

Appenzell, 28. Mai 2025

Per E-Mail
info@rk.ai.ch

Vernehmlassung zur Totalrevision des Polizeigesetzes

Hochgeachteter Herr Landammann
Hochgeachtete Frau Landammann
Sehr geehrte Damen und Herren der Standeskommission
Sehr geehrter Herr Ratschreiber

Mit Schreiben vom 26. März 2025 luden Sie die Arbeitnehmendenvereinigung Appenzell (AVA) zur obgenannten Vernehmlassung ein. Mit dem Vernehmlassungsentwurf setzte sich ein Ausschuss von 11 Personen auseinander, wovon 10 Einsitz im Grossen Rat haben. Die AVA lässt sich wie folgt vernehmen:

Eintreten / Grundsätzliches

Die AVA kann die grundsätzliche Notwendigkeit einer Totalrevision des Polizeigesetzes nachvollziehen. Die geltenden Regelungen sind an neue Entwicklungen und Herausforderungen im Bereich der öffentlichen Sicherheit anzupassen.

Allerdings ist der vorliegende Gesetzesentwurf in seiner Struktur und Sprache nur schwer zugänglich. Erst im Zusammenspiel mit der erläuternden Botschaft werden gewisse Inhalte nachvollziehbarer. Dabei treten jedoch Inkonsistenzen auf: Teilweise stimmen Marginalien zwischen Gesetz und Botschaft nicht überein, teils bleiben in der Botschaft formulierte Absichten im Gesetzestext unerfüllt oder gar unberücksichtigt. Gerade im Vergleich mit der Kantonsrats-Vorlage im Kanton Appenzell Ausserrhoden zum Polizeigesetz fallen die angesprochenen Mängel stark auf. Die Tatsache, dass der Entwurf in Appenzell Ausserrhoden bisher zu keinen nennenswerten Diskussionen geführt hat, liegt aus Sicht der AVA auch am sehr ausgewogenen Gesetzesentwurf. Eine stärkere Anlehnung an diesen Entwurf würde viele Fragen klären.

Mit der Totalrevision sollen Grundlagen für neue polizeiliche Massnahmen eingeführt werden, darunter Video- und Audioüberwachung im öffentlichen Raum, automatische Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung, ein System zur automatischen Nummernschilderkennung sowie der Einsatz von Bodycams. Der Datenaustausch zwischen Polizeibehörden soll erweitert und die Zusammenarbeit mit weiteren Sicherheitsakteuren intensiviert werden. Solche Eingriffe in die Privatsphäre bedürfen jedoch klarer, rechtsstaatlich verankerter Voraussetzungen und wirksamer Kontrollmechanismen. Diese fehlen im Entwurf weitgehend. Insbesondere die vorgesehenen Regelungen zur Datenbearbeitung und zum Datenaustausch bergen erhebliche datenschutzrechtliche Risiken und können zu schwerwiegenden Grundrechtseingriffen führen. Zudem bleibt die Einführung der neuen Überwachungsmassnahmen weitgehend unbegründet. Es ist ein Irrtum, zu glauben, mehr Überwachung führe automatisch zu mehr Sicherheit oder zu weniger Kriminalität.

Insgesamt mangelt es dem Entwurf an einer ausgewogenen Abwägung zwischen Sicherheitsinteressen und dem Schutz der Grundrechte. Die Verhältnismässigkeit ist nicht gewahrt. Auch hier: Eine Anlehnung an den

diesbezüglich ausgewogeneren Gesetzestext von Appenzell Ausserrhoden wäre aus Sicht der AVA sehr wünschens- und prüfenswert.

Die AVA tritt auf die Vorlage ein, erwartet jedoch eine Überarbeitungen.

Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen des Polizeigesetzes

- | | |
|-------------------|---|
| Art. 5 | Die AVA diskutiert, ob es sinnvoll ist, polizeiliche Aufgaben an die Bezirke zu übertragen. Aktuell sind sie lediglich für die Überwachung des ruhenden Verkehrs zuständig. Die Bezirke können dadurch selbst bestimmen, wo Bussen ausgestellt werden und wo nicht. Die Bezirkspolizistinnen und Bezirkspolizisten haben keine polizeiliche Ausbildung und dürfen keine Personendaten aufnehmen. Kommen im Rahmen der Verkehrskontrollen andere Ordnungswidrigkeiten zum Vorschein, können die Bezirkspolizistinnen und Bezirkspolizisten nichts unternehmen. Wurde geprüft, ob diese polizeilichen Aufgaben der Bezirke bei der Kantonspolizei zentralisiert werden könnten? |
| Art. 6 | Gemäss der Botschaft soll mit Art. 6 eine Rechtsgrundlage für die Bewilligungspflicht von Kundgebungen auf öffentlichem Grund geschaffen werden. Mit der im Entwurf gewählten Formulierung, könnten auch andere Veranstaltungen darunter fallen. Daher schlägt die AVA vor, die Marginalie des Artikels in «Kundgebungen auf öffentlichem Grund» anzupassen. |
| Art. 6 Abs. 2 | Die AVA ist der Auffassung, dass der Absatz vereinfacht und besser verständlich formuliert werden könnte. Redaktioneller Hinweis: «Die Bezirke nehmen vor Erteilung einer Bewilligung Rücksprache mit der Kantonspolizei, wenn ein polizeilicher Einsatz zu erwarten ist.» («nehmen Rücksprache», statt «sind verpflichtet») |
| Art. 7 Abs. 2 & 3 | Für die AVA wird aus der Botschaft nicht ersichtlich, warum die Städte in den Absätzen 2 und 3 nicht erwähnt werden und schlagen vor, diese in der Aufzählung zu ergänzen. |
| Art. 7 Abs. 4 | Aus dem Gesetz wie auch aus der Botschaft geht nicht hervor, was unter «dringlichen Fällen» zu verstehen ist. Die AVA regt an, die Botschaft mit Beispielen anzureichern. |
| Art. 8 | Die AVA begrüsst die Regelung zum Beizug von Hilfskräften. Sie hält es für geboten, dem Artikel 8 einen weiteren Absatz zur Regelung der Geheimhaltungspflicht zu ergänzen. Formulierungsvorschlag: «Hilfskräfte, die mit der Erfüllung polizeilicher Aufgaben beauftragt werden, sind zur Wahrung dienstlicher Geheimnisse verpflichtet.» |
| Art. 8 Abs. 1 | Im Absatz 1 wird «Transport von Häftlingen» erwähnt, während in Absatz 3 die Rede von «Transport von Gefangenen» ist. Gibt es juristisch einen Unterschied zwischen «Häftling» und «Gefangene»? Falls damit dieselbe Personengruppe gemeint ist, soll aus Sicht der AVA der Begriff vereinheitlicht werden. |
| Art. 8 Abs. 2 | Die AVA ist generell der Auffassung, dass die Zuweisung von Zuständigkeiten auf Ebene des Gesetzes allgemein gehalten («zuständiges Departement») und auf notwendige Kompetenzdelegationen beschränkt werden sollte. Die Zuweisung der Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltung sollte in einem zentralen Erlass (Standeskommissionsbeschluss über die Departemente, Amtsstellen und Kommissionen [GS 172.111]) erfolgen, damit im Falle von Reorganisationen innerhalb der Verwaltung – die nach Meinung der AVA in der |

Kompetenz der Standeskommission als Exekutive liegen – nicht Gesetze von der Landsgemeinde angepasst werden müssen.

