliegen nochmals geprüft und ist aus nachfolgenden Gründen zum Schluss gekommen, dass dieser Absatz in der Praxis erhebliche Probleme bereitet:

- Ausserkantonale Verfügungen sollen innerkantonale Wirkung entfalten, sofern in einem vergleichbaren innerkantonalen Fall unter vergleichbaren Voraussetzungen eine ähnliche Anordnung hätte erlassen werden können. Das setzt eine Überprüfung und Anerkennung ausserkantonomer Verfügungen voraus.
- Die Kantonspolizei hat von Amtes wegen keine Kenntnis von ausserkantonomer Verfügungen. Eine Überprüfung kann nur stattfinden, wenn ein entsprechender Antrag gestellt wird. Unklar ist, wer antragsberechtigt sein soll.
- Betroffene haben im Verfahren vor der Kantonspolizei Anspruch auf rechtliches Gehör. Der Entscheid über die Anerkennung der ausserkantonomer Verfügung ist eine anfechtbare Verfügung. Die verfassungsrechtliche Rechtsweggarantie garantiert eine gerichtliche Beurteilung.
- Die Voraussetzungen für die Anerkennung ausserkantonomer Verfügungen sind höchst vage, da die verwendeten Begriffe wie «vergleichbarer Fall», «vergleichbare Voraussetzungen» oder vor allem «ähnliche Anordnung» sehr auslegungsbefähigt sind und keine klaren Leitlinien vorgeben.
- Einer Verfügung kann nur dann interkantonale Wirkung zuerkannt werden, wenn sie auch interkantonale angewendet werden kann. Das ist weder bei einer Wegweisung noch bei einem Rayonverbot der Fall. Diese müssen territorial klar begrenzt sein, um rechtsgültig zu sein.
- Lücken im interkantonalen Verhältnis bestehen faktisch nur bei Kontakt- und Annäherungsverboten. Sollen sie über kantonale Grenzen hinweg Wirkung haben, setzt dies grundsätzlich eine interkantonale Regelung voraus. Alternativ stehen zivilrechtliche Kontakt- und Annäherungsverbote mit schweizweiter Wirkung zur Verfügung (Art. 28b Schweizerisches Zivilgesetzbuch [ZGB; SR 210]).
- Offen ist, wie die Kantonspolizei eine ausserkantonale Verfügung vollziehen soll. Kontakt- und Annäherungsverbote werden in der Regel unter Hinweis auf Art. 292 StGB verfügt. Polizeiliche Vollzugshandlungen stehen nicht im Vordergrund. Ob eine ausserkantonale Widerhandlung strafbar ist, muss der zuständige Strafrichter beantworten, nicht die Kantonspolizei.
- Es ist höchst fraglich, ob eine einseitige Anerkennung ausserkantonomer Verfügungen geeignet ist, die bestehenden Probleme zu überwinden. Im Ergebnis dürfte es einfacher und zielführender sein, direkt ein Kontakt- und Annäherungsverbot nach dem jeweiligen kantonalen Polizeigesetz zu erwirken. Dazu ist kein Wohnsitz erforderlich.
- Die Anerkennung ausserkantonomer Verfügungen steht gesetzessystematisch am falschen Ort. Sofern in irgendeiner Form daran festgehalten wird, ist sie als eigenständige Bestimmung vor Art. 62 PolG-E einzuordnen.



Der Regierungsrat ist aufgrund obiger Ausführungen zu folgendem Schluss gekommen:

Statt einer Lösung, welche mehr Fragen aufwirft als beantwortet, dürfte sich eine interkantonale Regelung empfehlen. In mehreren Kantonen sind entsprechende politische Vorstösse eingebracht worden (SG, SZ, LU). Demzufolge beantragt der Regierungsrat, auf die Fassung gemäss 1. Lesung zurückzukommen und wieder die Regelung gemäss Entwurf des Regierungsrates zur 1. Lesung ins Gesetz aufzunehmen.

Art. 65 Zulassung zum Polizeidienst

In Art. 65 PolG-E ist das Schweizer Bürgerrecht als Voraussetzung für die Zulassung zum Polizeidienst nicht erwähnt. Die SVP-Fraktion hat in der 1. Lesung darauf hingewiesen, dass für sie das Schweizer Bürgerrecht unabdingbar ist und folgende Fragen gestellt:

- Finden sich heute keine Leute für den Polizeidienst im Kanton Appenzell Ausserrhoden?
- Gibt es bei einer Stellenausschreibung zu wenige Bewerbungen von Schweizer Bürgern?
- Können zu wenige Aspiranten gefunden werden und wie viele Stellen sind deshalb nicht besetzt?
- Ist die Personalgewinnung ein konkretes Problem?

