



An die Mitglieder
des Kantonsrates

Damian Rüger
Leiter Parlamentsdienst
Tel. +41 71 353 62 58
Damian.Rueger@ar.ch

Herisau, 23. März 2026

6000.1194

Gesetz über private Sicherheitsunternehmen; 1. Lesung

2. Bericht und Antrag der Kommission Inneres und Sicherheit vom 18. März 2026

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

A. Ausgangslage

Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat mit Bericht und Antrag vom 9. Dezember 2025 einen Gesetzesentwurf für ein neues Gesetz über private Sicherheitsunternehmen unterbreitet. Ziel der Vorlage ist es laut Regierungsrat, eine klare, verhältnismässige und praktikable kantonale Regelung zu schaffen, welche die gewerbmässige Erbringung von Sicherheitsdienstleistungen einer Bewilligungspflicht unterstellt, Mindestanforderungen an Organisation und Personal festlegt und eine wirksame Aufsicht ermöglicht.

Die Kommission Inneres und Sicherheit (KIS) hat die Vorlage an ihren Sitzungen vom 14. Januar 2026, vom 18. Februar 2026 und vom 18. März 2026 eingehend beraten.

Für die Beratung standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 9. Dezember 2025
 - Beilage 1.1 Gesetzesentwurf 1. Lesung
 - Beilage 1.2 Auswertung Vernehmlassung; 1. Lesung

Zudem standen folgende Personen der KIS für Auskünfte und Präsentation zur Verfügung:

- 18. Februar 2026: Regierungsrätin Katrin Alder, Beat Sprenger, Chef Sicherheitspolizei, Christian Pfenninger, Leiter Amt für Justizvollzug



B. Erwägungen

Allgemeine Würdigung

Die KIS begrüsst grundsätzlich die Stossrichtung der Vorlage sowie die systematische Auslagerung der Materie aus dem Polizeigesetz. Sie anerkennt den Bedarf nach einer zeitgemässen gesetzlichen Grundlage, welche unseriöse Anbieter vom Markt fernhält, ohne gleichzeitig die unternehmerische Freiheit unnötig einzuschränken.

Die KIS ist sich der zunehmenden Bedeutung privater Sicherheitsdienstleistungen bewusst. Die Kommission erkennt dabei, dass private Dienstleister aufgrund ihrer Nähe zu polizeilichen Aufgaben sowie der potenziellen Tangierung von Grundrechten nach klar definierten gesetzlichen Vorgaben agieren müssen. Die KIS schliesst sich der Ausführung des Regierungsrates an, dass es sich bei der vorliegenden Vorlage um ein primär wirtschaftspolizeiliches Gesetz handelt, welches die gewerbsmässige Tätigkeit in diesem Bereich regelt. Gleichzeitig ist festzuhalten, dass die nichtgewerbsmässige Tätigkeit nicht durch das hier vorliegende Gesetz erfasst ist. Das DIS hat der Kommission erläutert, dass der Bereich der nichtgewerbsmässigen Tätigkeit bewusst ausgeklammert wurde, da aktuell kein Bedürfnis dazu bestehe. In der Folge bleibt es in diesem Feld bei einer liberalen Regelung. Andernfalls müsste die Regierung hinsichtlich einer zweiten Lesung damit beauftragt werden.

Die Kommission teilt die Einschätzung des Regierungsrates, wonach eine schweizweit einheitliche Regelung derzeit nicht absehbar ist. Vor diesem Hintergrund erscheint eine kantonale Lösung zweckmässig. Der Entwurf orientiert sich an bewährten Modellen anderer Kantone und wahrt insgesamt ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Regulierung und unternehmerischer Freiheit. Dabei war für die Kommission stets leitend, dass das Gesetz praktikabel ausgestaltet sein muss und unnötige Auslegungsfragen möglichst vermieden werden sollen. Wo der Gesetzesentwurf offene Begriffe verwendet oder wesentliche Anforderungen lediglich implizit enthält, erachtet es die KIS als angezeigt, Präzisierungen vorzunehmen oder den Regelungsauftrag an den Regierungsrat klarer zu fassen.

