



An die Mitglieder
des Kantonsrates

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

Herisau, 31. März 2025

6000.827

Polizeigesetz, Totalrevision; 1. Lesung

2. Bericht und Antrag der Kommission Inneres und Sicherheit vom 19. März 2025

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

A. Ausgangslage

Sowohl das geltende Polizeigesetz von Appenzell Ausserrhoden (PolG; bGS 521.1) wie auch die Polizeiverordnung (PolV; bGS 521.11) stammen aus dem Jahr 2002. Das Polizeigesetz wurde seit seiner Einführung punktuell angepasst, aber nicht totalrevidiert. In den letzten Jahren haben rechtliche, gesellschaftliche und technologische Veränderungen und Fortschritte stattgefunden, welche die Rahmenbedingungen der Polizeiarbeit massgeblich beeinflussen und verändern. Der Regierungsrat legte in seinem Bericht und Antrag vom 18. Juni 2024 dar, weshalb eine Totalrevision des Polizeigesetzes nötig ist. So sieht sich die Polizei in ihrer Arbeit mit neuen Herausforderungen konfrontiert, welche durch die bestehende Gesetzgebung nur unzureichend abgedeckt werden. Präventives polizeiliches Handeln gewinnt beispielsweise zunehmend an Bedeutung. Die Notwendigkeit einer umfassenden Totalrevision ergibt sich laut der Regierung aus folgenden Faktoren:

Anpassung an übergeordnete Rechtsnormen: Die Schweizerische Strafprozessordnung (StPO) ist seit 2011 in Kraft. Die StPO regelt das Strafprozessrecht erstmals auf Bundesebene und löste die bis anhin geltenden kantonalen Regelungen ab. Weiter sind neue bundesgerichtliche Vorgaben zu polizeilichen Eingriffsbefugnissen hinzugekommen, welche es in der Polizeigesetzgebung abzubilden gilt. Und schliesslich haben Schweizer Stellen, u.a. auch die kantonalen Polizeibehörden, seit 2008 Zugriff auf das Schengener Informationssystem SIS.

Neue Bedrohungslagen: Entwicklungen wie Cyberkriminalität, zunehmende Gewalt im öffentlichen Raum und Terrorismusgefahr erfordern neue Instrumente der polizeilichen Gefahrenabwehr.



Technologische Entwicklungen: Die digitale Transformation der Polizeiarbeit, der Einsatz von künstlicher Intelligenz (KI) und die verstärkte Nutzung von Datenbanken erfordern Schutz- und Kontrollmechanismen sowie genügend bestimmte Regelungen auf Gesetzesebene. In diesem Spannungsfeld zwischen Effizienz und Legitimation ist es besonders wichtig, dass sich die Polizeiarbeit nicht nur mit den Potenzialen der Technik, sondern auch mit deren Grenzen auseinandersetzt, damit Mensch und Technik gemeinsam zum Fortschritt beitragen (vgl. SIMMLER, Polizeiarbeit und Strafrechtspflege im digitalen Zeitalter, aus: Smart Criminal Justice, Helbling Lichtenhahn Verlag, Basel 2021, S. 1 ff.).

Rechtliche Präzisierung und Datenschutz: Der Schutz der Grundrechte der Bevölkerung, namentlich der Persönlichkeitsrechte, verlangt nach genügend bestimmten Regelungen auf Gesetzesebene zu Überwachungsmethoden, Datenspeicherung und -löschung sowie zum interkantonalen Datenaustausch.

Die Kommission Inneres und Sicherheit (KIS) schätzt den ausführlichen und gut strukturierten Bericht und Antrag der Regierung. So ist sich auch die KIS der Notwendigkeit eines zeitgemässen und für die Polizei gut anwendbaren Polizeigesetzes bewusst. Gerade auch wegen der rasanten Entwicklungen in unterschiedlichen gesellschaftlichen und technologischen Bereichen beurteilt die KIS das Polizeigesetz auch in vorausschauender Weitsicht als ein modernes Polizeigesetz. Es liegt ein Gesetz vor, das sowohl den jetzigen als auch den künftigen Herausforderungen der Polizeiarbeit und den Eigenheiten und Besonderheiten des Kantons Appenzell Ausserrhoden Rechnung trägt. Ein modernes Polizeigesetz gibt der Polizei die nötigen Instrumente an die Hand, um ihre Aufgaben in einer zunehmend komplexen und digitalisierten Welt effektiv und rechtssicher zu erfüllen. Gleichzeitig gibt es den Bürgerinnen und Bürgern Sicherheit und Klarheit darüber, wie ihre Rechte gewahrt und geschützt werden. Die Trennung von anverwandten Themen wie Sicherheitsdienste oder Videoüberwachung im öffentlichen Raum begrüsst die KIS.

Kommission, Zusammensetzung, Herangehensweise

Die KIS ist sich der Tragweite und der Relevanz des neuen Polizeigesetzes bewusst. Deshalb hat sie sich genügend Zeit für die ausführliche Bewertung und Diskussion der Vorlage genommen. In acht Sitzungen wurde das neue Polizeigesetz einerseits exklusiv kommissionsintern und andererseits mit dem Beizug von diversen Expertinnen und Experten besprochen.

Für die Kommissionssitzungen standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 18. Juni 2024
 - Beilage 1.1 Gesetzesentwurf; 1. Lesung
 - Beilage 1.2 Vernehmlassungsauswertung; 1. Lesung

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

- 22. Mai 2024: Katrin Alder (Regierungsrätin), Ralph Bannwart (ehemaliger Departementssekretär DIS), Raphaela Rütsche (Departementssekretärin DIS), Oberstlt Reto Cavelti (Polizeikommandant), Maj Adrian Gabathuler (Stv. Polizeikommandant, Chef Kommandodienste), Hptm Benjamin Rebsamen (Stabschef), Hptm Graziosa Gairing (Chefin Kriminalpolizei), Hptm Roman Pachler (Chef Regional- und Verkehrspolizei) und Hptm Beat Sprenger (Chef Sicherheitspolizei) – Besichtigung Polizeikommando sowie Vorstellung und Lagebeurteilung aus den verschiedenen Fachbereichen und Disziplinen der Kantonspolizei.
- 15. August 2024: Katrin Alder, Raphaela Rütsche, Roger Nobs (Ratschreiber)
- 11. September 2024: Katrin Alder, Reto Cavelti, Ralph Bannwart
- 24. Oktober 2024: Katrin Alder, Ralph Bannwart
- 21. November 2024: Katrin Alder, Reto Cavelti, Ralph Bannwart



- 16. Dezember 2024: Vorstellung des Bedrohungsmanagements des Kantons St. Gallen durch Manuel Niederhäuser (Leiter Bedrohungs- und Risikomanagement KAPO SG)
- 8. Januar 2025: Präsentation und gemeinsame Diskussion mit Prof. Dr. Monika Simmler (Assistenzprofessorin für Straf-, Strafprozessrecht und Kriminologie mit Tenure Track HSG)

Zusätzlich wurden Rechtsprechung, vergleichbare kantonale Polizeigesetze sowie Entwicklungen auf Bundesebene berücksichtigt. Ebenfalls wurde Literatur beigezogen (u.a. SIMMLER (Hrsg.) Smart Criminal Justice, a.a.O.).

Wichtig war der KIS stets vor Augen zu halten, wer die Adressaten des Gesetzes sind. Unbestritten soll das Polizeigesetz in erster Linie den Bürgern zugutekommen und Grundlage für das polizeiliche Handeln sein. Es muss sicherstellen, dass die Polizei ihre Aufgaben rechtens ausführt, während gleichzeitig die Rechte der Bürger gewahrt bleiben. Das Gesetz soll klar und verständlich formuliert sein, damit jeder nachvollziehen kann, wie und warum Eingriffe in die Freiheit erfolgen. Darüber hinaus muss es einen umfassenden Schutz der Rechtsgüter wie die persönliche Freiheit, die Privatsphäre und die Sicherheit der Bürger bieten, um das Vertrauen in die staatlichen Institutionen zu stärken.

B. Erwägungen

Allgemeine Würdigung, Bedarf der Anpassungen

Die Kommission ist der Meinung, dass das neue Polizeigesetz dem Schutz der durch die Polizeiarbeit Betroffenen gebührend Rechnung trägt sowie eine notwendige und zeitgemässe Grundlage für die heutige Polizeiarbeit ist. Es bringt eine stringente Struktur, verbesserte Transparenz und stärkt die Rechtsstaatlichkeit durch präzisere Regelungen. Die KIS stimmt den Ausführungen der Regierung zu, weshalb eine Totalrevision des Polizeigesetzes nötig ist.

Folgende Verbesserungen im neuen Polizeigesetzes möchte die KIS besonders hervorheben:

- Zeitgemässe Regelungen zum Datenschutz und zur Datenbearbeitung
- Grundlage zur Einführung eines Bedrohungsmanagements als Mittel zur Gewaltprävention
- Präzisere Regelungen für Ermittlungen und Observationen
- Anpassung an Vorgaben aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung
- Angemessene Anpassung an neue technologische Entwicklungen und Möglichkeiten
- Durch diverse Anpassungen Vereinfachung der interkantonalen Zusammenarbeit

Neben einem für den Bürger verständlichen und schützenden Polizeigesetz ist es der KIS ein besonderes Anliegen ein Polizeigesetz mit optimalen Rahmenbedingungen für die zeitgemässe Polizeiarbeit zu liefern. Gleichzeitig soll es aber auch zukünftige technologische Entwicklungen antizipieren. Zudem soll das Polizeigesetz zwar die interkantonalen Beziehungen und Verflechtungen berücksichtigen, dennoch aber massgeschneidert auf die Eigenheiten von Appenzell Ausserrhoden abgestimmt sein. Die KIS ist grundsätzlich der Ansicht, dass diese zentralen Punkte erfüllt wurden und bewertet das neue Polizeigesetz insgesamt als sehr gelungen. So ist das Polizeigesetz trotz aller Modernisierungen sowie Anpassungen vollständig und dennoch nicht überladen.



