



Verhandlungen des Kantonsrates

Sitzung vom 30. Oktober 2017

Ort und Zeit	Kantonsratssaal, Regierungsgebäude Herisau, 08.15 bis 18.55 Uhr
Anwesend	zwischen 57 und 65 Mitglieder des Kantonsrates 5 Mitglieder des Regierungsrates
Entschuldigt	Kantonsrat Beat Landolt, Gais (13.50–16.30 Uhr) Kantonsrat Peter Gut, Walzenhausen (13.50–16.30 Uhr) Kantonsrat Erwin Ganz, Lutzenberg (ab 14.47 Uhr) Kantonsrätin Johanna Federer, Herisau (ab 15.50 Uhr) Kantonsrat Hansueli Reutegger, Schwellbrunn (ab 18.00 Uhr) Kantonsrat Siegfried Dörig, Stein (ab 18.20 Uhr) Kantonsrätin Silvia Lenz, Gais (ab 18.20 Uhr) Kantonsrat Jean-Claude Kleiner, Speicher (18.20 Uhr) Kantonsrat Hans-Anton Vogel, Bühler (ab 18.20 Uhr) Kantonsrätin Annegret Wigger, Heiden (ab 18.20 Uhr)
Vorsitz	Kantonsratspräsident Florian Hunziker, Herisau
Ratschreiber	Roger Nobs
Protokollführung	ClaudiaENZler, Kanzleiassistentin

Die Geschäfte werden wie folgt behandelt:

1. Eröffnung durch den Kantonsratspräsidenten
2. Postulat der SP-Fraktion, Erarbeitung einer fundierten Entscheidungsgrundlage für die Revision des Spitalverbundgesetzes; Bericht des Regierungsrates
3. Gesetz über den Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden, Teilrevision; 1. Lesung
4. Gesundheitsgesetz, Teilrevision (ambulante Notfallversorgung); 1. Lesung
5. Kantonaler Richtplan, Nachführung 2015; Genehmigung
6. Baugesetz, Teilrevision (RPG-Revision 2012); 1. Lesung
7. Bericht über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs zwischen Kanton und Gemeinden 2017; Kenntnisnahme
8. Bericht über die Finanzlage der Gemeinden 2016; Kenntnisnahme

1. Eröffnung durch den Kantonsratspräsidenten

Kantonsratspräsident Hunziker–Herisau eröffnet die Sitzung mit folgenden Worten:

Sehr geehrter Herr Landammann
Sehr geehrte Herren Regierungsräte
Geschätzte Damen Kantonsrätinnen und Herren Kantonsräte
Geschätzte Anwesende der Medien und Gäste

Wie sie es taten? Durchaus mit Herzblut. Sie opferten kostbare Zeit – mitunter auch auf Twitter, Facebook und Instagram. Kaum ein Tag verstrich, ohne dass sie sich ihren potentiellen Wählern gegenüber nicht rechtfertigten. «Genug ist genug», «Stoppt die Bürokratie» oder «Kühlt die Gletscher»; der Wettlauf um Aufmerksamkeit und «Likes» in den Social Media war entbrannt. Aber es hatte wenig Bestand von dem, für das sie sich einsetzten, denn eine Schlagzeile jagte die nächste. Anders in den Ratssälen des Landes. Da galt es zu liefern.

Was sie taten? Viel und doch wenig. Sie berieten. Sie debattierten. Sie sinnierten. Die einen wussten es, die anderen wussten es besser – oder auch nicht. Sie drehten und wendeten es. Sie versuchten zu überzeugen. Sie sassens aus. Sie belächelten. Sie verabschiedeten neue Gesetze und versteckten sich hinter Paragraphen. Sie waren bemüht – wahrlich bemüht. Sie forderten und sie überzeugten. Da und dort ein kleiner Erfolg, aber es fehlte an Einheit und an Mut. Es gab kein geeintes Ziel, denn sie waren viele. Persönliche Befindlichkeiten, Herkunft und Prägungen; die Standpunkte waren zu verschieden. Die Zeit verstrich. Es kamen neue dazu und es gingen welche. Sie blieben eine heterogene Masse. Stillstand.

Warum sie es taten? Sie wollten gewählt werden und wurden es. Aber eigentlich wurden sie auserwählt. Auserwählt zu gestalten, auserwählt zu verändern und zu bewahren – je nach dem. So wurden jeweils landauf landab viele Vertreter gewählt. Doch nur wenige wollten auserwählt sein. Verantwortung übernehmen, unpopuläre Entscheidungen treffen, es nicht allen recht machen können, sich exponieren und gegen den rauen Wind schreiten; all dies wog für viele zu schwer. Es fehlte an Persönlichkeiten, die initiativ waren und sich ohne Rücksichtnahme auf eine Wiederwahl und das Ansehen der Sache verpflichtet fühlten. Und so nahm alles seinen Lauf. So, Schluss für heute. Den Rest, den kennst du ja.