Auf der Webseite des Kantons Appenzell Ausserrhoden ist eine Liste aller Sicherheitsfirmen einsehbar, die im Kanton über eine Bewilligung verfügen.¹ Daraus wird ersichtlich, dass von den rund 50 Firmen mit einer Bewilligung nur 5 den Firmensitz im Kanton Appenzell Ausserrhoden haben. Der KIS ist es ein zentrales Anliegen, dass alle Firmen mit einer Bewilligung im Kanton regelmässig geprüft werden.

Im Bericht und Antrag des Regierungsrates erklärt dieser, dass die Verkehrskadetten als private Organisation einzustufen seien, die häufig gewerbsmässig tätig sei und deshalb unter die hier diskutierten Bestimmungen des Gesetzes über private Sicherheitsunternehmen fallen würden. Die KIS widerspricht dieser Auffassung einstimmig. Aus Sicht der Kommission handelt es sich bei den Verkehrskadetten nicht um eine selbständige, auf dauernden Erwerb gerichtete, wirtschaftliche sowie gewinnorientierte Tätigkeit. Die KIS ruft den Regierungsrat dazu auf, seine Einstufung der Verkehrskadetten zu überprüfen. Die KIS könnte sich auch einen gänzlichen Ausschluss der Verkehrskadetten aus der Vorlage denken. So wurde in der Vernehmlassung eine ebensolche Streichung verschiedentlich gefordert. Dies würde zu einer Gleichsetzung der Verkehrskadetten mit der Feuerwehr führen. Auch hier könnte die bewährte Praxis mit einer schlichten Bewilligung durch die Kantonspolizei fortgesetzt werden.

¹ Siehe folgende Webseite: <https://ar.ch/verwaltung/departement-inneres-und-sicherheit/kantonspolizei/organisation/sicherheitspolizei/private-sicherheitsfirmen/>



Mit dem vorgelegten Gesetzesentwurf wird ein gewisser Systemwechsel initiiert. So wurden bis anhin sowohl der entsprechende Betrieb als auch die Mitarbeitenden durch den Kanton geprüft. Neu ist nun der Betrieb für die Prüfung seiner Mitarbeitenden zuständig. Die Kommission nimmt diesen Wechsel zur Kenntnis und erkennt darin keine negativen Auswirkungen, da Prüfungen nach wie vor zwingend sind. Es findet lediglich eine Verschiebung der Ebenen statt. Hingegen regt die Kommission befristete Bewilligungen und damit eine wiederkehrende Überprüfung an.

Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen (Detailberatung)

Art. 1 Sicherheitsunternehmen

Die Kommission hat die Aufzählung der Sicherheitsdienstleistungen in Art. 1 Abs. 2 lit. a–g diskutiert. Dabei ist die KIS zur Konklusion gekommen, dass es der Systematik des Artikels helfen würde, die Verkehrsdienste in der Aufzählung weiter nach unten zu verschieben, etwa vor oder nach lit. g. Die Kommission stellt keinen konkreten Antrag, ist mit der jetzigen Hierarchie aber nicht vollends zufrieden und ruft den Regierungsrat deshalb dazu auf, die Aufzählung entsprechend zu prüfen. Das Gesetz soll primär die Sicherheitsdienste und die diesbezüglichen primären Dienstleistungen behandeln.

In Anlehnung an die Regelung im Kanton Zürich und im Kanton Bern schlägt die Kommission einen Abs. 3 vor, der unter anderem die Neubeurteilung und die Exklusion der Verkehrskadetten obsolet werden lassen würde:

Nicht darunter fallen Kontroll-, Aufsichts- und Verkehrsdienste von untergeordneter Bedeutung, namentlich Ticketkontrollen, Kassadienste, Besucherleitdienste und Besucherbetreuungsdienste.

Mit einer solchen Präzisierung auf Gesetzesesebene würde obige Diskussion über die Reihenfolge von Dienstleistungen sowie Verkehrsdienstleister entfallen.

