



Kanton Appenzell Ausserrhoden
Departement Inneres und Sicherheit
Schützenstrasse 1
9102 Herisau
per Email an: inneres.sicherheit@ar.ch

Trogen, 28. Mai 2025

Entwurf zum Gesetz über private Sicherheitsunternehmen (GPS)

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin Alder
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Entwurf für das neue Gesetz über private Sicherheitsunternehmen (GPS).

Im Rahmen der Totalrevision des Polizeigesetzes wurde die Herauslösung der Bestimmungen über private Sicherheitsdienste von der SP AR bereits begrüßt. Die SP AR teilt die Einschätzung des Regierungsrates, dass private Sicherheitsdienstleistungen in einem hochsensiblen Bereich erbracht werden und einer klaren, wirksamen Regulierung bedürfen. Angesichts der wachsenden Bedeutung und Anzahl privater Sicherheitsunternehmen befürworten wir es ausdrücklich, dass dieser Sektor, der polizeiähnlich zwischen Staat und Gesellschaft tätig ist, neu auf Gesetzesstufe geregelt wird.

Trotz der positiven Grundhaltung möchten wir nachfolgende zentrale Punkte kritisch anmerken.

Bewilligung und Kontrolle

Die Ausgestaltung der Betriebsbewilligung erscheint uns zu wenig differenziert. Wir erachten es als notwendig, dass besonders risikobehaftete Tätigkeiten – wie der Einsatz von Hunden oder das Tragen von Waffen – einer zusätzlichen spezialgesetzlichen Bewilligung unterstellt werden. Auch schlagen wir eine periodische Überprüfung der Betriebsbewilligung, etwa im Fünfjahresrhythmus, vor.

Fehlender Zweckartikel

Für die SP AR ist nicht nachvollziehbar, weshalb dem Gesetz nicht ein Zweckartikel bzw. eine allgemeine Bestimmung vorangestellt wurde.

Interregionale Koordination

Die SP AR erwartet, dass sich der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden in der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) für eine Konkordatslösung, mindestens unter den Ostschweizer Kantonen, aktiv einsetzt. Die



Ausgangslage hat sich seit dem Scheitern der letzten Konkordatsbemühungen wesentlich verändert. Die steigenden Zahlen bei den Sicherheitsunternehmen und deren häufigeren Einsatz macht eine koordinierte Regulierung dringender denn je.

Kantonale Kontrolle

Angesichts der Erfahrungen in anderen Bereichen, wo aus Ressourcenmangel keine systematischen Kontrollen erfolgen können, haben wir erhebliche Bedenken, ob eine effektive Aufsicht im Bereich privater Sicherheitsunternehmen gewährleistet werden kann. Zusammenfassend unterstützt die SP AR das Anliegen eines eigenständigen Gesetzes ausdrücklich. Wir sind jedoch der Meinung, dass präzisere Regelungen und stärkere Kontrollmechanismen notwendig sind, um dem hochsensiblen Charakter privater Sicherheitsdienstleistungen angemessen Rechnung zu tragen.

Für die Berücksichtigung unserer Anregungen danken wir Ihnen und stehen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

SP Appenzell Ausserrhoden

Co-Präsident: Silvan Graf

Co-Präsidentin: Martina Jucker

Antwortformular

Gesetz über private Sicherheitsunternehmen

Von diesem Geschäft tangierte Erlasse (bGS Nummern)

Neu: —

Geändert: 341.1 | 521.1

Aufgehoben: 521.14

Vernehmlassungsentwurf Regierungsrat, 18. Februar 2025	Vernehmlassungsantworten
I.	
<i>Der Kantonsrat von Appenzell Ausserrhoden,</i>	
gestützt auf Art. 28 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 30. April 1995 ¹⁾ ,	
<i>beschliesst:</i>	
Art. 1 Sicherheitsunternehmen	
¹⁾ Als Sicherheitsunternehmen gelten natürliche und juristische Personen, die gewerbsmäßig Sicherheitsdienstleistungen für Dritte erbringen.	Antrag: «gewerbsmäßig» ersatzlos streichen, da es potenzielle Umgehungs-möglichkeiten schafft. Unklar bleibt insbesondere, ob Personen, die einzelne Sicherheitsdienstleistungen gegen Entgelt erbringen, aber nicht ihren Lebens-unterhalt daraus bestreiten, ebenfalls erfasst werden.
²⁾ Sicherheitsdienstleistungen sind insbesondere: a) Kontroll- und Aufsichtsdienste an Veranstaltungen und dergleichen ;	Wir bitten um Präzisierung des Begriffs «und dergleichen». Aus unserer Sicht sollte im Gesetzestext/den Erläuterungen klarer definiert werden, ob sich die Formulierung auf die Art der Dienstleistung oder auf den Einsatzbereich be-zieht. Insbesondere sollte klargestellt werden, ob Türsteherdienste explizit er-fasst sind.
b) Verkehrsdiene;	
c) Bewachungs- und Überwachungsdienste;	