Aufbau und Struktur, Würdigung der Übersichtlichkeit, Bestimmtheit, Entflechtungen

Die neue Struktur des Polizeigesetzes ist stringent und lässt erkennen, dass der Aufbau gut durchdacht ist und einer klaren Linie folgt. Insgesamt ist das Polizeigesetz neu in neun Abschnitte gegliedert:

1. Grundlagen
2. Polizeiliches Handeln
3. Polizeiliche Massnahmen
4. Überwachung und Informationsbeschaffung
5. Gewaltschutz
6. Organisations- und Dienstrecht
7. Kostenpflicht und Schadenersatz
8. Information und Datenschutz
9. Schlussbestimmungen

Diese Struktur macht das Gesetz übersichtlich und schafft Transparenz. Wo es sich anbietet, orientiert es sich an Polizeigesetzen anderer Kantone. Dieses Vorgehen wird von der KIS geschätzt. Die KIS hält bei gewissen Artikeln den Wortlaut anderer Polizeigesetze allerdings für passender und beantragt entsprechende Änderungen.

Bei der Durchsicht des Polizeigesetzes fällt auf, dass gewisse Themenkomplexe einer Präzisierung bedürfen. Gerade etwa die Thematik der privaten Sicherheitsdienste oder Videoüberwachung im öffentlichen Raum ist nicht bearbeitet. Diese separate Gesetzesordnung betreffend private Sicherheitsdienste befindet sich zwischenzeitlich in der öffentlichen Vernehmlassung. Die KIS begrüsst diese Entflechtung.

Auffälligkeiten im Rechtsvergleich

Die Kommission hat einzelne Bestimmungen des neuen Polizeigesetzes mit denjenigen anderer Kantone verglichen. Dabei zeigte sich, dass sich die neue Gesetzesvorlage teilweise an bewährten Modellen und Regelungen anderer Kantone und an der aktuellen Rechtsprechung orientiert. Das verbessert die interkantonale Zusammenarbeit und trägt zur Rechtssicherheit bei.

Anpassung an Bundesrecht und kantonale Polizeigesetze

Das neue Polizeigesetz ist auch geprägt durch die eidgenössische StPO, welche seit 2011 gilt und erhöhte Anforderungen an Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden stellt. Andere Kantone haben ihre Polizeigesetze bereits an diese übergeordneten Vorgaben angepasst, während Appenzell Ausserrhoden nun mit der Totalrevision nachzieht. Viele der geplanten Änderungen stellen keine grundsätzlichen Neuerungen im Vergleich zu anderen Kantonen dar, sondern vielmehr eine Harmonisierung und Aktualisierung des bestehenden Rechtsrahmens.

Trotz der weitgehenden Anpassung an bestehende kantonale Polizeigesetze gibt es dennoch einige Punkte, in denen das neue Gesetz von Appenzell Ausserrhoden spezifische kantonale Besonderheiten berücksichtigt. Dazu gehören unter anderem die Regelungen zur interkantonalen Zusammenarbeit, der Umgang mit dem Bedrohungsmanagement sowie der Datenschutz und die automatisierte Datenverarbeitung.

Spezifische Auffälligkeiten im kantonalen Vergleich

Beim Rechtsvergleich mit anderen Kantonen diskutierte die Kommission folgende Abweichungen und offenen Fragen:

- Gemeindepolizeiliche Aufgaben und private Sicherheitsdienste:
Appenzell Ausserrhoden hat weiterhin keine Gemeindepolizei, weil eine "zentralisierte" Kantonspolizei



für einen kleinen, ländlich geprägten Kanton effizienter ist. Die einheitliche Organisation sorgt für eine gleichmässige Sicherheitsversorgung, verhindert Koordinationsprobleme zwischen Polizeibehörden von Kanton und Gemeinden und spart Kosten. Dies entspricht auch dem Ergebnis der Vernehmlassung, in der die Ausserrhoder Gemeinden auch keinen Anspruch auf eigene Polizeiorgane geltend gemacht haben. Davon ausgenommen ist die Kontrolle des ruhenden Verkehrs.

Während einige Kantone detaillierte Regelungen zu gemeindepolizeilichen Aufgaben und dem Einsatz privater Sicherheitsdienste im Polizeigesetz enthalten, ist dies in der vorliegenden Revision nicht explizit geregelt. In anderen Kantonen wie Zürich oder Genf sind private Sicherheitsfirmen teilweise mit bestimmten Ordnungsaufgaben betraut, während Appenzell Ausserrhoden eine separate gesetzliche Grundlage für private Sicherheitsdienstleistungen vorsieht.

- **Automatisierte Überwachungsmassnahmen:**
Der Vergleich mit Polizeigesetzen anderen Kantonen zeigt, dass diese teilweise präzisere Vorgaben für die automatisierte Fahrzeugfahndung (AFV) und die Videoüberwachung enthalten. In einem Urteil vom Oktober 2024 hat sich das Bundesgericht zur Verfassungskonformität der Regelungen des Luzerner Polizeigesetzes zur AFV und zur Videoüberwachung geäussert. Dies hat Auswirkungen auf die vorliegende Gesetzesrevision, indem sichergestellt werden muss, dass die Regelungen zur Speicherung und Verarbeitung von Daten den verfassungsrechtlichen Anforderungen zu genügen haben.
- **Bedrohungsmanagement:**
Die Einführung eines Bedrohungsmanagements ist eine wesentliche Neuerung des Polizeigesetzes in Appenzell Ausserrhoden. Dabei orientiert sich der Kanton an Modellen aus St. Gallen und Zürich, die bereits entsprechende Strukturen implementiert haben. In anderen Kantonen werden Bedrohungsmanagement-Programme oft mit interdisziplinären Fachstellen verknüpft, die über reine polizeiliche Massnahmen hinausgehen. Die Kommission hat daher diskutiert, inwieweit eine ähnliche interdisziplinäre Zusammenarbeit mit weiteren Fachstellen im Gesetz explizit erwähnt werden sollte.
- **Schusswaffengebrauch:**
Ein Vergleich mit anderen Polizeigesetzen zeigte, dass der Begriff "schwere Straftat" im Zusammenhang mit dem Schusswaffengebrauch unterschiedlich ausgelegt werden kann. Während einige Kantone eine präzise Definition dieses Begriffs enthalten, bleibt die Formulierung im vorliegenden Gesetzesentwurf unbestimmt. Die Kommission diskutierte, ob der Begriff enger gefasst oder durch einen anderen Begriff ersetzt werden sollte, um eine rechtsstaatlich klarere Grundlage für den Einsatz von Schusswaffen zu schaffen.

Datenschutz und interkantonaler Datenaustausch

Ferner fiel der Kommission die Regelung zum Umgang mit polizeilichen Datensammlungen und interkantonalem Datenaustausch auf. Während einige Kantone explizite Löschrufen für gesammelte Daten im Gesetz selbst festlegen, soll dies in Appenzell Ausserrhoden erst auf Verordnungsstufe geregelt werden. Die Kommission beantragt, dass diese Regelungen ins Gesetz aufgenommen werden sollten, um eine höhere Rechtssicherheit zu gewährleisten. Zudem wurde diskutiert, inwiefern Appenzell Ausserrhoden eine rechtliche Grundlage für zukünftige interkantonale Datenplattformen schaffen sollte, um den Austausch mit anderen Kantonen effizienter zu gestalten. Der Rechtsvergleich hat gezeigt, dass die geplante Totalrevision des Polizeigesetzes keine radikalen Neuerungen gegenüber anderen Kantonen enthält, sondern vielmehr die bekannten Entwicklungen aufnimmt und sich mit den neu geschaffenen Regelungen den heutigen Anforderungen stellt. Dennoch gibt es einige spezifische Auffälligkeiten, die von der Kommission intensiv diskutiert wurden, darunter:

- Die offene Frage zur Dauer der Datenspeicherung in automatisierten Fahndungssystemen
- Die Einführung des Bedrohungsmanagements als präventive polizeiliche Massnahme



Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen (Detailberatung)

1. Abschnitt: Grundlagen (Art. 1 bis 8)

Art. 3 Aufgaben

Artikel 3 des Polizeigesetzes regelt einerseits die Aufgaben der Kantonspolizei und schafft andererseits klare Strukturen für Einsätze in besonderen Lagen. Ein zentraler Punkt ist die Regelung, dass die Kantonspolizei gem. Abs. 2 lit. e in *Grossereignissen und besonderen Lagen* die Einsatzleitung übernimmt. Dies betrifft Situationen wie: Katastrophenfälle (z. B. Unwetter, Hochwasser, Grossbrände), Grossveranstaltungen (z. B. Sportanlässe, Demonstrationen), Bedrohungslagen (z. B. Terrorwarnungen oder Amokläufe).

Diese Regelung sorgt für eine klare Führungsstruktur, um in unübersichtlichen oder kritischen Situationen rasch und effektiv handeln zu können.

Abgrenzung zu Feuerwehr und Sanität: Während die Feuerwehr für Brände, technische Hilfeleistungen und Gefahrstoffeinsätze zuständig ist und die Sanität medizinische Notfälle versorgt, übernimmt die Polizei die Gesamtkoordination, insbesondere wenn: die öffentliche Sicherheit gefährdet ist, Massnahmen von mehreren Blaulichtorganisationen koordiniert werden müssen oder Gefahren durch Kriminalität oder Unruhen bestehen. In komplexen Einsatzlagen ist eine klare Hierarchie zwischen den Einsatzkräften entscheidend: Die Kantonspolizei hat die oberste Einsatzleitung bei sicherheitsrelevanten Grossereignissen und Krisensituationen. Die Feuerwehr führt bei Bränden und technischen Rettungen, arbeitet aber eng mit der Polizei zusammen. Die Sanität ist für die medizinische Versorgung zuständig, wird aber von der Polizei in Sicherheitsfragen unterstützt. Diese Rangordnung stellt sicher, dass alle Organisationen effizient zusammenarbeiten und ihre jeweiligen Kompetenzen optimal nutzen.

Fazit: Artikel 3 legt nicht nur die Aufgaben der Kantonspolizei fest, sondern schafft mit lit. e auch eine klare Führungsstruktur der Kantonspolizei für Einsätze bei Grossanlässen und in besonderen Lagen. Die Polizei übernimmt die Koordination und Leitung bei Grossereignissen und Notlagen, während Feuerwehr und Sanität in ihren Fachbereichen tätig sind. Die Rangordnung innerhalb der Blaulichtorganisationen sorgt für eine reibungslose Zusammenarbeit und eine effektive Krisenbewältigung.