Art. 2 Betriebsbewilligung

Im Rahmen von Art. 2 Abs. 1 hat die KIS über eine mögliche Befristung beraten. So heisst es in Art. 2 Abs. 1 jetzt:

Sicherheitsunternehmen bedürfen einer Betriebsbewilligung des zuständigen Departements.

Die KIS ersucht den Regierungsrat jedoch eine Befristung zu prüfen und schlägt gleichzeitig vor, eine solche auf maximal drei Jahre festzulegen. Unter Berücksichtigung des Kommissionsvorschlags könnte der entsprechende Absatz wie folgt lauten:

Sicherheitsunternehmen bedürfen einer Betriebsbewilligung des zuständigen Departements, die in der Regel auf 3 Jahre befristet ist.

Zu Art. 2 Abs. 3 hat die Kommission den Begriff der "untergeordneten Bedeutung" kritisch diskutiert. Aus Sicht der KIS ist dieser Begriff auslegungsbedürftig und birgt die Gefahr unterschiedlicher Vollzugspraxen. Die Kommission regt an, dass der Regierungsrat im Rahmen der Ausführungsbestimmungen konkretisiert, welche Tätigkeiten als von "untergeordneter Bedeutung" gelten. Hier wären nach Einschätzung der KIS – sollten vorgelagerte Änderungsvorschläge nicht gutgeheissen werden – auch die Verkehrskadetten aufzunehmen. Damit be-



dürfen sie wohl einer Bewilligung, können jedoch in einem "einfacheren Verfahren" behandelt werden, da Parkdienst- und Verkehrsregelaufgaben im Vergleich zu klassischen Sicherheitsdienstleistungen eine untergeordnete Bedeutung aufweisen.

Art. 3 Persönliche Voraussetzungen

Die KIS misst den persönlichen Voraussetzungen der geschäftsführenden Person eine zentrale Bedeutung bei. Sie ist einhellig der Auffassung, dass vor der Erteilung einer Betriebsbewilligung zwingend ein Strafregisterauszug einzuholen ist. Nach Auffassung der KIS bildet unter anderem der Strafregisterauszug eine unverzichtbare Grundlage für die Beurteilung der Eignung gemäss Art. 3 Abs. 1 lit. c. Erst auf dieser Basis kann gesamthaft beurteilt werden, ob allfällige Einträge der Erteilung der Bewilligung entgegenstehen. Die Kommission betont, dass ein Eintrag im Strafregisterauszug nicht automatisch zum Ausschluss führen soll, sondern als Beurteilungsinstrument dient. Die Kommission möchte betonen, dass bei der Beurteilung des Strafregisterauszugs verhältnismässig gehandelt werden muss. So soll abgewogen werden, welche Aussagen des Strafregisterauszugs einer Betriebsbewilligung im Wege stehen oder auch nicht. In der gemeinsamen Diskussion hat der Regierungsrat erklärt, dass die Polizei bereits heute über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA Einsicht in Strafregisterauszüge hat. Überprüfungen würden stichprobenmässig erfolgen. Die KIS fordert, sollte sich der Regierungsrat gegen eine Befristung aussprechen, den Regierungsrat dazu auf, zu prüfen, ob eine periodische Überprüfung der Strafregisterauszüge umsetzbar ist.

Strukturell beantragt die Kommission, die Regelungskompetenz des Regierungsrates klarer im Gesetz zu verankern. Sie schlägt vor, den bisherigen Abs. 2 neu als Abs. 3 zu führen und einen neuen Abs. 2 einzufügen, welcher den Regierungsrat ausdrücklich beauftragt, die Eignung und die Anforderungen an die Ausbildung in der Verordnung zu konkretisieren:

Art. 3 Abs. 2 bisher: *Die Betriebsbewilligung kann befristet und mit Auflagen und Bedingungen verbunden werden. Sie wird entzogen, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung nicht mehr erfüllt sind.*

