



Regierungsrat, 9102 Herisau

An das
Büro des Kantonsrates

Dr. iur. Roger Nobs
Ratschreiber
Tel. +41 71 353 63 51
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 27. April 2020 / kku

Fragestunde vom 30. März 2020

Sehr geehrte Damen und Herren

Aufgrund der Massnahmen des Bundesrates zur Bekämpfung der Ausbreitung des Coronavirus (COVID-19) wurden die Kantonsratssitzungen vom 30. März 2020 und 4. Mai 2020 abgesagt. Das Büro des Kantonsrates und der Regierungsrat haben sich daher darauf geeinigt, die bereits eingegangenen Fragen zur Fragestunde vom 30. März 2020 in Abweichung von Art. 73 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Kantonsrates (bGS 141.2) schriftlich und nicht mündlich zu beantworten. Auf diese Weise sind zwar unmittelbare Nachfragen nicht möglich. Andererseits werden die Fragen zeitnah beantwortet. Mittlerweile hat das Büro des Kantonsrates auch die Ratssitzung vom 4. Mai 2020 abgesagt. Die Fragen hätten bei einer mündlichen Behandlung erst mit rund dreimonatiger Verspätung beantwortet werden können.

Nachstehend unterbreitet der Regierungsrat die Antworten auf die einzelnen Fragen daher ausnahmsweise schriftlich. Da eine unmittelbare Nachfrage aufgrund des schriftlichen Verfahrens nicht möglich ist, ist die Mehrzahl der Antworten mit einleitenden Bemerkungen versehen. Die Antworten fallen daher ausführlicher aus als üblich.

Folgende Fragen sind eingegangen:

- Kantonsrat Peter Gut, Walzenhausen:
Bewilligungspraxis von PV-Anlagen mit Solarmodulfächern

- Kantonsrätin Susanne Metzger, Heiden:
Regierungsprogramm 2020–2023; erwerbskompatible Tagesstrukturen

- Kantonsrat Werner Rüegg, Heiden:
Beeinträchtigung für den öffentlichen Verkehr während der Sanierung der Stadtautobahn St. Gallen

- Kantonsrat Markus Brönnimann, Herisau:
Konzept Umgang mit Sozialen Medien



Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden beantwortet die eingegangenen Fragen folgendermassen:

Frage Gut, Walzenhausen: Bewilligungspraxis von PV-Anlagen mit Solarmodulfächern

„Gemäss aktueller Praxis werden im Kanton AR grundsätzlich keine Bewilligungen für die Installation von nicht-gebäudegebundenen Solarmodulfächer-Anlagen in der Landwirtschaftszone erteilt, also auch nicht in Bauerngärten, auf Vorplätzen oder in Geflügelauläufen. Dies, obwohl sie einfach zu montieren, äusserst effizient und auch für Liegenschaften, deren Dachflächen für eine PV-Anlage nicht optimal sind, geeignet sind. Sie haben ausserdem einen wesentlichen Vorteil gegenüber fest verbauten Aufdachanlagen. Dank Ihrer Mobilität (Bodenverankerung mit vier Schrauben) lässt sich der Untergrund nach einem Abbau leicht wieder in seinem ursprünglichen Zustand zurückversetzen, da für die Installation lediglich gut 1.5 m² Bodenfläche benötigt werden. Auch ästhetisch nehmen sie es locker mit jedem in der Landschaft platzierten Siloballen-Stapel auf.“

Die praktizierte Nicht-Bewilligungspraxis erscheint wenn nicht willkürlich, dann zumindest unverständlich und schlecht begründbar, gerade auch in Hinblick auf den im aktuellen Regierungsprogramm postulierten Umgang mit erneuerbaren Energien.

Frage 1: Wie begründet der Regierungsrat diese Praxis?

Frage 2: Ist der Regierungsrat bereit, die herrschende Praxis zu ändern und oben beschriebene PV-Solarmodulfächeranlagen auch in der Landwirtschaftszone unkompliziert zu bewilligen?