Art. 6 Ausserkantonale Unterstützung

Gemäss Art. 6 Abs. 4 trifft bei hoher zeitlicher und sachlicher Dringlichkeit das Polizeikommando die *vorsorglichen* Anordnungen. Diese Bestimmung stellt sicher, dass die Polizei *rasch und eigenständig handeln kann*, wenn akuter Handlungsbedarf besteht und eine vorherige Abstimmung mit übergeordneten Behörden nicht möglich ist. Die Regelung in der vorgeschlagenen Form ist nicht völlig klar, da *der Begriff „vorsorglich“ suggeriert eine nachträgliche Überprüfung oder eine begrenzte Gültigkeit, ohne dies klar zu regeln*. Eine *Präzisierung oder Rückführung zur Formulierung*, welche Art. 13 Abs. 2 des geltenden Polizeigesetzes entspricht, schafft mehr Rechtssicherheit, weil sie keine falschen Erwartungen an Überprüfung, Dauer oder Anfechtbarkeit weckt und dadurch Missverständnisse vermeidet.

Änderungsantrag der KIS zu Art. 6 Abs. 4

Rückführung zur alten Formulierung: Bei hoher zeitlicher und sachlicher Dringlichkeit trifft das Polizeikommando von sich aus die *notwendigen* Anordnungen.



Art. 7 Gemeinden

Der Artikel bestätigt die zentralisierte Polizeiorganisation von Appenzell Ausserrhoden, erlaubt aber Gemeinden, den ruhenden Verkehr selbst zu überwachen oder diese Aufgabe an Private zu delegieren. Die Kantonspolizei bleibt für alle sicherheitsrelevanten Massnahmen verantwortlich. In Absatz 3 heisst es *Der Regierungsrat regelt das Nähere*. In Rücksprache mit dem DIS wird der Begriff *das Nähere* für die 2. Lesung präzisiert und ausgeführt. Es wird erwartet, dass der Regierungsrat bis dahin die konkreten Ausführungsbestimmungen vorlegt, um eine transparente und eindeutige Regelung zu gewährleisten. Gerade auch, da dieser Punkt in der Vernehmlassung von den Gemeinden angeführt wurde. Die Gemeinden haben die Regelungen zum ruhenden Verkehr sehr genau analysiert und klare Erwartungen an die weitere Gesetzgebung formuliert. Besonders die Kostenfrage und die praktische Umsetzung stehen dabei im Fokus. Der Regierungsrat ist nun gefordert, bis zur 2. Lesung konkrete Ausführungsbestimmungen vorzulegen, um den Gemeinden die notwendige Rechts- und Planungssicherheit zu geben.

2. Abschnitt: Polizeiliches Handeln (Art. 9 bis 18)

Art. 11 Verhältnismässigkeit

Dieser Artikel legt fest, dass polizeiliche Massnahmen stets verhältnismässig sein müssen, d. h., dass das mildeste Mittel gewählt werden muss, um den angestrebten Zweck zu erreichen. Die Kommission hebt hervor, dass dieser Artikel für die Polizeiarbeit von besonderer Bedeutung ist und der Verhältnismässigkeitsgrundsatz ein zentrales Element des Polizeigesetzes darstellt. In der Diskussion äusserte der Polizeikommandant passend, dass dies wie ein "innerer Kompass" für das polizeiliche Handeln ist. Die ausdrückliche Erwähnung dieses Grundsatzes in den spezifischen Artikeln, die sich mit unmittelbarem Zwang, technischen Überwachungsmaßnahmen und polizeilichem Gewahrsam befassen, um eine einheitliche Anwendung sicherzustellen, ist zu begrüessen.

Art. 11 stellt eine klare Leitlinie für verhältnismässiges polizeiliches Handeln auf. Er fordert eine Abwägung zwischen Zweck und Eingriff und verpflichtet die Polizei, Massnahmen zu beenden, sobald sie nicht mehr erforderlich sind.

Art. 13 Minderjährige

Der Artikel betont die besondere Verantwortung der Polizei im Umgang mit Minderjährigen. Es wird festgelegt, dass bei polizeilichen Massnahmen die besonderen Schutzbedürfnisse von Minderjährigen berücksichtigt werden müssen. Dies bedeutet, dass die Polizei das Alter und den Entwicklungsstand der betroffenen Personen in die Entscheidung über Massnahmen einbeziehen muss, insbesondere bei der Anwendung von Zwang. Minderjährige haben eine andere Rechtsstellung als Erwachsene, weshalb ihre Rechte und der Schutz ihrer physischen und psychischen Integrität besonders beachtet werden müssen.

Der zweite Absatz unterstreicht die Wichtigkeit der Einbeziehung der Eltern oder der gesetzlichen Vertreter. Die Inhaber der elterlichen Sorge sind grundsätzlich dafür verantwortlich, Minderjährige zu vertreten, und ihre Informationsbedürfnisse müssen gewahrt werden. Wenn also eine polizeiliche Massnahme gegen einen Minderjährigen ergriffen wird, müssen die Eltern oder gesetzlichen Vertreter in der Regel unmittelbar informiert werden. Diese Praxis dient nicht nur dem rechtlichen Schutz der Minderjährigen, sondern auch ihrer emotionalen Sicherheit, da Eltern oder Vertreter in der Lage sein müssen, Unterstützung und Schutz zu bieten. Die Kommission hat darüber beraten, ob allenfalls eine präzisierende Formulierung wie etwa "soweit möglich" oder Ähnliches hinzugefügt werden soll, ist aber zum Entscheid gekommen, dass die bestehende Formulierung ausreichend ist. Beispiel für solche Ausnahmen könnte wie im Bericht und Antrag der Regierung ersichtlich eine Mitbeteiligung der Eltern an einer Tat sein. Oder wenn bspw. eine minderjährige Person grosse Angst vor Repressionen der Eltern hätte, dass diese keine Aussagen mehr machen würde. Es würde dabei jedoch die Möglichkeit bestehen, eine Vertrauensperson beizuziehen.

Art. 16 Dokumentationspflicht

Artikel 16 legt die Pflicht der Polizei fest, ihre Massnahmen und Eingriffe angemessen zu dokumentieren. Diese Dokumentationspflicht stellt sicher, dass alle polizeilichen Handlungen nachvollziehbar sind, was sowohl



für die interne Kontrolle als auch für die externe Transparenz von Bedeutung ist. Insbesondere wird dadurch gewährleistet, dass im Falle von Beschwerden oder Überprüfungen ein klarer Nachweis über die durchgeführten Massnahmen vorliegt.

Die Diskussion der Kommission zur Aufbewahrungsfrist der Dokumente, die in der Regel 10 Jahre beträgt, zeigt die Notwendigkeit, solche Daten in einem definierten Zeitraum aufzubewahren. Gleichzeitig wird die Forderung nach konkreten Löschrufen betont, um sicherzustellen, dass personenbezogene Daten nicht länger als notwendig aufbewahrt werden und der Datenschutz gewahrt bleibt.

Rechtlich ist die Bearbeitung und Löschung heute schon in der kantonalen Verordnung über die elektronische Bearbeitung von polizeilichen Datensammlungen geregelt (bGS 521.12). Die Löschrufen für die Journalführung erfolgt analog der Regelung bei Anzeigedaten, also nach 10 Jahren (Art. 13 Abs. 1 lit. c).

Art. 19 Schusswaffengebrauch

Dieser Artikel regelt die Voraussetzungen für den Schusswaffengebrauch durch Polizeikräfte in klar definierten Situationen, insbesondere die Anforderungen an Notwehr und Verhältnismässigkeit (vgl. Art. 11). Die Polizei darf eine Schusswaffe nur dann einsetzen, wenn andere, weniger einschneidende Mittel nicht ausreichen und die Situation dies rechtfertigt. Dazu nennt der Artikel beispielhaft verschiedene Szenarien, etwa bei einer unmittelbaren Bedrohung des Lebens, der Flucht einer gefährlichen Person oder zur Befreiung von Geiseln. Es wird auch festgelegt, dass in der Regel ein Warnruf vorausgehen muss und, wenn dieser keine Wirkung zeigt, sogar ein Warnschuss abgegeben werden kann, bevor die Waffe gegen eine Person zum Einsatz kommt. Der Schusswaffengebrauch kann zudem auch gegen Sachen oder Tiere gerichtet sein, wenn die Umstände dies erfordern. Die Diskussion um den Taser als alternatives Mittel zur Schusswaffe zeigt, dass es eine Vielzahl von Optionen gibt, die weniger gefährlich sind, aber dennoch durchsetzungsfähig. Der Taser ist ein destabilisierendes Gerät, das in besonderen Fällen zur Neutralisierung von Bedrohungen eingesetzt werden kann. Dass der Taser oder der Polizeimehrzweckstock (PMS) weniger intensive Einsatzmittel sind als Schusswaffen, ist wichtig für die Wahrung der Verhältnismässigkeit in Gefahrensituationen. Taser und PMS gelten nicht als Schusswaffe. Artikel 19 regelt einzig den Schusswaffengebrauch.

Die KIS hat diskutiert, ob der Begriff "schwere Straftat" in der aktuellen Formulierung ausreicht oder durch "schweres Verbrechen oder schweres Vergehen" präzisiert werden muss. So unterliegt der Begriff der "schweren Straftat" keiner einheitlichen Auslegung. Dieser Begriff wird in der Praxis teilweise als nicht eindeutig genug bezeichnet, um eine klare Handlungsanweisung zu geben. Der Vorteil des Begriffs ist, dass er flexibel auf das konkrete Ausmass der Bedrohung oder Straftat reagieren kann. Ein weiterer Vorteil des Begriffs besteht darin, dass das konkrete Ausmass der Gefährdung oder Verletzung relevant ist und situativ beurteilt wird. Dies wird von der Kommission letztlich befürwortet.

Insgesamt ist es wichtig, dass das Gesetz so formuliert ist, dass es sowohl den Bedürfnissen der Polizei als auch dem Schutz der Bürger gerecht wird, ohne unnötige Gefährdungen herbeizuführen. Die KIS begrüsst, dass die vorliegende Regelung den notwendigen Beurteilungsspielraum offen lässt und sieht keinen Bedarf für den Ersatz des Begriffes "schwere Straftat" durch "schweres Verbrechen oder schweres Vergehen".