¹⁾ bGS [111.1](#)

Vernehmlassungsentwurf Regierungsrat, 18. Februar 2025	Vernehmlassungsantworten
<p>d) Ermittlungsdienste und andere Detektivtätigkeiten;</p> <p>e) Personen- und Objektschutz;</p> <p>f) Sicherheitstransporte von Personen und Gütern;</p> <p>g) Betrieb von Alarm-, Einsatz- und Überwachungszentralen im Zusammenhang mit anderen Sicherheitsdienstleistungen.</p>	<p>Wir regen eine präzisere Definition des Begriffs «Sicherheitstransporte» an. Es stellt sich insbesondere die Frage, ob sich die Befugnisse privater Sicherheitsdienste auf die Begleitung im Fahrzeug beschränken und ob Transfers beim Ein- und Aussteigen eine polizeiliche Begleitung voraussetzen. Unseres Wissens müsste beim Transfer z.B. vom Gefängnis ins Fahrzeug bzw. nach Ankunft am Bestimmungsort vom Fahrzeug in das entsprechende Gebäude eine polizeiliche Begleitung anwesend sein.</p> <p><u>Antrag</u> lit. h: «Patrouillendienste im öffentlichen Raum» sollen explizit erwähnt werden. Dieser Einsatzbereich gewinnt zunehmend an Bedeutung, da immer mehr Gemeinden Leistungsvereinbarungen mit privaten Sicherheitsunternehmen abschliessen. Eine analoge Regelung wie in den Kantonen Zürich und Bern erscheint uns sinnvoll.</p>
<p>Art. 2 Betriebsbewilligung</p>	<p><u>Antrag</u>: «...des zuständigen Departements.» Das zuständige Departement wird lediglich in den Erläuterungen bezeichnet. Bewilligungsinstanz sollte im Gesetz ausdrücklich bezeichnet werden oder es sollte zumindest ein Hinweis aufgenommen werden, dass der Regierungsrat die zuständige Instanz in der Verordnung bestimmt. Dies würde zur Rechtsklarheit beitragen.</p>
<p>¹ Sicherheitsunternehmen bedürfen einer Betriebsbewilligung des zuständigen Departements.</p>	<p>Wir erachten den Verzicht auf eine Befristung der Betriebsbewilligung als kritisch. Der Hinweis auf die Vermeidung administrativen Aufwands greift aus unserer Sicht zu kurz, da der notwendige Kontrollaufwand anderweitig anfällt. Ohne eine periodische Überprüfung bleibt die Einhaltung der Voraussetzungen – etwa die weiterhin bestehende Straffreiheit – lückenhaft kontrolliert.</p>
<p>² Die Betriebsbewilligung wird der geschäftsführenden Person erteilt und ist nicht übertragbar.</p>	<p><u>Antrag</u>: Einführung einer Befristung der Betriebsbewilligung.</p> <p>Wenn wir das richtig verstehen, gilt die Betriebsbewilligung pauschal für sämtliche Tätigkeitsbereiche eines Sicherheitsunternehmens. Dem stehen wir sehr kritisch gegenüber. Aus unserer Sicht sollten besondere Einsätze – etwa das Führen von Diensthunden oder das Tragen von Waffen – speziellen Bewilligungen unterstellt werden. Wir regen an, klarzustellen, ob und wo solche spezialgesetzlichen Bewilligungen geregelt sind.</p>

Vernehmlassungsentwurf Regierungsrat, 18. Februar 2025	Vernehmlassungsantworten
<p>³ Bei Sicherheitsdienstleistungen von untergeordneter Bedeutung kann vom Erfordernis der Betriebsbewilligung abgesehen werden. Der Regierungsrat regelt das Nähere.</p>	<p>Ergänzend zu unserer bereits geäusserten Kritik an der unbefristeten Erteilung der Betriebsbewilligung möchten wir betonen, dass wir eine periodische Überprüfung, etwa im Fünfjahresrhythmus, für notwendig halten. Dabei könnten insbesondere Nachweise zu Weiterbildungen, aktueller Wohnsitz in der Schweiz und die fortdauernde Eignung der Mitarbeitenden verlangt werden. Eine solche Regelung wäre angesichts der Sensibilität des Tätigkeitsbereichs keinesfalls als unnötiger administrativer Aufwand zu betrachten, sondern als essenzielles Element einer wirksamen Kontrolle.</p>
<p>Art. 3 Persönliche Voraussetzungen</p> <p>¹ Die Betriebsbewilligung wird erteilt, wenn die geschäftsführende Person:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Niederlassungsberechtigung und Wohnsitz in der Schweiz hat;b) handlungsfähig ist und über eine angemessene Ausbildung zur Ausübung der bewilligungspflichtigen Tätigkeit verfügt;c) mit Blick auf ihr Vorleben und ihr Verhalten für die bewilligungspflichtige Tätigkeit geeignet erscheint und im Strafregister gemäss Privatauszug nicht wegen eines Verbrechens oder Vergehens eingetragen ist;d) über eine Betriebshaftpflichtversicherung mit ausreichender Deckung verfügt. <p>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.</p>	
<p>Art. 4 Betriebspersonal</p> <p>¹ Sicherheitsunternehmen dürfen für die Erbringung von Sicherheitsdienstleistungen nur Personen einsetzen, welche die persönlichen Voraussetzungen von Art. 3 Abs. 1 lit. b und c erfüllen. Die Ausführungsbestimmungen können Ausnahmen für bestimmte Tätigkeiten vorsehen.</p>	