Art. 3 Abs. 2 neu: *Der Regierungsrat regelt die konkreten Anforderungen an die Eignung und Ausbildung in der Verordnung.*

Art. 3 Abs. 3 neu (bisher Abs. 2): *Die Betriebsbewilligung kann befristet und mit Auflagen und Bedingungen verbunden werden. Sie wird entzogen, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung nicht mehr erfüllt sind.*

Die KIS hält fest, dass sie im Gegenzug zur ausdrücklichen Forderung eines Strafregisterauszugs keine Notwendigkeit sieht, zusätzlich eine Schweizer Staatsangehörigkeit zu verlangen. Das Erfordernis der Niederlassung in der Schweiz ist aus Sicht der Kommission ausreichend.

Art. 4 Betriebspersonal

Sollten die Verkehrskadetten als Verein und Jugendorganisation nicht bereits im Gesetz selbst ausdrücklich ausgenommen werden, ist die Kommission der Ansicht, dass die Verkehrskadetten sowie vergleichbare Organisationen zumindest in den Ausführungsbestimmungen – konkret in der entsprechenden Verordnung – als Ausnahme aufgeführt werden müssen. Andernfalls wäre das vorliegende Gesetz kaum vollziehbar beziehungsweise würde eine bewährte Jugendorganisation erheblich beeinträchtigen.



Dies wäre insbesondere dann der Fall, wenn das Betriebspersonal – und damit auch die jugendlichen Verkehrskadetten – dieselben persönlichen Voraussetzungen gemäss Art. 3 Abs. 1 lit. b und c erfüllen müssten. Neben der persönlichen Eignung und der entsprechenden Ausbildung wäre demnach auch die Handlungsfähigkeit erforderlich. Nach schweizerischem Recht ist handlungsfähig, wer volljährig und urteilsfähig ist (Art. 13 ZGB). Diese Voraussetzung erfüllen die überwiegend jugendlichen Vereinsmitglieder der Verkehrskadetten in der Regel nicht.

Bei Gutheissung des Änderungsvorschlags der Kommission gemäss Art. 1 lit. c würde sich diese Problematik jedoch erübrigen.

Art. 8 Strafbestimmungen

Die Kommission hat sich eingehend mit der Formulierung von Art. 8 Abs. 1 lit. b auseinandergesetzt. Sie erachtet die Einschränkung auf "wiederholte oder schwerwiegende" Verstösse als missverständlich und potenziell streitanfällig. Aus Sicht der KIS kann auch ein einmaliger Verstoss erheblich sein und eine Sanktion rechtfertigen.

Zudem besteht die Gefahr, dass die bestehende Formulierung zu unnötigen Diskussionen darüber führt, was als "schwerwiegend" zu definieren ist. Die KIS ersucht den Regierungsrat deshalb, die Worte "wiederholt oder schwerwiegend" zu prüfen und auf die 2. Lesung Alternativen zu bieten. Der Kommission ist es ein Anliegen, dass mit der gewählten Formulierung ein notwendiger Ermessensspielraum gewahrt wird.

In Anlehnung an den Kanton Zürich schlägt die Kommission vor, Abs. 1 lit. a zu belassen, lit. b neu wie folgt zu formulieren:

wer gegen Art. 3 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 1 verstösst;

und lit. c wie bisher b (unverändert):

wiederholt und schwerwiegend gegen dieses Gesetz, gegen seine Ausführungsbestimmungen oder gegen Auflagen und Bedingungen in der Betriebsbewilligung verstösst.

Zudem fordert die Kommission den Regierungsrat dazu auf, für die 2. Lesung im Gesetz zu regeln, wann, respektive unter welchen Voraussetzungen eine Bewilligung befristet entzogen wird oder auch definitiv entzogen werden kann.



C. Antrag

Die Kommission Inneres und Sicherheit beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. dem Entwurf des Gesetzes über private Sicherheitsunternehmen in 1. Lesung zuzustimmen.

Im Namen der Kommission Inneres und Sicherheit

Glen Aggeler, Präsident

Damian Rüger, Leiter Parlamentsdienst