3. Abschnitt: Polizeiliche Massnahmen (Art. 20 bis 42)

Art. 30 Polizeilicher Gewahrsam; Gründe und Dauer

Die Anordnung des Gewahrsams und auch andere "Eingriffsrechte" obliegen gemäss aktueller Verordnung einem Polizeioffizier oder können auch einem Kommandopikettfunktionär übertragen werden. Die Verordnung sollte klarstellen, welche Polizeifunktionäre oder Kaderstufen für die Anordnung des Gewahrsams aber auch andere "Eingriffsrechte" zuständig sind. Die Regierung wird aufgefordert, in der 2. Lesung des Gesetzes eine entsprechende Verordnung vorzulegen, die diese Kompetenzregelungen präzisiert, um einheitliche und klare Vorgaben unter anderem für den polizeilichen Gewahrsam zu schaffen.



Art. 33 Personen

Die Regelung betrifft die Durchsuchung von Personen durch die Polizei. Dabei hat sich die KIS auch mit der Thematik von nonbinären Personen beschäftigt. So heisst es im Vorschlag, dass eine Durchsuchung *von einer Person gleichen Geschlechts* vorgenommen werden sollte. Damit das Polizeigesetz jedoch auch auf Situationen mit nonbinären Personen anwendbar ist, beantragt die KIS eine Änderung analog der Formulierung des Schaffhauser Polizeigesetzes.

Die Regelung, dass die Durchsuchung von einer Person gleichen Geschlechts vorgenommen wird, ist von grosser Bedeutung, da sie den Grundsatz der Menschenwürde und den respektvollen Umgang mit den betroffenen Personen stärkt. In der Praxis sorgt diese Vorschrift dafür, dass eine intime und potenziell belastende Massnahme wie eine Durchsuchung auf eine Weise durchgeführt wird, die die Privatsphäre und den Körper der Person schützt und respektiert. Insbesondere in einem rechtlichen Kontext, in dem es um den Umgang mit sensiblen Situationen geht, spielt diese Massnahme eine zentrale Rolle dabei, das Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei zu wahren und den Eindruck von Respekt und Fairness zu vermitteln.

Die Regelung gemäss Antrag KIS zu Menschen mit einer „glaubhaft geltend gemachten Transidentität oder einer glaubhaft geltend gemachten Variante der Geschlechtsentwicklung“ geht noch einen Schritt weiter und schützt eine besonders vulnerable Gruppe in der Gesellschaft. Sie gewährleistet, dass trans- oder intergeschlechtliche Personen die Kontrolle darüber behalten, wer die Durchsuchung vornimmt. Diese Bestimmung ist entscheidend, um die persönliche Integrität und das Gefühl der Sicherheit dieser Personen zu wahren, da trans- und intergeschlechtliche Menschen häufig diskriminiert oder unangemessen behandelt werden. Indem ihnen die Wahl gelassen wird, ob eine Frau oder ein Mann die Durchsuchung durchführen soll, wird ihre Identität und ihr Geschlecht anerkannt und respektiert.

Zudem wird durch die Ausnahme bei dringendem Handlungsbedarf – etwa, wenn der Schutz der betroffenen Person, der Polizeiangehörigen oder Dritter in Gefahr ist – ein pragmatischer Ansatz verfolgt, der auch in extremen Situationen eine Lösung bietet, ohne die Sicherheit zu gefährden.

Insgesamt trägt diese vorgeschlagene Regelung dazu bei, Diskriminierung zu vermeiden und sorgt für ein respektvolles, würdevolles und rechtlich fundiertes Vorgehen in einer potenziell heiklen Situation. Sie fördert die Gleichbehandlung und den Schutz der Menschenrechte, insbesondere für marginalisierte Gruppen. Mit der Regelung wird auch keine Angriffsfläche geboten.

Änderungsantrag der KIS neuer Abs. 4 zu Art. 33

Antrag KIS: Ergänzung mit einem Abs. 4: Bei Menschen mit einer glaubhaft geltend gemachten Transidentität oder mit einer glaubhaft 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.

Art. 38 Verwertung von Sachen

Die Kommission hat sich bei diesem Artikel, der unter anderem Regelungen zu sichergestellten Sachen festsetzt, insbesondere über lit. a unterhalten. So stand etwa die Frage im Raum, ob an Stelle der Formulierung *angemessene Frist* fixe Fristen festgelegt werden müssten. Nach reger Diskussion ist die KIS aber zum Fazit gelangt, dass konkrete Fristen weitere Unterscheidungen (z.B. verderblich, unverderblich usw.) erfordern würden. Den im Begriff "angemessen" enthaltenen Beurteilungsspielraum unterstützt die Kommission, sodass an der bestehenden Formulierung festgehalten werden soll.

Art. 39 Vernichtung von Sachen

Die KIS hat sich insbesondere zu Absatz 2 des Artikels beraten und festgestellt, dass eine Anhörung nicht immer möglich ist oder die Polizeiarbeit erschweren kann. Deshalb wird eine alternative Formulierung beantragt. Die beantragte Neuformulierung soll etwa sicherstellen, dass Personen, die sich beispielsweise ins Ausland abgesetzt haben, die Prozesse nicht verunmöglichen.



Änderungsantrag der KIS zu Art. 39 Abs. 2

Bestehende Formulierung: *Die an der Sache berechtigte Person ist vorgängig anzuhören.*

Antrag KIS: Ergänzung: *Die an der Sache berechtigte Person ist vorgängig soweit möglich anzuhören.*

Art. 40 Verfügungen über Tiere

Im Rahmen der Bestimmungen des Art. 40 wird die Vorgehensweise bei der Sicherstellung von Tieren geregelt. Wenn ein sichergestelltes Tier weder an den Eigentümer zurückgegeben noch in fachkundige Obhut übergeben werden kann, ist über das weitere Vorgehen zu entscheiden. In solchen Fällen wird das Veterinäramt zur Beratung beigezogen.

Es wurde jedoch festgestellt, dass die Formulierung des Artikels, respektive der erläuternde Bericht dies nicht ausreichend verdeutlicht. Es sollte hiermit klarer formuliert werden, dass das Veterinäramt zwar eine wesentliche Rolle bei der Beratung und fachlichen Einschätzung spielt, der endgültige Entscheid jedoch bei der Polizei bleibt. Diese klare Deklaration stellt sicher, dass die Polizei weiterhin die Verantwortung für die rechtlichen Entscheidungen im Zusammenhang mit der Sicherstellung und dem Umgang mit Tieren trägt, während das Veterinäramt fachliche Expertise beisteuert. Eine Anpassung des Artikels ist hingegen nicht notwendig.

4. Abschnitt: Überwachung und Informationsbeschaffung (Art. 43 bis 54)

In den nachfolgenden Artikeln geht es im Rahmen der Überwachung und Informationsbeschaffung im Kerngehalt auch um die Sammlung von Erkenntnissen und Daten. Die KIS ist klar der Ansicht, dass diese Detailregelungen der Datensammlung, insbesondere der Löschrufen auf Gesetzesstufe im Polizeigesetz geregelt werden sollten. Durch diese Löschrufen wird dem Datenschutz Rechnung getragen und es wird sichergestellt, dass Daten der betroffenen Personen nicht länger als notwendig aufbewahrt werden.

Änderungsantrag der KIS:

Auf die zweite Lesung sollen die entsprechenden Löschrufen analog der Regelung anderer Kantone ins Polizeigesetz aufgenommen werden. Aus Sicht der KIS wäre es im 8. Abschnitt des nPolG richtig zu verorten. Siehe ebenfalls Kommentar bei Art. 77 nPolG.

Art. 43 ff. Präventive Observation

Der Artikel definiert die Möglichkeiten der Polizei zur verdeckten Überwachung von Personen, um Gefahren frühzeitig zu erkennen. Vorermittlungen kommen im Polizeialltag häufig vor. Das Polizeirecht regelt nur Ermittlungen vor dem Bestehen eines Anfangsverdachts. Entsprechend ist die marginale "präventive" Observation sehr sinnvoll. Das Bundesgericht stellt hohe Ansprüche (BGE 140 I 353 zu ZH; BGE 140 I 381 zu GE). Art. 43 ff. entsprechen weitgehend dem heutigen Standard und sind sinnvoll konzipiert.

Zur Veranschaulichung nachfolgend je zwei Beispiele für

- eine präventive Observation nach Art. 43
 - a) Hinweis eines Bürgers auf einen angeblichen Drogenumschlagsplatz auf dem Gelände der öffentlichen Parkanlage X in Heiden. Die signalisierte Örtlichkeit wird überwacht. Es geht nicht um die Aufklärung bereits begangener Delikte einer bestimmten Person, sondern um das Erkennen von im Gange befindlichen, bzw. bevorstehenden Delikten wie Drogenübergaben. Allenfalls ergeben sich daraus Erkenntnisse für eine Strafverfolgung. Sobald ein Tatverdacht gegen eine Person vorliegt, erfolgt das weitere Vorgehen auf Grundlage der StPO.
 - b) Überwachung einer Demonstration zum Zwecke der polizeilichen Lagebeurteilung und/oder um rechtzeitig Gefahren für Personen und Sachen zu erkennen.



- eine präventive verdeckte Fahndung nach Art. 44
Vorbemerkung: Der verdeckte Fahnder / die verdeckte Fahnderin verfügt über keine spezielle Legende (ist somit keine "andere" Person).
 - a) Hinweis eines Informanten, wonach eine unbekannte Person vor dem BBZ in Herisau den Lernenden Drogen abgibt bzw. verkauft. Ein verdeckter Fahnder wird eingesetzt, um selbst einen Drogenkauf vorzunehmen.
 - b) Ein anonymer Hinweis geht bei der Polizei ein, wonach in einem Lokal sporadisch Deliktsgut unter der Hand verkauft wird. Ein verdeckter Fahnder geht ins Lokal, um weitere sachdienliche Informationen zu gewinnen.