Die Personalgewinnung hat sich in den vergangenen Jahren als herausfordernd erwiesen, da die Auswahl an geeigneten Kandidaten und Kandidatinnen z. T. klein war. Die Gründe dafür waren einerseits die gute Wirtschaftslage aber auch der sich akzentuierende Fachkräftemangel. Der Kantonspolizei ist es bisher aber gelungen, die offenen Stellen zu besetzen.

Wie sich die Situation in den nächsten Jahren präsentieren wird, ist nicht absehbar. Ob, wann und in welchem Umfang die Zulassung zum Polizeidienst zu öffnen wäre, sollte daher dem Regierungsrat überlassen bleiben. Es geht darum, zeitnah, adäquat und verhältnismässig auf sich ändernde Umstände reagieren zu können. Dazu ist die Verordnungsstufe besser geeignet als das Gesetz, das lediglich allgemeine Vorgaben machen könnte. So wäre es denkbar, dass die Zulassung zum Polizeidienst lediglich für gewisse Spezialfunktionen geöffnet wird, deren Rekrutierung besonders herausfordernd wird. Die Umschreibung solcher Funktionen wäre auf Gesetzesebene nicht am richtigen Ort.

Das Votum der SVP-Fraktion zeigt aber, dass die Frage der Zulassung von Personen ohne Schweizer Bürgerrecht von grosser politischer Bedeutung ist. Der Regierungsrat ist sich dieser Sensibilität wohlbewusst. Er wird einer allfälligen Öffnung nicht voreilig und nur nach gründlicher Abwägung der Ausgangslage und der Vor- und Nachteile zustimmen.

Unabhängig von der Nationalität der Aspirantinnen und Aspiranten haben die Bewerbenden ein anforderungsreiches Assessment zu durchlaufen, in welchem u. a. ihre kognitive Fähigkeiten und die Sozialkompetenz intensiv geprüft werden. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei auch den Deutschkenntnissen.

Art. 76 Datenbearbeitung

Die regelmässige Überprüfung erhobener Daten ist grundsätzlich im kantonalen Datenschutzgesetz geregelt (vgl. Art. 17 DSG; bGS 146.1). Die in Satz 1 statuierte jährliche Überprüfung gilt natürlich auch für Daten im Polizeibereich, soweit nicht besondere Bestimmungen vorgehen (lex specialis). Darüber hinaus ist z. B. in Art. 51 Abs. 2 PolG-E die maximale Frist für die Aufbewahrung von (nicht weiter benötigten) Daten auf 100 Tage begrenzt. Eine weitere Frist festzulegen, innert welcher die Daten überprüft bzw. gelöscht werden



müssen, erweist sich als unnötig und würde die jetzt übersichtliche und praktikable Lösung weiter verkomplizieren (vgl. hierzu oben Ziff. B.2. zu Art. 43 ff.).

Art. 79 Datenaustausch mit Polizei-, Strafverfolgungs- und Zollbehörden

Der Datenaustausch zwischen den Polizeikörpern und anderen Strafverfolgungsbehörden soll grundsätzlich mit einer interkantonalen Vereinbarung geregelt werden; diese hat selbst gesetzgeberischen Charakter und sollte daher dem Referendum unterstellt werden. Damit wird nicht nur schweizweit eine ausreichende gesetzliche Grundlage geschaffen, man hat auch die Garantie, dass kantonales und interkantonales Recht jederzeit übereinstimmen. Auch eine Lösung auf Bundesebene kann eine schweizweit einheitliche und demokratisch abgestützte Regelung bringen und ist grundsätzlich anzustreben, benötigt aber eine gewisse Zeit.

Der Regierungsrat schlägt daher folgende Ergänzung von Art. 79 PolG-E vor:

³ Die Bekanntgabe im Abrufverfahren und andere Formen des automatisierten Datenaustauschs sind zulässig, soweit das Gesetz oder damit gleichgestellte interkantonale Vereinbarungen dies vorsehen.

⁴ Der Regierungsrat regelt das Nähere.

C. Auswirkungen

Wie anlässlich der ersten Lesung erwähnt, werden die Neuerungen im Rahmen dieser Totalrevision zu den dort ausgewiesenen finanziellen Mehraufwänden führen. Dies betrifft insbesondere das neue Instrument des Bedrohungsmanagements. Darauf kann verwiesen werden.

D. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen, dem Entwurf eines revidierten Polizeigesetzes in zweiter Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Hansueli Reutegger

Hansueli Reutegger, Landammann

sign. Roger Nobs

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1	Gesetzesentwurf; 2. Lesung
Beilage 1.2	Synopse; 2. Lesung
Beilage 1.3	Polizeiverordnung (departementaler Vorentwurf)