Vernehmlassungsentwurf Regierungsrat, 18. Februar 2025	Vernehmlassungsantworten
<p>² Die eingesetzten Personen müssen sich jederzeit als Angehörige des Sicherheitsunternehmens ausweisen können.</p> <p>³ Das Sicherheitsunternehmen hat für die regelmässige theoretische und praktische Weiterbildung der eingesetzten Personen zu sorgen.</p>	<p>Antrag: «...für die regelmässige theoretische und praktische Weiterbildung».</p>
<p>Art. 5 Ausserkantonale Bewilligungen</p> <p>¹ Sicherheitsunternehmen mit Bewilligung eines anderen Kantons sind berechtigt, die bewilligten Sicherheitsdienstleistungen auf dem Gebiet von Appenzell Ausserrhoden zu erbringen.</p>	<p>Um sicherzustellen, dass nur Sicherheitsunternehmen mit mindestens gleichwertigen gesetzlichen Anforderungen in Ausserrhoden ihre Tätigkeit aufnehmen können, beantragen wir einen neuen Daten austausch-Artikel 5a, der festhält, dass</p> <ul style="list-style-type: none">- die Bewilligungsbehörde Sicherheitsunternehmen anerkennt, die gleichwertigen gesetzlichen Anforderungen unterliegen- der Regierungsrat die Kantone mit gleichwertigen gesetzlichen Anforderungen durch Verordnung bezeichnet
<p>² Die Aufnahme der Betriebstätigkeit ist dem zuständigen Departement vorgängig zu melden.</p>	<p>Im erläuternden Bericht wird festgehalten, dass die Meldung «vor Aufnahme der Tätigkeit» vorzunehmen sei, also nicht innert einer bestimmten Frist. Dieses Erfordernis sollte im Gesetz festgeschrieben werden.</p> <p>Antrag: «Die Aufnahme der Betriebstätigkeit ist dem zuständigen Departement vorgängig zu melden.»</p>
<p>Art. 6 Verhaltenspflichten</p>	

Vernehmlassungsentwurf Regierungsrat, 18. Februar 2025	Vernehmlassungsantworten
<p>¹ Sicherheitsunternehmen verfügen über keine hoheitlichen Befugnisse und sind bei der Ausübung ihrer Tätigkeit an die Rechtsordnung gebunden.</p> <p>² Sie haben alles zu unterlassen, was zu einer Verwechslung mit Polizeiorganen und anderen Personen mit hoheitlichen Befugnissen führen könnte.</p>	<p>Wir stellen grundsätzlich in Frage, ob Schusswaffen für Sicherheitsunternehmen notwendig sind. Wenn der Regierungsrat dies so erachtet, <u>beantragen</u> wir eine ausdrückliche <u>Regelung</u> (bspw. analog zum Kanton Bern) <u>zum Tragen und Einsatz von Waffen</u> durch private Sicherheitsunternehmen.</p> <p>Zudem erscheinen uns die vorgesehenen Verhaltenspflichten, insbesondere in Bezug auf die Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei (Art. 7), im Vergleich zu anderen Kantonen als minimal. Die SP AR würde weitergehende Verhaltenspflichten ausdrücklich begrüßen.</p> <p>In der Verordnung ist zu konkretisieren, wie die Verwechslungsgefahr bestmöglich vermieden werden kann.</p>
<p>Art. 7 Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei</p> <p>¹ Sicherheitsunternehmen sind zur Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei verpflichtet, soweit dies nach den Umständen zumutbar ist.</p> <p>² Vorbehalten bleiben die Bestimmungen über das Zeugnisverweigerungsrecht.</p>	<p>Antrag: Die Pflichten in Bezug auf die Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei sind detailliert festzuhalten. Als Beispiel kann § 51k des Polizeigesetzes des Kantons BL dienen.</p>
<p>Art. 8 Kantonale Aufsicht</p> <p>¹ Sicherheitsunternehmen stehen unter der Aufsicht des zuständigen Departements.</p> <p>² Das Departement führt ein öffentliches Verzeichnis über die zugelassenen und gemeldeten Sicherheitsunternehmen.</p> <p>³ Das Departement untersucht Beanstandungen betreffend Sicherheitsunternehmen und prüft, ob allfällige Massnahmen erforderlich sind.</p>	<p>«...des zuständigen Departements.» Das zuständige Departement wird lediglich in den Erläuterungen bezeichnet. (vgl. Bemerkung zu Art. 2)</p> <p>In Kombination mit Art. 5a fragen wir uns, vor dem Hintergrund, dass die Bewilligung eines anderen Kantons automatisch auch in Ausserrhoden gültig ist, wie sich die Kantone über Abweisungen oder Entzug von Bewilligungen austauschen? Aufgrund welcher datenschutzrechtlichen Grundlage können diese Daten unter den Kantonen ausgetauscht werden? Muss allenfalls eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden? (Beispiel: Polizeigesetz Baselland § 51n)</p>