- eine verdeckte Vorermittlung nach Art. 45
Vorbemerkung: Die verdeckte Vorermittlung ist im Gegensatz zur verdeckten Fahndung auf einen längeren Zeitraum ausgerichtet. Dabei wird ein Vertrauensverhältnis zum Umfeld (ggf. zur Zielperson) aufgebaut. Das heisst, dass der/die verdeckte Ermittler/in mit einer sogenannten Legende ausgestattet wird (diese Person könnte sich zum Beispiel als Immobilienhändler mit eigener Firma ausgeben).
 - a) Ein anonymer Hinweis geht ein, wonach sich im Lokal X (Szenenlokal) verschiedene Personen treffen, die anschliessend in alternierender Zusammensetzung schwere Einbruchdiebstähle begehen. Eine verdeckte Vorermittlung wird eingeleitet, um weitere Erkenntnisse zu gewinnen. Der verdeckte Vorermittler muss sich vermehrt in das Szenenlokal begeben, um sich in diesem Umfeld/Milieu zu "integrieren" und somit den Kontakt zu dieser Gruppierung herzustellen. Anschliessend können Informationen gewonnen und Delikte verhindert werden. Sobald sich ein Tatverdacht erhärtet, gilt die StPO.
 - b) Ein besorgter Elternteil wendet sich an die Polizei und gibt bekannt, dass sich im virtuellen Forum W, das überwiegend von Jugendlichen genutzt wird, auch Erwachsene bewegen, die sexuellen Kontakt zu jungen Mädchen suchen. Eine verdeckte Vorermittlung wird durch die Polizei aufgenommen, um Meldungen zu verifizieren und mutmassliche Täter zu identifizieren. Allenfalls kommt es zu einem physischen Treffen zwischen Täter und dem vermeintlichen Opfer (verdeckte Vorermittlerin).

- eine verdeckte Kontaktaufnahme im digitalen Raum nach Art. 46
Vorbemerkung: Initiale Phase einer Chatroom-Ermittlung (sobald ein konkreter Verdacht gegen eine Person erhärtet wird, gilt die StPO).
 - a) Ein verdeckter Fahnder nimmt im virtuellen Raum Kontakt zu einer anderen, noch nicht identifizierten Person auf, die Gegenstände verkauft, darunter auch vermeintliches Deliktsgut.
 - b) Es wird eine präventive Vorermittlung auf einschlägigen Foren (z.B. Hackerforen im Darknet) aufgenommen und versucht, mit anderen "Teilnehmern" in Kontakt zu treten, um über den Austausch gestohlener Daten zu verhandeln oder zu erwerben.

Die Unterscheidung zwischen Zustimmung und Genehmigung durch die Staatsanwaltschaft soll klarer formuliert werden.

So ist bei der Staatsanwaltschaft (StA; vgl. Art. 43 Abs. 2 PolG-E und Art. 44 Abs. 2 PolG-E) bei der präventiven Observation und bei der präventiven verdeckten Fahndung von der **Zustimmung** der Staatsanwaltschaft die Rede. Beim Zwangsmassnahmengericht (Art. 45 Abs. 2 PolG-E) sowie auch beim Departement Inneres und Sicherheit (DIS; Art. 48 Abs. 2 PolG-E) ist jeweils von **Genehmigung** die Rede.

Der Begriff Zustimmung könnte vermuten lassen, dass es "weniger" braucht als bei einer **Genehmigung** bzw. dass der Zeitpunkt der **Zustimmung** nicht derselbe sein muss. Oder aber, die Zustimmung wird als Oberbegriff für verschiedene Zustimmungsorten verwendet. Im allgemeinen Sprachgebrauch und auch in der gesetzlichen Terminologie wird in der Regel unterschieden: ob eine Zustimmung oder Genehmigung vorliegt, hängt vom



Zeitpunkt ihrer Abgabe ab. Ist die Zustimmung vor Abschluss eines Rechtsgeschäfts erforderlich, heisst sie Einwilligung, darf sie auch nach Abschluss erfolgen, handelt es sich um eine Genehmigung.

In der Literatur und Rechtsprechung (vgl. etwa BGE 140 I 381) wird im Zusammenhang mit den polizeilichen Überwachungsmaßnahmen in der Regel von einer **Genehmigung** gesprochen, ebenso findet sich der Begriff der Genehmigung etwa im erläuternden Bericht zu Art. 43 Abs. 2 PolG-E, obwohl es im entsprechenden Gesetzestext "Zustimmung" heisst. Auch sprechen die meisten anderen Polizeigesetze von **Genehmigung** und nicht von **Zustimmung** (vgl. etwa die Kantone Graubünden oder Zürich). BGE 140 I 381: ... Wie bei der Observation ist bei einer verdeckten Fahndung eine **Genehmigung** durch die Staatsanwaltschaft oder durch den Richter erforderlich, wenn die Massnahme länger als einen Monat dauert ...

Änderungsantrag der KIS zu Art. 43 Abs. 2

Bestehende Formulierung: *Die Observation bedarf der Zustimmung der Staatsanwaltschaft, wenn sie länger als einen Monat dauert.*

Antrag KIS: *Die Observation bedarf der Genehmigung der Staatsanwaltschaft, wenn sie länger als einen Monat dauert.*

Änderungsantrag der KIS zu Art. 44 Abs. 2

Bestehende Formulierung: *Das Polizeikommando regelt die Anordnungsbefugnis. Dauert der Einsatz länger als einen Monat, bedarf er der Zustimmung der Staatsanwaltschaft.*

Antrag KIS: *Das Polizeikommando regelt die Anordnungsbefugnis. Dauert der Einsatz länger als einen Monat, bedarf er der Genehmigung der Staatsanwaltschaft.*

Art. 49 Verkehrsüberwachung

Bericht und Antrag der Regierung umschreibt auf S. 8 die Funktionsweise der Verkehrsüberwachung: 1. Systematische Erfassung der Kontrollschilder von vorbeifahrenden Fahrzeugen mittels mobiler oder stationärer Geräte; 2. Erstelltes Bild wird in Datensatz mit Buchstaben und Ziffern des Kontrollschildes umgewandelt; 3. Datensatz wird mit einer oder mehreren Datenbanken automatisch abgeglichen. "Neben der Identität des Fahrzeughalters oder der Fahrzeughalterin können je nach Kamera, Gerät und Software auch weitere Daten erhoben werden, insbesondere der Kontrollzeitpunkt, der Standort, die Fahrtrichtung und die Fahrzeuginsassen. "

Die KIS zweifelt daran, ob der Artikel genügend bestimmt ist, um Grundrechtseingriffe dieser Schwere zu rechtfertigen. Es ist der Eindruck entstanden, dass der Artikel in der jetzigen Form einer gerichtlichen Überprüfung der Verfassungskonformität möglicherweise nicht standhalten könnte. Der KIS stellen sich folgende Fragen:

- Genügt die Zweckbestimmung "Überwachung Strassenverkehr"?
 - Zu welchem Zweck erfolgt Verkehrsüberwachung? Wie soll Verhältnismässigkeit überprüft werden?
- Was heisst, die Massnahme wird "in der Regel" erkennbar gemacht?
 - Wann ist sie heimlich?
- Die Erfassung von Personen wird explizit ausgeschlossen (Abs. 2) – Im Bericht und Antrag der Regierung ist aber auch von dieser technischen Möglichkeit die Rede
 - Was ist genau beabsichtigt? Und wie ist die Erfassung von Personen technisch auszuschliessen?
- Der Abgleich mit "Fahndungsregistern" wird ermöglicht.
 - Welche Register genau?
- Bei fehlender Übereinstimmung werden die Daten sofort gelöscht.
 - Wer macht das und wie wird das sichergestellt?

- Bei Übereinstimmung werden die Daten nach 100 Tagen gelöscht, wenn die Auswertung keinen ausreichenden Grund für eine weitere Aufbewahrung ergibt.
 - Unter welchen Bedingungen dürfen die 100 Tage gespeicherten Daten ausgewertet und weiterverwendet werden?
- Ist die 100-Tage-Frist (und überhaupt die Massnahme) bei allen Delikten, etwa auch Bagatellen, erforderlich und verhältnismässig?
- Was gilt, wenn die Daten nach 100 Tagen begründet noch weiter aufbewahrt werden sollen? Vgl. auch Bemerkungen zu Art. 77.
- Dürfen Daten mit anderen Behörden ausgetauscht werden i.V.m. Art. 79?
- Wie ist der Rechtsschutz sichergestellt?
- Wie ist die periodische Kontrolle durch eine unabhängige Instanz sichergestellt? Genügt es, dass die "verantwortliche Person" dem Datenschutz-Kontrollorgan rapportiert (Art. 80)?
- Wer darf die AFV anordnen?
- Für wie lange darf die AFV (an welchen Orten) angeordnet werden? Zeitliche Begrenzung der Massnahme?

Gewisse Aspekte könnten zwar wohl auf Verordnungsebene präzisiert werden (z.B. Kommunikation der Kontrollen an Öffentlichkeit, Anordnungsdauer), auf Gesetzesstufe wäre aber mindestens:

- Der Zweck der Massnahme genau zu umschreiben.
- Die Art der Daten (Personenfotos ja oder nein) zu klären.
- Der Datenabgleich sachbezogen einzugrenzen.
- Der Rechtsschutz zu klären.

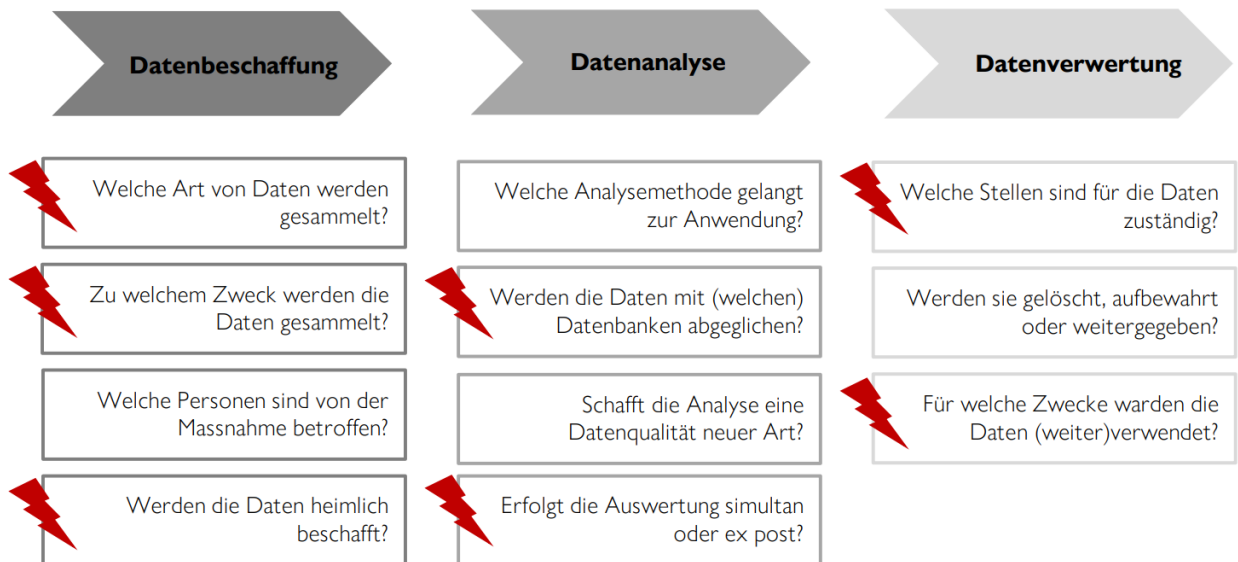


Abb. 1: Regelungsgegenstand bei Eingriffen in Art. 13 BV am Beispiel des Art. 49 Verkehrsüberwachung. Quelle Prof. Dr. Monika Simmler, Universität St.Gallen

Die KIS hat auch die Rechtsprechung zur automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV) in anderen Kantonen beigezogen. So das Urteil im Kanton Thurgau aus dem Jahr 2019 (BGE 146 I 11), das Urteil AFV betreffend Kanton Solothurn von 2022 (BGE 149 I 218) sowie jüngst das Urteil im Kanton Luzern zur AFV von 2024 (BGer 1C_63/2023).