- Art. 9 Abs. 1 Die AVA ist der Ansicht, dass in Absatz 1 ein Verweis auf die Menschenwürde zu ergänzen ist. Vorschlag: «Sie achtet die Menschenwürde jeder Person.»
- Art. 9 Abs. 2 Das Verhältnismässigkeitsprinzip soll konkreter ausformuliert werden. Die AVA plädiert dafür, dass der Wortlaut aus der Botschaft ins Gesetz einfließen soll. Vorschlag: «Die Massnahmen müssen geeignet, notwendig und den Betroffenen zumutbar sein.» Weiter schlägt die AVA vor, die fundamentale Rechtsprinzipien der Gesetzmässigkeit und der Verhältnismässigkeit in zwei separaten Artikeln zu regeln. Die separate Definition dieser Prinzipien würde ihnen auch entsprechendes Gewicht verleihen.
- Art. 9 Polizeiliches Handeln ist oft mit Eingriffen in die Grundrechte verbunden. Die AVA ist der Überzeugung, dass daher auch die Aufhebung von Massnahmen klar zu regeln ist. Dazu schlägt sie einen zusätzlichen Absatz vor. Formulierungsvorschlag: «Massnahmen sind aufzuheben, wenn ihr Zweck erreicht ist oder sich zeigt, dass er nicht erreicht werden kann.»
- Art. 11 Abs. 3 Die AVA schlägt vor, «Zumutbarkeit» in Art. 9 Abs. 2 aufzunehmen. Wird diesem Vorschlag gefolgt, kann lit. c in Art. 11 weggelassen werden.
- Art. 16 Abs. 2 Die Verwendung von biometrischen Erkennungssystemen, besonders in Form von Gesichtserkennung, aber auch zur Identifizierung von Personen anhand ihres Ganges, ihrer Augen, ihrer Stimme oder anderer biometrischer Daten, wird immer häufiger. Der Einsatz solcher Systeme im öffentlich zugänglichen Raum ermöglicht eine biometrische Massenüberwachung. Weder in der Botschaft noch im Gesetz wird geregelt, wie der Umgang mit biometrischen Erkennungssystemen ist. Die Totalrevision bietet die Gelegenheit, die biometrische Überwachung (konkret Gesichtserkennung) zu regulieren. Die Identifizierung und Überwachung mittels biometrischen Erkennungssystemen stellen eine Verletzung des Rechts auf Privatsphäre (Art. 13 BV, Art. 8 EMRK, Art. 17 UNO-Pakt II) und des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 13 Abs. 2 BV) dar. Biometrische Erkennungssysteme im öffentlichen Raum sind schwere, nicht verhältnismässige Eingriffe in die Grund- und Menschenrechte und daher zu verbieten. Die AVA fordert ein Verbot von biometrischen Erkennungssystemen im öffentlich zugänglichen Raum durch die Polizei.
- Art. 17 Für die AVA scheint unerlässlich, dass das Polizeigesetz eine Regelung enthält, die es der Polizei erlaubt Personen wegzuweisen, die gegen ein Rayonverbot eines anderen Kantons verstossen. Es soll eine Formulierung aufgenommen werden, die das Wegweisen ermöglicht, sofern eine ausserkantonale Verfügung vorliegt.
- Art. 21 Abs. 2 Die AVA empfindet die Formulierung des Absatzes sehr schwammig. Ein Vorschlag für eine griffigere Formulierung: «sofern die Umstände es erlauben» soll mit «soweit der Zweck des Gewahrsams damit nicht gefährdet wird.» ersetzt werden.
- Art. 22 Wie bereits einleitend ausgeführt, würde es die AVA begrüßen, wenn zur besseren Lesbarkeit des Gesetzes ein Abschnittstitel «Wegweisung und polizeiliche Anordnungen bei

häuslicher Gewalt oder zum Schutz gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen (Stalking)» eingefügt wird.