Die Sitzung ist eröffnet. Ich bitte den Rat, sich zum Gebet zu erheben.

Nach dem Gebet bringt der **Ratsvorsitzende** folgende Mitteilungen im Namen des Büros an:

- Anstelle unserer Kantonsratsassistentin Anja Jenny nimmt ihre Stellvertreterin, Kathrin Kuhn, an der Sitzung teil.
- Das Protokoll der Kantonsratssitzung vom 12. Juni 2017 ist genehmigt und im Internet aufgeschaltet.
- Die Arbeiten der beiden parlamentarischen Kommissionen (PK) zum Grundsatzbeschluss über die Totalrevision der Kantonsverfassung und zum Energiekonzept 2018–2022 wurden mit der letzten Ratssitzung vom 25. September 2017 abgeschlossen. Sie werden daher aufgelöst. Ich verdanke im Namen des Kantonsrates die Arbeiten der Kommissionen unter den Leitungen ihrer Präsidenten, Kantonsrat Friedli–Heiden und Kantonsrat Balmer–Herisau.
- An der heutigen Sitzung erhalten wir Besuch einer Delegation des Kantonsrates aus dem Kanton Obwalden. Die Delegation wird unsere Sitzung nach der Kaffeepause bis am Mittag auf der Tribüne verfolgen. Die Kunststube im Restaurant Landhaus ist für das Mittagessen des erweiterten Büros und

der Delegation des Kantons Obwalden reserviert. Für die übrigen Kantonsräte sind Plätze im Restaurant reserviert.

Ich bitte die stellvertretende Kantonsratsassistentin Kathrin Kuhn den Appell durchzuführen.

Es sind 65 Mitglieder anwesend. Das absolute Mehr beträgt 33.

2. Postulat der SP-Fraktion, Erarbeitung einer fundierten Entscheidungsgrundlage für Trakt. 29
die Revision des Spitalverbundgesetzes; Bericht des Regierungsrates 30. Oktober 2017

2. Postulat der SP-Fraktion, Erarbeitung einer fundierten Entscheidungsgrundlage für die Revision des Spitalverbundgesetzes; Bericht des Regierungsrates

Am 18. November 2016 reichte Kantonsrat Balmer–Herisau im Namen der SP-Fraktion das Postulat «Erarbeitung einer fundierten Entscheidungsgrundlage für die Revision des Spitalverbundgesetzes» ein. Der Rat erklärte das Postulat am 20. Februar 2017 für erheblich.

Mit Datum vom 19. September 2017 unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat den Bericht zum erwähnten Postulat, mit dem Antrag auf Kenntnisnahme und Abschreibung.

Regierungsrat Weishaupt, Direktor Departement Gesundheit und Soziales: Das Postulat der SP-Fraktion wurde für erheblich erklärt. Die Antworten auf die sieben aufgeworfenen Fragen sollen als Entscheidungsgrundlage bei der Revision des Spitalverbundgesetzes dienen. Obwohl die Geschäftsordnung des Kantonsrates vorsieht, dass durch ein erheblich erklärtes Postulat der Regierungsrat beauftragt wird, eine bestimmte Frage zu prüfen und innert Jahresfrist darüber Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen, war es dem Regierungsrat ein Anliegen, Ihnen den Bericht und Antrag bereits heute zu unterbreiten. Dies darum, weil Sie in der heutigen Sitzung auch die Teilrevision des Gesetzes über den Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden (Spitalverbundgesetz) in 1. Lesung behandeln. Die hauptsächliche Schwierigkeit der Beantwortung besteht darin, dass die im Postulat gestellten Fragen Auskunft über «die verschiedenen Szenarien für die drei Standorte des Spitalverbundes Appenzell Ausserrhoden (SVAR) bei einer Streichung der Standortbezeichnung aufzuzeigen» wünschen. Im Zusammenhang mit den nachfolgenden Fragen ergibt sich eine Vielzahl an möglichen Szenarien. Zentral ist zuerst die Feststellung, dass eine Streichung der Standortbezeichnung im Gesetz nicht zwingend bedeutet, dass ein heute bestehender Standort nicht mehr weiterbetrieben wird. Und umgekehrt definiert eine Standortbezeichnung allein noch nicht, welche Leistungen ein Spital an diesem Standort in welchem Umfang anbietet. Die Fragen im Postulat thematisieren unabhängig der zahlreich denkbaren Szenarien auch die volkswirtschaftliche Bedeutung des SVAR. Die Expertise zeigt klar: Der Spitalverbund spielt nicht nur eine zentrale Rolle bei der stationären Grundversorgung in unserem Kanton, sondern er nimmt auch eine massgebliche volkswirtschaftliche Rolle ein. Im Jahr 2014 wurden 6.5 % der kantonalen Bruttowertschöpfung im Gesundheitswesen erwirtschaftet. Davon entfiel knapp die Hälfte auf den SVAR. Ein weiteres Problem bei der Beantwortung – neben der Vielzahl der möglichen Szenarien – sind die mangelnden statistischen Grundlagen. Und diese lassen sich auch nicht mit vertretbarem Aufwand nachträglich erarbeiten. Deswegen fehlen detaillierte Daten zur Bruttowertschöpfung und darum sind nur grobe Schätzungen möglich. Schliesslich sind bei der Annahme einer allfälligen Schliessung eines Standortes wiederum verschiedenste Szenarien mit unterschiedlichen Auswirkungen denkbar. So könnte anstelle der stationären Versorgung die ambulante Versorgung vor Ort ausgebaut werden, womit ein Teil der Arbeitsplätze am Standort erhalten blieben. Weiter könnten die Leistungen von einem anderen Listenspital – öffentlich oder privat – im Kanton aufgefangen werden. Oder Patientenströme würden sich – trotz der Nähe des Zentrumsitals – innerhalb des Kantons neu ausrichten. Somit würden die Arbeitsplätze auch im Kanton erhalten bleiben. Ich hoffe Sie verstehen, wieso die rechnerische Beantwortung der Fragen sehr schwierig ist. Abschliessend ist festzuhalten, dass die knappe Beantwortung der einzelnen Fragen nicht heisst, dass die mit dem Postulat in die Diskussion eingebrachten Fragestellungen nicht relevant wären. Die dürftige Datenlage und die Vielzahl der möglichen Auswirkungen einer allfälligen Standortschliessung lassen aber im Moment keine präzisere Antwort zu. Der Regierungsrat beantragt Ihnen, vom Bericht zur Beantwortung der im Postulat der SP-Fraktion gestellten Fragen Kenntnis zu nehmen und das Postulat der SP-Fraktion abzuschreiben.