Vernehmlassungsentwurf Regierungsrat, 18. Februar 2025	Vernehmlassungsantworten
<p>Art. 9 Strafbestimmungen</p> <p>¹ Mit Busse wird bestraft, wer:</p> <p>a) ohne Bewilligung eine bewilligungspflichtige Tätigkeit nach diesem Gesetz und seinen Ausführungsbestimmungen ausübt;</p> <p>b) wiederholt oder schwerwiegend gegen dieses Gesetz, gegen seine Ausführungs vorschriften oder gegen Auflagen und Bedingungen in der Betriebsbewilligung verstößt.</p>	<p>Wir erachten die Beschränkung der Sanktionsmöglichkeiten lediglich auf Bus sen als unangemessen und ungenügend. Angesichts der Sensibilität des Tätigkeitsbereiches der privaten Sicherheitsunternehmen <u>beantragt die SP AR</u> zum einen, im Gesetz einen Bussenrahmen festzulegen. Der Kanton Bern sieht bspw. im «Gesetz über das Erbringen von Sicherheitsdienstleistungen durch Private» Strafen von bis zu 50'000 Franken vor. Zum anderen beantragen wir die Abstufung von Strafbestimmungen, welche von Bussen, über befristeten/definitiven Entzug von Bewilligungen bis hin zum Berufsverbot beinhalten.</p>
<p>Art. 10 Vollzugsrecht</p> <p>¹ Der Regierungsrat erlässt die erforderlichen Ausführungsbestimmungen.</p>	
<p>Art. 11 Übergangsbestimmung</p> <p>¹ Altrechtliche Bewilligungen für private Sicherheitsdienste verlieren zwei Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes ihre Gültigkeit.</p>	
<p>II.</p>	
<p>1. Der Erlass «Gesetz über den Justizvollzug (JVG; bGS <u>341.1</u>) vom 22. September 2014 (Stand 1. Januar 2015)» wird wie folgt geändert:</p>	
<p>Art. 18a Externes Fachpersonal</p>	

Vernehmlassungsentwurf Regierungsrat, 18. Februar 2025	Vernehmlassungsantworten
<p>¹ Die Anstaltsleitung kann für die Erfüllung einzelner Aufgaben in den Bereichen Betreuung, Sicherheit und Gesundheit externes Fachpersonal beziehen. Der Beizug bedarf der Bewilligung des zuständigen Departements.</p> <p>² Die Anstaltsleitung legt Rechte und Pflichten des externen Fachpersonals im Leistungsauftrag fest. Sie bestimmt insbesondere, ob externes Fachpersonal im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben zur Anwendung von unmittelbarem Zwang befugt ist.</p> <p>³ Der Kanton haftet für Schaden, den externes Fachpersonal im Rahmen seines Leistungsauftrags widerrechtlich verursacht. Der Rückgriff auf Auftragnehmer bleibt vorbehalten.</p>	
<p>2. Der Erlass «Polizeigesetz (bGS 521.1) vom 13. Mai 2002 (Stand 1. Januar 2016)» wird wie folgt geändert:</p>	
<p>Art. 44 Aufgehoben.</p>	
<p>III.</p> <p>Der Erlass «Verordnung über die privaten polizeiähnlichen Tätigkeiten (bGS 521.14) vom 8. Juni 2004 (Stand 1. Juli 2004)» wird aufgehoben.</p>	

Vernehmlassungsentwurf Regierungsrat, 18. Februar 2025	Vernehmlassungsantworten
IV. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum. Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.	

Trogen, 28.05.2025, Co-Präsidium SP AR: Silvan Graf und Martina Jucker