- Art. 25 Wie bereits einleitend ausgeführt, würde es die AVA begrüßen, wenn zur besseren Lesbarkeit des Gesetzes ein Abschnittstitel «Bedrohungs- und Risikomanagement» eingefügt wird.
- Art. 25 Die AVA unterstützt die Bemerkungen des Datenschutzbeauftragten aus der Vorabkonsultation. Es ist eine Klarstellung und Nachschärfung nötig, um den Eingriff in die Freiheitsrechte durch die Datenbearbeitung auf hinreichend konkrete Fälle zu beschränken. In der Botschaft sei zu ergänzen, wie die Empfehlungen des Datenschutzbeauftragten umgesetzt wurden.
- Art. 26 Abs. 1 Die Formulierung des Absatz 1 suggeriert, dass Privatpersonen keine Meldungen an die Kantonspolizei machen dürfen. Nach Auffassung der AVA ist der Ausdruck «Wer öffentliche Aufgaben wahrnimmt» zu präzisieren. Die Formulierung in der Botschaft würde sich dafür anbieten (Behördenmitglieder, öffentlich-rechtlich Angestellte oder andere «Beamte»).
- Art. 32 Die Marginalie ist nach Auffassung der AVA nicht korrekt und sollte in «Betreten und Durchsuchen von nicht öffentlich zugänglichen Räumlichkeiten» umbenannt werden.
- Art. 32 Abs. 1 Die AVA erachtet die Formulierung des Artikel 32 schwer verständlich und schlägt eine alternative Formulierung vor: «Die Kantonspolizei darf der Öffentlichkeit nicht zugängliche Räumlichkeiten betreten und durchsuchen, wenn:
- a) ein sofortiges Handeln nötig ist, um eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben oder die Freiheit einer Person abzuwehren;
 - b) ein sofortiges Handeln nötig ist, um Tiere, Sachen von namhaftem Wert oder die Umwelt zu schützen;
 - c) der Verdacht besteht, dass sich darin eine Person befindet, die in Gewahrsam zu nehmen ist.»
- Art. 32 Abs. 2 «Soweit es die Umstände zulassen, erfolgt die Durchsuchung im Beisein der berechtigten Person oder deren Vertretung.»
- Art. 32 Die AVA ist der Ansicht, dass die berechnigte Person oder deren Vertretung über die Durchsuchung zu informieren ist, sofern diese nicht anwesend sind. Der Artikel 32 sei daher mit einem weiteren Absatz zu ergänzen. Formulierungsvorschlag: «Die Kantonspolizei orientiert die berechnigte Person oder deren Vertretung unverzüglich über den Grund der Durchsuchung, sofern der Zweck der Massnahme dadurch nicht vereitelt wird.»
- Art. 33 Abs. 3 Die AVA weist drauf hin, dass in Absatz 3 eine Regelung zum Umgang mit Tieren fehlt, welche nicht abgeholt werden. Generell ist zu ergänzen, dass sichergestellte Tiere in fachkundige Obhut zu geben sind.
- Art. 33 Die AVA erachtet es als wichtig, dass ein Verzeichnis über sichergestellte Sachen und Tiere erstellt wird. Sie schlägt daher vor, den Artikel mit einem Absatz zu ergänzen. Formulierungsvorschlag: «Es ist ihr ein Verzeichnis der sichergestellten Sachen oder Tiere auszuhändigen.»