Frage 3: Falls ja, innert welcher Frist? Falls nein: Warum nicht?“

Einleitung

Bewilligungsfreie Solaranlagen nach Art. 18a RPG

Art. 18a des Raumplanungsgesetzes (RPG; SR 700) legt fest, dass (thermische und photovoltaische) Solaranlagen in Bau- und Landwirtschaftszonen (nach Art. 15 resp. Art. 16 RPG) keiner Baubewilligung nach Art. 22 Abs. 1 RPG bedürfen, wenn sie „auf Dächern genügend angepasst“ sind. Solche Vorhaben sind lediglich meldepflichtig. Diese Regelung hat keine Geltung für Schutzzonen nach Art. 17 RPG (z.B. Ortsbildschutzzonen) sowie für Zonen mit Schutzanordnungen (z.B. Wald, Gewässerraum). Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung bedürfen stets einer Baubewilligung (Art. 18a Abs. 3 RPG).

Art. 32a der Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) regelt detailliert, unter welchen Voraussetzungen Solaranlagen auf Dächern als „genügend angepasst“ gelten.

Bezogen auf die Landwirtschaftszonen bedeutet dies, dass nur Solaranlagen bewilligungsfrei (aber immerhin meldepflichtig) sind, wenn sie auf Dächern erstellt werden und auf dem Dach genügend angepasst im Sinne von Art. 32a RPV sind. Solaranlagen ausserhalb der Bauzone, die auf Dächern nicht genügend angepasst sind, oder an der Fassade, am Boden oder auf einer anderen Anlage (z.B. Zaun) platziert werden sollen, sind somit grundsätzlich bewilligungspflichtig nach Art. 22 Abs. 1 RPG.



Bewilligungsfähigkeit von nicht gebäudegebundenen (freistehenden) Solaranlagen in der Landwirtschaftszone

Die Bewilligungsfähigkeit solcher Vorhaben beurteilt sich nach den einschlägigen Bestimmungen des Raumplanungsgesetzes für zonenkonforme Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone (Art. 16a RPG) resp. für zonenfremde Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone (Art. 24c RPG).

Nach Art. 16a RPG i.V.m. Art. 34 RPV sind freistehende Solaranlagen nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Sie können bewilligt werden, wenn nachgewiesen wird, dass sie für die bodenabhängige Bewirtschaftung oder die innere Aufstockung erforderlich sind. Gefordert ist somit neben der überwiegend bodenabhängigen Produktionsweise eine betriebliche Notwendigkeit der Anlage. Mit Blick auf das Ziel, die Landwirtschaftszone weitgehend von Überbauungen freizuhalten, muss auch der Standort einer Baute und Anlage objektiv notwendig sein. Dieser Nachweis dürfte für nicht gebäudegebundene Solaranlagen (in Bauerngärten, auf Vorplätzen, in Geflügelausläufen etc.) in der Regel nicht gelingen.

Gemäss Art. 24c Abs. 4 RPG müssen Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild von zonenfremden Bauten und Anlagen für eine zeitgemässe Wohnnutzung nötig sein. Die Voraussetzung der Notwendigkeit von nicht gebäudegebundenen Solaranlagen (in Bauerngärten, auf Vorplätzen etc.) dürfte mit Blick auf die restriktive bundesgerichtliche Rechtsprechung zu dieser Bestimmung regelmässig nicht erfüllt sein, weshalb solche Vorhaben auch unter diesem Titel nicht bewilligungsfähig sind.

Hinzu kommen die kantonalen Gestaltungsbestimmungen nach Art. 112 Abs. 2 und 3 sowie Art. 82 Abs. 2 des Baugesetzes (BauG; bGS 721.1), die zusätzlich zu den bundesrechtlichen Anforderungen erhöhte Anforderungen an die Gestaltung sowie die Einpassung ins Landschaftsbild von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen im Allgemeinen sowie in Landschaftsschutzzonen im Speziellen postulieren. Auch der kantonale Richtplan legt in Kapitel E.2.2 (erneuerbare Energien) fest, dass Sonnenenergie primär auf und an bestehenden Gebäuden und Anlagen genutzt werden soll, bevor Freiflächenanlagen erstellt werden.

Antworten auf die Fragen

1. Die Bewilligungsfähigkeit solcher Vorhaben beurteilt sich nach den einschlägigen Bestimmungen des eidg. Raumplanungsgesetzes für zonenkonforme resp. für zonenfremde Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone. Nach Bundesrecht sind nicht gebäudegebundene Solaranlagen wie z.B. smartflowerTM in der Landwirtschaftszone in der Regel nicht bewilligungsfähig.
2. Der Regierungsrat kann aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen auf Bundesebene keine anderweitige Praxis festlegen.