Beim Bundesgericht ist aktuell eine Beschwerde hängig betreffend AFV-Regelung im Kanton Bern als die wohl bis anhin mit Abstand bestimmteste Norm mit einem Fokus auf die Fahndung (vgl. [BSG 551.1 - Polizeigesetz](#) -



[Kanton Bern - Erlass-Sammlung](#)). Eine Insassenerkennung (Personenfotos) würde nur bei einem "Hit" (positiver Datenabgleich; folglich Fahrzeug/Halter ist positiv in einem Fahndungsregister verzeichnet) möglich. Es enthält keine Beschränkung auf schwere Gefahren oder schwere Straftaten, was hingegen die Frage der Verhältnismässigkeit aufwirft. Die Aufbewahrung aller Daten ist geregelt. Das Urteil dürfte weitere Klärung bringen.

Änderungsantrag der KIS: 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.

Art. 51 Auswertung von Bild- und Tonaufzeichnungen

Die KIS hat sich im Rahmen von Absatz 3 des Artikels intensiv mit dem Persönlichkeitsschutz befasst. Die KIS erkennt den Nutzen und die Notwendigkeit, dass Bild- und Tonaufnahmen für Schulungszwecke einen grossen Mehrwert mitbringen. Um den Persönlichkeitsschutz noch besser zu wahren, beantragt die Kommission folgende Änderung:

Änderungsantrag der KIS zu Art. 51 Abs. 3

Bestehende Formulierung: *Sie können unter Wahrung des Persönlichkeitsschutzes für polizeiliche Schulungszwecke aufbewahrt werden.*

Antrag KIS: *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.*

5. Abschnitt: Gewaltschutz; I. Bedrohungsmanagement (Art. 55 bis 63)

Für eine bessere Verständlichkeit soll das Bedrohungsmanagement am Beispiel der Kantone Zürich und St. Gallen beleuchtet werden. Beide Kantone haben bereits spezialisierte Einheiten für Bedrohungs- und Risikomanagement etabliert, um präventiv gegen Gewalt und Bedrohungen vorzugehen.

Kanton Zürich: Die Kantonspolizei Zürich betreibt den Dienst "Gewaltschutz" als zentrale Anlaufstelle im kantonalen Bedrohungsmanagement. Dieser Dienst unterstützt regionale Polizeidienststellen und bietet Hilfe für ernsthaft bedrohte oder gefährdete Personen sowie Institutionen. Ziel ist es, Gewalt frühzeitig zu erkennen und abzuwenden, indem auf Vorzeichen geachtet und heikle Situationen aktiv entschärft werden. Konkret: Früherkennung gefährlicher Entwicklungen; Verhinderung von Gewalt; Eingrenzung von bedrohlichem Verhalten; Entschärfung von Eskalationspotenzial für Gewalttaten; Entlastung von Betroffenen in Gefährdungssituationen; Herbeiführung von Lösungen, wobei Bestrafung nicht im Vordergrund steht; Information über spezialisierte Beratungs- und Betreuungsangebote und Schutz der Gesundheit und Integrität der Bevölkerung. Um diese Ziele zu erreichen, arbeitet die Polizei eng mit verschiedenen Institutionen und Behörden zusammen. Personen, die sich bedroht fühlen oder Hinweise auf mögliche Gewalt haben, werden ermutigt, Kontakt mit der Kantonspolizei aufzunehmen.

Kanton St. Gallen: Die Kantonspolizei St. Gallen verfügt über eine Abteilung für Bedrohungs- und Risikomanagement (BRM), die im proaktiven Gewaltschutz tätig ist. Ziel des BRM ist es, Risikopersonen und Bedrohungssituationen frühzeitig zu erkennen, einzuschätzen und zu entschärfen, um schwere und zielgerichtete Gewalt zu verhindern. Das BRM dient als Anlaufstelle bei Bedrohungssituationen für Ämter, Behörden, Firmen sowie Hilfsorganisationen wie Beratungsstellen und Frauenhäuser. Im Jahr 2022 wurden beispielsweise 157 Fälle von häuslicher Gewalt und 40 Fälle von Stalking durch das BRM genauer überprüft und, wenn nötig, die gefährdende Person angesprochen. In den Jahren 2023/2024 waren es 210/212 Gefährdungsüberprüfungen. 2024 ergaben sich daraus 34 durchgeführte Gefährderansprachen und 40 Krisengespräche sowie 73 (2023: 88) telefonische Beratungen bei bedrohlichem Verhalten ohne Gefährdungsüberprüfung.



Beide Kantone legen somit grossen Wert auf präventive Massnahmen im Bereich der Gewaltprävention und arbeiten eng mit verschiedenen Stellen zusammen, um die Sicherheit der Bevölkerung zu gewährleisten.

Der 5. Abschnitt im vorliegenden Gesetzesentwurf soll die erforderliche gesetzliche Grundlage für eine vergleichbare Anlaufstelle im Kanton Appenzell Ausserrhoden erschaffen. Dabei hat sich die Kommission anlässlich des Austausches mit Manuel Niederhäuser, Leiter des Bedrohungs- und Risikomanagements der Kantonspolizei St. Gallen davon überzeugen lassen, dass die Nähe zu den Personen und Behörden im Kanton wichtig ist, um die entsprechenden Aufgaben wahrzunehmen und deshalb eine kantonseigene Lösung angebracht ist.

Art. 55 Zweck

Anlässlich des Austausches mit Manuel Niederhäuser erklärte dieser das Konzept des Bedrohungsmanagements so, dass man sich die Mitarbeitenden als eine Art "Sozialarbeiter mit polizeilicher Ausbildung" vorstellen könne. Zudem wurde erklärt, dass das Bedrohungsmanagement des Kantons St. Gallen 600 Stellenprozent zur Verfügung hat und die Stadt St. Gallen ein eigenes Bedrohungsmanagement mit 300 Stellenprozent führt. Daraus lässt sich etwa erahnen, wie viele Stellenprozent für Appenzell Ausserrhoden benötigt werden. Die KIS ist der Meinung, dass Regelungen zum Bedrohungsmanagement zwingend in ein zeitgemässes Polizeigesetz gehören. Die KAPO St. Gallen arbeitet im Rahmen ihres Bedrohungsmanagements mit dem Werkzeug "Octagon", welches beim Kanton St. Gallen keiner zusätzlichen Grundlage bedurfte.

Auf Nachfrage der Kommission beabsichtigt das Departement Inneres und Sicherheit, das Werkzeug "Octagon" zukünftig für den Einsatz im Bedrohungsmanagement ebenfalls anzuschaffen. Nach Auskunft von Manuel Niederhäuser handelt es sich bei "Octagon" um ein reines Hilfsmittel mit Checklisten, damit man nichts vergisst zu klären, was einen Interventionsbedarf erfordern könnte. Es werden weder persönliche Daten erfasst noch Algorithmen eingesetzt und dementsprechend auch keine Risikoeinschätzungen erstellt, sondern anhand Checklisten mögliche Interventionen aufgezeigt.

Die KIS hat sich auch mit dem Begriff der "Ungefährlichkeitsvermutung" befasst, wie er im Kanton St. Gallen Eingang ins Polizeigesetz fand. Die Kommission kam jedoch überein, dass man sich am Kanton Zürich orientiert, welcher die längste Erfahrungsdauer mit diesem neuzeitlichen polizeilichen Instrument hat und bewusst auf eine entsprechende Bestimmung verzichtet hat. Die KIS konnte sich nicht überzeugen, dass die Aufnahme einer Ungefährlichkeitsvermutung an der Umsetzung des Bedrohungsmanagements etwas ändert.

Art. 56 Organisation und Aufbau

Im Gespräch mit Manuel Niederhäuser von der KAPO SG wurde klar, dass ein Bedrohungsmanagement kantonsintern verankert werden soll. Ein solches durch interkantonale Vereinbarungen auszulagern, ist für die KIS deshalb keine Option. Zudem wurde über den Persönlichkeits- und Datenschutz gesprochen. In Absatz 3 des Artikels wird geregelt, dass erforderliche Daten besonders schützenswerter Personen weitergegeben werden können. Die KIS ist sich bewusst, dass ein Datenaustausch immer Gefahren und Risiken birgt. Doch gerade im Rahmen des Bedrohungsmanagements und dem Ziel des Schutzes von vulnerablen Personen ist ein innerkantonaler und interkantonaler Datenaustausch förderlich.

Das Bedrohungsmanagement führt keine Risikoeinschätzungen durch. Vielmehr konzentriert sich die zuständige Fachstelle auf die Analyse der Ausgangslage sowie auf die kontinuierliche Beurteilung des Interventionsbedarfs.

Diese Differenzierung ist von zentraler Bedeutung, da eine unzutreffende Wahrnehmung der Risikoeinschätzung zu einer trügerischen Sicherheit führen könnte. Darüber hinaus könnten Missverständnisse über die tatsächlichen Aufgaben des Bedrohungsmanagements unbeabsichtigte haftungsrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen.

Durch die laufende Beurteilung der jeweiligen Situation und die darauf basierenden Interventionsmassnahmen stellt die Fachstelle sicher, dass angemessene und zielführende Massnahmen ergriffen werden.