- Art. 35 Wie bereits einleitend ausgeführt, würde es die AVA begrüßen, wenn zur besseren Lesbarkeit des Gesetzes ein Abschnittstitel «Überwachungsmassnahmen» eingefügt wird.
- Art. 36 Abs. 1 Die AVA vertritt die Auffassung, dass die Kompetenz zur Anordnung einer Observation bei der Polizeikommandantin oder beim Polizeikommandanten liegen soll.
- Art. 36 Abs. 2 Dauert diese länger als einen Monat, soll die Staatsanwaltschaft über deren Fortführung entschieden.
- Art. 37 Abs. 1 Die AVA vertritt die Auffassung, dass die Kompetenz zur Anordnung einer verdeckten Fahndung bei der Polizeikommandantin oder beim Polizeikommandanten liegen soll.
- Art. 37 Abs. 2 Dauert diese länger als einen Monat, soll die Staatsanwaltschaft über deren Fortführung entschieden.
- Art. 42 Abs. 1 Wie weiter oben bereits angemerkt, spricht sich die AVA für ein Verbot von biometrischer Gesichtserkennung aus, daher soll der Zusatz «um Straftäterinnen und Straftäter zu identifizieren» weggelassen werden.
- Art. 42 Abs. 2 Die AVA unterstützt die Bemerkungen des Datenschutzbeauftragten aus der Vorabkonsultation. Es ist eine Klarstellung und Nachschärfung nötig, um den Eingriff in die Freiheitsrechte durch die Datenbearbeitung auf hinreichend konkrete Fälle zu beschränken. In der Botschaft sei zu ergänzen, wie die Empfehlungen des Datenschutzbeauftragten umgesetzt wurden.
- Art. 43 Abs. 3 Die AVA begrüsst, dass aufgezeichnete Personendaten nach 30 Tagen zu löschen sind, soweit sie nicht in einem Strafverfahren oder zur Gefahrenabwehr benötigt werden. Da der Verweis auf den obigen Absatz nur wenig kürzer ist, als der verwiesene Absatz selbst, soll der Absatz anstelle des Verweises wiederholt werden. Dies trägt zur besseren Lesbarkeit des Gesetzes bei.
- Art. 46 Abs. 1 Für die AVA ist unklar, ob die Bedingungen für ein Veranstaltungsverbot kumulativ oder alternativ sind. Kann ein Verbot ausgesprochen werden, wenn die Veranstaltung nicht mit der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundordnung vereinbart werden kann, aber das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung nicht massgeblich beeinträchtigt ist?
- Art. 50 Abs. 1 Die AVA empfindet die Formulierung «Notstand» als zu offen. Es soll konkretisiert werden, dass ein gezielter Todesschuss nur bewilligt wird, «wenn Gefahr von Leib und Leben besteht». Weiter wären Ausführungen in der Botschaft wünschenswert, warum eine solche Regelung Aufnahme ins Gesetz findet. Es fällt nämlich auf, dass viele Polizeigesetze keine solche Regelung enthalten. Die AVA kann dies aktuell nicht nachvollziehen.
- Art. 54 Die AVA unterstützt die Bemerkungen des Datenschutzbeauftragten aus der Vorabkonsultation. Die Bestimmung ist so umzuformulieren, dass vermutlich unzuverlässige und/oder rechtswidrige Quellen ausgeschlossen sind. In der Botschaft sei zu ergänzen, wie die Empfehlungen des Datenschutzbeauftragten umgesetzt wurden.
- Art. 56 Abs. 1 Für die AVA ist fraglich, in welchen Fällen eine Datenbekanntgabe unerlässlich und nicht gesetzlich vorgesehen ist. Könnte die Formulierung «oder unerlässlich» weggelassen werden?

Weiter ist aus Sicht der AVA nicht klar, an welche Dritten eine Datenbekanntgabe nach dem vorliegenden Entwurf des PolG erlaubt sein soll. Sie wünscht eine Präzisierung. Gegebenenfalls ist die Botschaft diesbezüglich zu ergänzen.

- Art. 58 Abs. 1 Die AVA ist der Überzeugung, dass mit der automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung keine automatisierte Erfassung von Insassinnen und Insassen erfolgen soll. Eine generelle Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung erfordert in der Regel keine Personenidentifikation. Es muss sichergestellt sein, dass bei der automatisierten optischen Erfassung einzig Fahrzeuge und Kontrollschilder erfasst werden und nicht auch die Fahrzeuginsassinnen und -insassen.
- Art. 66 Abs. 1 Die AVA begrüsst die Ausweispflicht von Polizistinnen und Polizisten. Bei Dienst in Polizeiuniform sollen sich Polizistinnen und Polizisten auf Verlangen ausweisen. Der Absatz 1 soll daher wie folgt ergänzt werden: «Bei Dienst in Polizeiuniform nur auf Verlangen.»
- Art. 66 Abs. 2 Der Vorschlag der AVA sieht vor, dass die Regelung in Abs.2 bereits in Abs.1 abgedeckt wird. Absatz 2 soll weiter folgende Bestimmung enthalten: «Wenn die Umstände eine Legitimation nicht zulassen, wird sie sobald als möglich nachgeholt.»
- Art. 68 Abs. 3 Die AVA ist der Ansicht, dass im Gesetz keine Höchstbeträge festgelegt werden sollen, dies soll in einer Verordnung geregelt werden.

Für die Möglichkeit zur Stellungnahme danken wir Ihnen. Wir ersuchen Sie, unsere Stellungnahme zu berücksichtigen, und grüssen Sie freundlich.

Im Auftrag des Vorstands der AVA
Ursulina Kölbener, Co-Präsidentin
Marco Keller, Co-Präsident