Frage Metzger, Heiden: Regierungsprogramm 2020–2023; erwerbskompatible Tagesstrukturen

„Gemäss Regierungsprogramm Ziel 4 liegen bis 2023 die gesetzlichen Grundlagen sowie ein Finanzierungsmodell für erwerbskompatible Tagesstrukturen in den Gemeinden vor.“

Frage 1: Welche Schritte sind hier bereits eingeleitet, bzw. wie sieht der Zeitplan aus? Dies in Anbetracht, dass gesetzliche Grundlagen eine längere Vorlaufzeit benötigen.

Frage 2: Wie werden die Gemeinden miteinbezogen?“

Einleitung

Die Wohnattraktivität im Kanton Appenzell Ausserrhoden kann mit der kantonsweiten Einführung erwerbskompatibler Tagesstrukturen gesteigert werden. Der Regierungsrat hat dies erkannt und seine Zielsetzung dazu im aktuellen Regierungsprogramm festgelegt (Ziel 4).

Erwerbskompatible Tagesstrukturen können als schulergänzende Tagesbetreuungsangebote (Tagesstrukturen, Mittagstische), als Tagesschulen oder als familienergänzende Tagesstrukturen ausgestaltet sein. Regeln für schulergänzende Tagesbetreuungsangebote und Tagesschulen sind in der Volksschulgesetzgebung festgehalten und fallen in den Zuständigkeitsbereich des Departements Bildung und Kultur. Für familienergänzende Tagesstrukturen wie Kindertagesstätten oder Tageseltern gilt hingegen die Pflegekinderverordnung (PAVO; SR 211.222.338). Für diese Angebote ist das Department Gesundheit und Soziales zuständig.

Antworten auf die Fragen

1. Aufgrund der Ergebnisse aus dem «Familienmonitoring Appenzell Ausserrhoden» 2017 hat der Regierungsrat das Departement Gesundheit und Soziales im Juni 2018 beauftragt, Grundlagen für realisierbare und auf den Kanton Appenzell Ausserrhoden zugeschnittene Massnahmen zur Gewährleistung eines chancengerechten Zugangs zu familien- und schulergänzender Kinderbetreuung auszuarbeiten.

Im Juni 2019 hat der Regierungsrat zudem das Konzept "Frühe Kindheit in Appenzell Ausserrhoden" zur Kenntnis genommen und das Departement Gesundheit und Soziales in Zusammenarbeit mit dem Departement Bildung und Kultur beauftragt, einen Aktionsplan zu erarbeiten und diesen dem Regierungsrat binnen eines Jahres vorzulegen.

In beiden Bereichen wird der Regierungsrat die Empfehlungen und Vorschläge voraussichtlich im Früh- oder Spätsommer 2020 behandeln und über weitere Schritte entscheiden.

Im Rahmen der Erarbeitung einer totalrevidierten Volksschulgesetzgebung wird das Thema der schulergänzenden Tagesstrukturen aufgegriffen. Dabei wird insbesondere zu diskutieren sein, ob am bestehenden Finanzierungsmodell festgehalten oder ein anderes eingeführt wird. Gemäss aktueller Planung ist die Eröffnung der Vernehmlassung zum neuen Volksschulgesetz im Juni 2020 vorgesehen.

2. Im Themenfeld der erwerbskompatiblen Tagesstrukturen ist die gute Zusammenarbeit mit den Gemeinden ein besonderes Anliegen des Regierungsrates.



Beim Familienmonitoring wie auch beim Konzept "Frühe Förderung" erging der Auftrag, in der Ausarbeitung der Massnahmen die Zusammenarbeit mit den Gemeinden zu suchen. Entsprechend diesen Aufträgen waren an der Erarbeitung des Aktionsplans "Frühe Kindheit" jeweils Delegierte der Gemeinden sowohl in der eingesetzten Projekt- als auch in der Steuergruppe beteiligt. Zudem wurden sowohl das Konzept als auch der Aktionsplan "Frühe Kindheit" der Gemeindepräsidentenkonferenz zur Konsultation vorgelegt.

Der erwähnte Grundlagenbericht aus dem Familienmonitoring für Massnahmen zur Gewährleistung eines chancengerechten Zugangs zu familien- und schulergänzender Kinderbetreuung wurde ebenfalls unter Beteiligung von Gemeindevertreterinnen und Vertretern in einem Hearing behandelt.