Die KIS unterstützt deshalb im Grundsatz die gewählte Regelung. Zur Präzisierung beantragt die KIS in Absatz 2 des Artikels eine Änderung:

Änderungsantrag der KIS zu Art. 56 Abs. 2

Bestehende Formulierung: 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.

Antrag KIS: Das Monitoring umfasst die laufende Prüfung geeigneter Massnahmen zur Verhinderung einer Gewalteskalation. Die Umsetzung der Massnahmen richtet sich nach der ordentlichen Zuständigkeit.

Art. 58 Ansprechen der Gewaltbereitschaft

Ein nachhaltiges und erfolgreiches Bedrohungsmanagement funktioniert bloss unter der Berücksichtigung der sogenannten 3E-Strategie: Erkennen – Einschätzen – Entschärfen. Unter dieser Prämisse ist es folgerichtig, dass Gewalt, etwa die erwähnte "Vorführung" in Absatz 2 des Artikels, im Rahmen der Gefährderansprache nicht zielführend sein kann. Eine Vorführung ist ohnehin anhand von Artikel 26 " Vorführung" des Polizeigesetzes möglich. Unter der Berücksichtigung der 3E-Strategie und dem vorhandenen Artikel 26, ist zu diskutieren, ob eine Vorführung im Kontext von Artikel 58 zu regeln oder doch zu streichen ist. Es könnte jedoch als Option bestehen bleiben.



Abb. 2: Bedrohungsmanagement; 3-E-Strategie, Quelle: BRM Kapo St.Gallen

II. Häusliche Gewalt und Stalking

Art. 63 Zivilrechtliche Massnahmen

Massnahmen betreffend häusliche Gewalt und Stalking bleiben neben zivilrechtlichen Massnahmen bestehen oder können zusätzlich angeordnet werden, soweit sie diesen nicht widersprechen (Abs. 1). Solche Massnahmen sehen auch die Polizeigesetze der meisten anderen Kantone vor. Es handelt sich dabei um Anordnungen gestützt auf kantonales Recht. Die Missachtung der Anordnung kann unter Strafdrohung gestellt werden (Art. 292 StGB). In der Praxis ergeben sich bei der Umsetzung dieser polizeilichen Anordnungen Herausforderungen und rechtliche Unsicherheiten, sobald interkantonale Sachverhalte betroffen sind. Eine gefährdende Person etwa, gegenüber der im Kanton St. Gallen ein Kontaktverbot verhängt wurde (z.B. in Bezug auf eine Ex-Partnerin), kann sich vorübergehend im Kanton Appenzell Ausserrhoden aufhalten oder die betroffene Person



grenzüberschreitend kontaktieren. Die Kantonspolizei von Appenzell Ausserrhoden ist diesfalls nicht befugt, den Verstoss zu ahnden, da ein kantonales Gesetz keine Rechtswirkung in einem anderen Kanton entfaltet. Die Pflicht zur gegenseitigen Amts- und Rechtshilfe und der Grundsatz der kantonalen Souveränität stehen hier im Widerspruch zueinander. Im Grundsatz kann ein Kanton einen anderen Kanton bei der aktuellen Rechtslage wohl aber nicht verpflichten, sein kantonales Recht zu vollziehen. Eine extraterritoriale Wirkung ist nicht vorgesehen. In der Praxis kann das zu unbefriedigenden Situationen führen. Es ist im Sinne der Harmonisierung sowie der Stärkung der interkantonalen polizeilichen Zusammenarbeit wichtig, hier Rechtssicherheit zu schaffen. Die Kantone müssten in ihren Polizeigesetzen vorsehen, dass ausserkantonale polizeiliche Anordnungen im Rahmen des Bedrohungsmanagements und des Gewaltschutzes auch innerkantonal Rechtswirkung entfalten. Appenzell Ausserrhoden soll mit gutem Beispiel vorangehen und eine entsprechende Klarstellung erlassen. Gerade kürzlich, am 10. März 2025, hat der Kantonsrat St. Gallen eine Motion von Kantonsrätin Simmler-St.Gallen; "Gefährliche Rechtslücke im polizeilichen Bedrohungsmanagement schliessen!" einstimmig gutgeheissen.

Die KIS schlägt einen neuen Abs. 3 vor, welcher dieser St. Galler Motion entspricht. Mit dem letzten Teilsatz des neuen Absatzes würde sichergestellt, dass man nicht alles der anderen Kantone umsetzen müsste, sondern es darum geht, diejenigen Massnahmen, die auch Appenzell Ausserrhoden als sinnvoll erachtet und praktiziert, anzuerkennen, auch wenn andere Kantone sie angeordnet haben. Es geht hier um wenige Fälle. Aber um Gewaltopfer bestmöglich zu schützen, macht es in der kleinräumigen Ostschweiz Sinn, über die Kantons Grenzen hinauszudenken. Aktuell würden dies sodann bereits die beiden Kantone St.Gallen und Appenzell Ausserrhoden praktizieren.

Änderungsantrag der KIS zu Art. 63 Marginale und neuer Abs. 3

Bestehende Marginale: Zivilrechtliche Massnahmen

Antrag KIS: ergänzte Marginale von Art. 63: Zivilrechtliche Massnahmen und Massnahmen anderer Kantone

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

6. Abschnitt: Organisations- und Dienstrecht (Art. 64 – 70)

Das neue Polizeigesetz enthält spezifische Bestimmungen zur Organisation und zum Dienstrecht der Kantonspolizei. Diese Regelungen sind darauf ausgerichtet, eine effiziente und effektive Polizeiarbeit zu gewährleisten und die Sicherheit im Kanton zu erhöhen. Im Bereich des Dienstrechts wurden Anpassungen vorgenommen, um die Arbeitsbedingungen der Polizeiangehörigen zu verbessern.

Die Zulassung zum Polizeidienst erfordert in der Regel den Abschluss einer polizeilichen Grundausbildung, wodurch sichergestellt wird, dass die Anwärter über die notwendigen fachlichen und praktischen Kompetenzen verfügen. Eine wesentliche Änderung besteht darin, dass das Schweizer Bürgerrecht keine Voraussetzung mehr für den Polizeidienst ist. Diese Anpassung wird grösstenteils von der KIS befürwortet, da sie den Zugang zum Beruf erweitert und es ermöglicht, qualifizierte Personen unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft für den Polizeidienst zu gewinnen. Auch der aktuelle Fachpersonenmangel spricht für eine zusätzliche Anpassung der Zugangsbedingungen. Es gibt bereits Polizeikorps mit dieser Öffnung und die Erfahrungen sind bisweilen gut, wobei es sich bis anhin um Einzelfälle handelt.



Angehörige der Kantonspolizei können aus dienstlichen Gründen dazu verpflichtet werden, ihren Wohnsitz in einer bestimmten Entfernung zum Dienstort zu wählen, um eine rasche Einsatzbereitschaft sicherzustellen. Die frühere Pflicht, den Wohnsitz zwingend im Kanton zu haben, wurde aufgehoben – eine Entscheidung, die von der KIS als folgerichtig erachtet wird. Diese Änderung ermöglicht den Polizistinnen und Polizisten eine grössere Flexibilität bei der Wohnsitzwahl, ohne dabei die Einsatzfähigkeit bei der Kantonspolizei zu beeinträchtigen. Gleichzeitig trägt sie zur Attraktivität des Polizeiberufs bei, indem sie den individuellen Bedürfnissen der Mitarbeitenden besser Rechnung trägt.

7. Abschnitt: Kostenpflicht und Schadenersatz (Art. 71 bis 74)

Keine Bemerkungen der Kommission.

8. Abschnitt: Information und Datenschutz (Art. 75 bis 81)

Art. 76 Datenbearbeitung

Artikel 76 ist einer der zentralen Artikel des neuen Polizeigesetzes. Die Datenbearbeitung und insbesondere die automatisierte Bearbeitung von Personendaten (Profiling) wird für die moderne Polizeiarbeit von immer grösserer Bedeutung sein.

Die Kommission hat das Departement Inneres und Sicherheit um eine Übersicht über die verschiedenen aktuellen und zukünftig beabsichtigten Instrumente der Datenbearbeitungen "Tools" gebeten. Nachfolgend die drei Fragestellungen sowie die Übersicht über die Tools:

1. Welche Tools werden in AR eingesetzt? Resp. an welchen Tools beteiligt sich AR/Kapo AR?
2. Welche Tools setzt AR/Kapo AR heute nicht ein und beabsichtigt aus heutiger Sicht auch nicht, diese einzusetzen? Gründe? Vgl. Tabelle S. 16 (Anhang)
3. Welche Tools gedenkt Kapo AR zukünftig möglicherweise einzusetzen und auf welche gesetzlichen Grundlagen im Entwurf PolG stützen sich diese?

| Tool | Frage 1 | Frage 2 | Frage 3 | Rechtliche Grundlage |
|--|--|------------------------------------|---|--|
| DyRIAS Dynamic Risk Assessment System, Dynamische Risiko Analyse Systeme | Wurde in der Vergangenheit in Einzelfällen eingesetzt. | - | Wird nicht mehr eingesetzt werden. | |
| Octagon Erstbeurteilung des Gefährdungspotentials in Bezug auf das Zielverhalten einer Person (GefährderIn) und Interventionsbedarf/-empfehlung. | Nicht vorhanden. | - | Wird beabsichtigt anzuschaffen und im BRM einzusetzen. Hilfsmittel als Checkliste für eine Beurteilung. | Braucht unseres Erachtens keine Ansonsten Art. 76 und 77 i.V.m Art 56 nPolG |
| ODARA Ontario Domestic Assault Risk Assessment, Screening Instrument für Risikobeurteilungen bei Intimpartnergewalt | Nicht vorhanden. | - | Wird möglicherweise angeschafft und im BRM eingesetzt. Ist im Konzept BRM zu prüfen. | Braucht unseres Erachtens keine. Ansonsten Art. 76 und 77 i.V.m Art 56 nPolG |
| PICAR Das Analysetool PICAR ostpol dient dem Zweck der taktischen Kriminalanalyse im Bereich der seriellen Kriminalität. | Nicht vorhanden. | - | Soll auch bei uns eingesetzt und im Konkordat ostpol betrieben werden. | Art. 76/77/79 nPolG, |
| PRECOBS Pre Crime Observation System, Prognosen aufgrund gesetzter Delikte aus der jüngsten Vergangenheit. | Nicht vorhanden. | Macht für die Kapo AR keinen Sinn. | | |