Bei der Erarbeitung des neuen Volksschulgesetzes wurden die Gemeinden von Beginn weg eingebunden.

Auch hinsichtlich der weiteren Schritte wird der Regierungsrat den Fokus auf eine kooperative und gute Zusammenarbeit mit den Gemeinden legen.

Frage Rüegg, Heiden: Beeinträchtigung für den öffentlichen Verkehr während der Sanierung der Stadtautobahn St. Gallen

„Die Sanierung der Stadtautobahn in St. Gallen rückt näher! In dieser Zeit ist mit immensen Mehrverkehr und Stau auf den Strassen in der Stadt zu rechnen. Bis jetzt wurden noch keine zuverlässigen Aussagen gemacht, wie der öffentliche Verkehr, darunter die Postautolinien aus dem Appenzeller Vorderland, durch diese Behinderungen so gelenkt werden, dass es zu keiner grösseren Beeinträchtigung kommt. Soll das Vorderland wirtschaftlich und öV-technisch nicht abgehängt werden, müssen dringend Massnahmen (durchgehende Busspuren etc.) ergriffen werden. Eine Ansteuerung der Verkehrsampeln genügt, während dieser Zeit, leider nicht!

Frage 1: Wie weit ist der Kanton bei der Planung „Sanierung Stadtautobahn“ involviert?

Frage 2: Ist der Regierungsrat bereit, bei den zuständigen Stellen zu intervenieren und entsprechende Massnahmen (durchgehende Busspuren etc.) zu verlangen?

Frage 3: Wurde in der Planung der Fahrpläne längere Wartezeiten, für die Sicherstellung der Anschlüsse in St. Gallen und Heiden, eingerechnet?“

Einleitung

Die Sanierung der Stadtautobahn A1 zwischen den Anschlüssen St. Gallen Winkeln und St. Gallen Neudorf, einschliesslich der Anschlüsse Kreuzbleiche und St. Fiden, ist ein Projekt des Bundes. Die verkehrliche Hauptschlagader der Ostschweiz soll auf diesem Abschnitt in den Jahren 2021 bis 2026 umfassend instand gesetzt werden. Das Bauvorhaben geht von Kosten von rund 0.5 Mia. Franken aus und ist aktuell die grösste Strassenbaustelle in der Region.

Die Instandsetzung hat verkehrliche Auswirkungen auf die umliegenden Strassennetze. Da das Verkehrssystem im Verkehrsraum St. Gallen bereits heute stark ausgelastet und in Spitzenzeiten überlastet ist, besteht die Gefahr, dass Kapazitätsbeschränkungen aufgrund der Unterhaltsmassnahme auf der Stadtautobahn spürbare Auswirkungen auf das ganze Verkehrssystem haben. Gewisse Verkehrseinschränkungen während der Sanierung bleiben unvermeidbar, andere versuchen die Verantwortlichen mit verschiedenen flankierenden Massnahmen zu mildern. Dazu gehört auch eine Kommunikationskampagne, die demnächst startet.



Seit Sommer 2018 werden Vorarbeiten ausgeführt, voraussichtlich im Jahr 2021 starten die Hauptarbeiten der ersten Etappe. Stand heute ist die Plangenehmigung für die Hauptarbeiten allerdings noch ausstehend.

Antworten auf die Fragen

1. Der Kanton wurde frühzeitig über das Vorhaben informiert. Das kantonale Tiefbauamt wurde in die Diskussionen um die flankierenden verkehrlichen Massnahmen einbezogen. Im Fokus stehen dabei aufgrund der hohen Verkehrszahlen die Einfahrtsachse von Herisau nach Winkeln. Die Zubringerachsen aus dem Vorderland werden wegen der eher tiefen Verkehrszahlen als weniger kritisch betrachtet.
2. Die aktuelle Planung des ASTRA sieht vor, die Instandsetzungsarbeiten möglichst ausserhalb der Hauptverkehrszeiten und damit zu einem grossen Teil in der Nacht vorzunehmen. Die Leistungsfähigkeit der Stadtautobahn soll so während den Werkzeiten bestmöglich erhalten bleiben. Einzelne Sanierungsarbeiten kommen indes nicht ohne Sperrung einer Fahrspur aus. Für diese Phasen sieht das ASTRA eine Zufahrtsdosierung im Gebiet Winkeln vor, um den Zufluss auf die Autobahn zu reduzieren. Eine Dosierung auf den Zufahrtsstrecken aus dem Appenzeller Vorderland ist aufgrund der eher tiefen Verkehrszahlen nicht geplant. Es besteht keine Veranlassung für irgendwelche Interventionen. Massnahmen wie zusätzliche durchgehende Busspuren sind in der Stadt St. Gallen ohnehin nur mittel- bis langfristig umsetzbar.
3. Nein, es wurden für die kommenden Fahrpläne des strassengebundenen öV (Busse) keine längeren Wartezeiten eingerechnet. Der Nutzen wäre beschränkt, da die Stausituationen zu den Hauptverkehrszeiten sehr unterschiedlich ausfallen können.

Zusätzlich werden alternative Busführungen geprüft. So wird zum Beispiel die Führung des Buses von Herisau nach St. Gallen Winkeln über den Kalkofenweg und die Gübsenstrasse geprüft, um einen Rückstau von der Autobahneinfahrt Winkeln in Richtung Herisau zu umfahren. Zudem soll weiterhin an allen relevanten Lichtsignalanlagen der strassengebundene öV bevorzugt werden.

Frage Brönnimann, Herisau: Konzept Umgang mit Sozialen Medien

„Die Sozialen Medien sind für Organisationen und Personen, die in der Öffentlichkeit stehen, zu einem wichtigen und sicherlich auch wirksamen Kommunikationskanal geworden. So gibt es eine ganze Reihe von Regierungsmitgliedern in verschiedenen Kantonen, die sich in den Sozialen Medien bewegen und mit verschiedenen persönlich geprägten oder politisch motivierten Einträgen z.B. auf Facebook zeigen. Um nicht auf unsere Regierung zu zeigen, verweise ich als Beispiele auf Regierungsrat Mario Fehr, der uns alle wissen lässt, wo seine Velotouren hinführen oder auf Frau Regierungsrätin Carmen Walker-Späh, die Bilder von regierungsrätlichen Besuchen bei Firmen postet.

Frage 1: Hat der Regierungsrat eine Policy für den Einsatz von Social Media Kanälen durch seinen Mitglieder und weitere kantonale Stellen?

Frage 2: Wird dabei zwischen magistralen und privaten Auftritten differenziert?

Frage 3: Welchen Personenkreis soll eine solche Policy aus Sicht des Regierungsrates allenfalls zusätzlich umfassen?“



Antworten auf die Fragen

1. Der Regierungsrat hat im November 2019 ein neues Kommunikationskonzept verabschiedet. Dieses ist öffentlich. Das Konzept enthält unter anderem ein Regelwerk für den Auftritt des Kantons auf den Kanälen der sozialen Medien. Dazu gehören Regeln für die Auftritte der Mitglieder des Regierungsrates und solche für den Auftritt kantonalen Stellen.
 - a. Das Kollegialitätsprinzip gilt uneingeschränkt. Es ist in jedem Fall zu achten.
 - b. Die öffentliche Kommunikation durch den kantonalen Kommunikationsdienst hat Vorrang. Dies gilt insb. in zeitlicher Hinsicht.
 - c. Es stehen keine kantonalen Ressourcen für die Pflege der Auftritte auf sozialen Medien zur Verfügung. Ausgenommen ist einzig öffentlich zugängliches Bildmaterial.
2. Das Kommunikationskonzept erlaubt den Mitgliedern des Regierungsrates persönliche Auftritte auf den Kanälen der sozialen Medien. Für Auftritte jeglicher Art – seien diese privat oder amtlich – gelten drei zentrale Grundsätze:
 - a. Das Kollegialitätsprinzip gilt uneingeschränkt. Es ist in jedem Fall zu achten.
 - b. Die öffentliche Kommunikation durch den kantonalen Kommunikationsdienst hat Vorrang. Dies gilt insb. in zeitlicher Hinsicht.
 - c. Es stehen keine kantonalen Ressourcen für die Pflege der Auftritte auf sozialen Medien zur Verfügung. Ausgenommen ist einzig öffentlich zugängliches Bildmaterial.

Das Konzept macht also keinen Unterschied zwischen „amtlichen“ und „privaten“ Auftritten. Eine solche Unterscheidung wäre künstlich und in der öffentlichen Wahrnehmung nicht zu vermitteln.

Besten Dank für Ihre Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates

Roger Nobs, Ratschreiber