| | | | | |
|---|--|---------------------------------|-----------------------------------|---|
| Ra-Prof Radicalisation Profiling, Früherkennung radikaler Jugendlicher | Nicht vorhanden. | Nicht beabsichtigt einzusetzen. | | |
| PLESORR Risiko- und ressourcenorientierter Vollzug von Sanktionen | Nicht vorhanden. | Nicht beabsichtigt einzusetzen. | | |
| ROS (FaST) Risikoorientierter Sanktionenvollzug | Nicht vorhanden. | Nicht beabsichtigt einzusetzen. | | |
| PCL-R Hare Psychopathy Checklist Revised, Kriminalprognose/-Gefährlichkeitsprognose | Nicht vorhanden. | Nicht beabsichtigt einzusetzen. | | |
| VRAG Violence Risk Appraisal Guide | Nicht vorhanden. | Nicht beabsichtigt einzusetzen. | | |
| FOTRES Forensisches operationalisiertes Therapie-Risiko-Evaluations-System (Diagnostik, Risikobeurteilung und Risikomanagement bei Straftätern) | Nicht vorhanden. | Nicht beabsichtigt einzusetzen. | | |
| PICSEL Informationsplattform zur seriellen Cyberkriminalität | Nicht vorhanden. | | Soll bei uns eingesetzt werden. | Art. 76/77/79 nPolG, |
| VICLAS Violent Crime Linkage Analysis System, Analyse-System zur Verknüpfung von Gewaltdelikten | Ist vorhanden. | - | Wird weiterhin eingesetzt werden. | Art. 81 nPolG (+ Konkordat heute Art 31a PolG |
| i2 Analyst Notebook (Tool des Bundes) | Wird als Hilfsmittel eingesetzt für Visualisierungen. | - | Wird weiterhin eingesetzt werden. | Keine kantonale Gesetzesgrundlage nötig |
| Geo Visualizer (Tool des Bundes) | Wird als Hilfsmittel eingesetzt zur Darstellung rückwirkender Randdatenerhebungen. | - | Wird weiterhin eingesetzt werden. | Keine kantonale Gesetzesgrundlage nötig |

Tabelle 1: Übersicht der durch die Kantonspolizei Appenzell Ausserrhoden verwendeten Tools; Quelle Kapo AR, Jan. 2025

Deklaratorischer Exkurs zum Profiling: Art. 76 legitimiert eigens keine Massnahmen, sondern entspricht eher einer Grundnorm. Es ist grundsätzlich üblich, eine allgemeine Norm zur Datenbearbeitung vorzusehen. Weiter ist es auch üblich, dass die Polizei, soweit es zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben erforderlich ist, besonders schützenswerte Personendaten und Persönlichkeitsprofile bearbeiten kann. Speziell ist bei Art. 76 Abs. 2 aber die Formulierung *"Die automatisierte Bearbeitung von Personendaten (Profiling) ist zulässig."* Was meint automatisierte Bearbeitung? Was meint Profiling? Zur Auslegung des Begriffs kann das eidgenössische Datenschutzgesetz Art. 5 lit. f herbeigezogen werden. *"Profiling: jede Art der automatisierten Bearbeitung von Personendaten, die darin besteht, dass diese Daten verwendet werden, um bestimmte persönliche Aspekte, die sich auf eine natürliche Person beziehen, zu bewerten, insbesondere um Aspekte bezüglich Arbeitsleistung, wirtschaftlicher Lage, Gesundheit, persönlicher Vorlieben, Interessen, Zuverlässigkeit, Verhalten, Aufenthaltsort oder Ortswechsel dieser natürlichen Person zu analysieren oder vorherzusagen."* Automatisiert wird dem mittels computergestützter Techniken gleichgestellt, d.h. basiert nicht allein auf dem "menschlichen Gedankengang".

Die KIS kommt zum Schluss: Die Polizei soll im Rahmen der gesetzlichen Massnahmen und Aufgaben u.a. mittels technischer Hilfsmittel Daten bearbeiten dürfen. Diese Bearbeitung soll sich aber immer auf eine natürliche Person beziehen. Ein raumzeitbezogenes Predictive Policing oder eine automatisierte Erfassung von Serienkriminalität fällt nicht darunter.

Verschiedentlich hat sich auch bereits das Bundesgericht mit der Thematik beschäftigt, jüngst auf eine Beschwerde zum Luzerner Polizeigesetz (vgl. Urteil 1C_63/2023 17. Oktober 2024).

Unter der Berücksichtigung dieses Urteils steht das DIS in Rücksprache mit der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und wird für die 2. Lesung des Polizeigesetzes eine mit der KKJPD abgesprochene Lösung präsentieren, die schweizweit in allen kantonalen Polizeigesetzen implementiert werden kann und soll.



Die KIS begrüsst dieses Vorgehen und wartet deshalb mit allfälligen Anträgen auf die 2. Lesung. Aus der Beratung gibt die KIS mit auf den Weg, dass wenn sich Appenzell Ausserrhoden eindeutig an entsprechenden Systemen beteiligen können soll, wäre eine präzisere Regelung (separat wie bei ViCLAS oder im Rahmen einer genügend bestimmteren Regelung des Datenaustausches) sinnvoll.

Art. 77 Datensammlungen

Die KIS ist dezidiert der Meinung, dass ausgiebige Regelungen zu Löschfristen auf Gesetzesebene festgelegt werden. So sind Löschfristen gerade mit Blick auf Daten- und Personenschutz von grosser Bedeutung. Die Regierung soll damit beauftragt werden, einen Mitbericht beim DSKO einzuholen, welche Löschfristen hier zu wählen sind.

Änderungsantrag der KIS: Auf die 2. Lesung sollen die entsprechenden Löschfristen analog der Regelung anderer Kantone ins Polizeigesetz aufgenommen werden. Aus Sicht der KIS wäre es im 8. Abschnitt des nPolG richtig zu verorten.

Art. 79 Datenaustausch

Siehe oben zu Art. 76; Gestützt auf das Urteil "Luzern" ist der Vorschlag der Regierung auf die 2. Lesung abzuwarten.

8. Abschnitt: Schlussbestimmungen (Art. 82 bis 84)

Keine Bemerkungen der Kommission.



C. Auswirkungen

Die Revision erfordert Anpassungen innerhalb der Polizei, aber keine grundlegenden strukturellen Veränderungen. Die finanziellen Auswirkungen werden als moderat eingeschätzt.

Insgesamt modernisiert die Totalrevision das Polizeigesetz, stärkt präventive Massnahmen und integriert den Datenschutz stärker in die Polizeiarbeit.

Personell und organisatorisch

Durch den Wegfall der Wohnsitzpflicht für Polizeiangehörige innerhalb des Kantons hat dies nur geringe praktische Auswirkungen. Bereits heute waren Ausnahmen möglich. Vielmehr sieht die Kommission darin bessere Arbeits- und Rekrutierungsbedingungen, was die Kantonspolizei stärkt. Zu den personellen Auswirkungen:

- Die Umsetzung eines effektiven Bedrohungsmanagements erfordert zusätzliche personelle Ressourcen.
- Es wird eine neue Fachstelle für Bedrohungsmanagement innerhalb der Kantonspolizei eingerichtet. Diese Fachstelle übernimmt die Führung von Bedrohungsfällen und die Koordination mit anderen Behörden.
- Notwendig sind zusätzliche 160 Stellenprozent für diese Fachstelle.
- Die Uniformpolizei (Regionalpolizei) muss einen Mehraufwand von etwa 100 Stellenprozent intern bewältigen.
- Amtsstellen, die am Informationsaustausch beteiligt sind, müssen jährlich sechs bis zehn zusätzliche Sitzungen einplanen.
- Zur Unterstützung wird eine externe psychologische Fachperson für das Bedrohungsmanagement auf Mandatsbasis hinzugezogen.
- Die Umsetzung der neuen Regelungen erfordert eine Anpassung der internen Abläufe bei der Polizei. Teilweise sind zusätzliche Schulungen und technische Aufrüstungen notwendig.

Finanziell

Gemäss erläuterndem Bericht sind zusammenfassend von folgenden zusätzlichen, jährlich wiederkehrenden Kosten auszugehen:

| | |
|---|-----------------------|
| Personelle Ressourcen Fachstelle (160%) | Fr. 190'000.00 |
| Neue WEB-Applikation für Bedrohungsmanagement | Fr. 10'000.00 |
| Psychologische Fachperson (Mandat) | <u>Fr. 30'000.00</u> |
| <i>Total</i> | <i>Fr. 230'000.00</i> |

Die KIS erachtet die deklarierten Kosten als eher zu tief angesetzt; Mehraufwendungen der Uniformpolizei sind darin nicht enthalten. Weitere finanzielle Mehraufwendungen dürften sich durch die Implementierung und den Aufbau der neuen Fachstelle und die verschiedensten laufenden Digitalisierungsprojekte ergeben. Im Bereich Datenschutz und technischer Überwachung sind daher ebenfalls Mehraufwände zu erwarten.

Die Kommission wünscht sich auf die 2. Lesung eine Aussage zu diesen Auswirkungen. Nichtsdestotrotz ist sie überzeugt, dass die vorgesehenen Änderungen des Polizeigesetzes dem Schutz der Bevölkerung, die polizeiliche Massnahmen Betroffenen dienen und die Polizeiarbeit effizienter und zeitgemässer gestalten, insbesondere im Bereich der Prävention und des Bedrohungsmanagements.



D. Empfehlung KIS

Die Kommission Inneres und Sicherheit empfiehlt dem Kantonsrat, das totalrevidierte Polizeigesetz unter der Berücksichtigung der vorgeschlagenen Änderungen anzunehmen. Die Totalrevision ist aus Sicht der Kommission erforderlich, um den Anforderungen der modernen Polizeiarbeit gerecht zu werden und gleichzeitig den Schutz der Grundrechte zu gewährleisten. Das neue Gesetz stellt eine ausgewogene und durchdachte Grundlage für den Schutz der Bevölkerung und für das polizeiliche Handeln in Appenzell Ausserrhoden dar und wird von der Kommission unterstützt.

E. Antrag

Die Kommission Inneres und Sicherheit beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. der Totalrevision des Polizeigesetzes (PoIG) mit den Änderungen der Kommission in 1. Lesung zuzustimmen.

Im Namen der Kommission Inneres und Sicherheit

Glen Aggeler, Präsident

Damian Rüger, stv. Leiter Parlamentsdienst