Balmer–Herisau, im Namen der SP-Fraktion: Ich sage es bereits zu Beginn, dass die SP-Fraktion die Beschreibung des Postulats aufgrund der mangelhaften Qualität der Antworten nicht unterstützen wird. Die SP-Fraktion war sich frühzeitig der grossen Verantwortung bewusst, welche wir mit der anstehenden Revision des Spitalverbundgesetzes erhielten. Wir behandeln heute das Spitalverbundgesetz mit einer direkten Auswirkung auf den grössten Arbeitgeber unseres Kantons. Wir setzen neue Rahmenbedingungen für die Spitalversorgung unserer Bevölkerung und sind uns der Verantwortung bewusst, dass Änderungen im SVAR direkte und indirekte Auswirkungen auf die kantonale Volkswirtschaft mit sich bringen werden. Als Milizparlamentarierinnen und Milizparlamentarier kennen wir aber keinesfalls die anzunehmenden Auswirkungen, welche die Revision des Spitalverbundgesetzes mit sich bringt. Was hätte eine Schliessung eines Standortes für Auswirkungen beim Personal und den Ausbildungsplätzen oder bezüglich der Versorgung und der Kosten? Bei den Kosten wissen wir heute, dass der Kanton für jede in- oder ausserkantonale erfolgte stationäre Versorgung 55 % der Kosten trägt. Wir wissen aber nicht, wie unsere Kosten im Verhältnis zu dem Teil der Bevölkerung stehen, welche die Spitäler im eigenen Kanton bevorzugen. Sprich, ist der SVAR am Ende billiger oder teurer für die Staatskasse? Die Antworten auf das Postulat fielen dermassen dürrig aus, dass sich die SP-Fraktion die Frage stellt, wie ernst der Regierungsrat das Parlament nimmt. Der gleiche Regierungsrat musste selber eine schwere und höchst verantwortungsvolle Entscheidung treffen, als er die Gesetzesänderung zuhanden des Parlaments verabschiedete. Auf welcher Grundlage entschied der Regierungsrat? Es ist anzunehmen, dass er seinen Entscheid auf einer noch deutlich dünneren Entscheidungsgrundlage als der unseren fiel, denn der Bericht der Polynomics AG ist datiert vom 12. September 2017, also weit nach der Vernehmlassungsvorlage. Der Bericht der Polynomics AG erfüllt die im Postulat eingebrachten Anliegen nur teilweise. Die SP-Fraktion stellt sich daher die Frage, wie die Polynomics AG unterrichtet wurde. Einige Antworten fallen immer gleich aus: Es sind keine Daten vorhanden. Beispielsweise steht im Bericht bei der Anzahl der auszubildenden Pflegenden: «Da fehlen konkrete Zahlen». Im Geschäftsbericht 2015 des SVAR auf S. 33 sind jedoch Zahlen vorhanden. Aber leider sind seit 2015 keine aktuellen Zahlen verfügbar. Erhebt der SVAR aktuell seine Auszubildenden nicht mehr? Bezüglich den verschiedenen möglichen Szenarien schreibt der Regierungsrat, dass es aufgrund der verschiedenen mannigfaltigen Bandbreite an Varianten keinen Sinn macht, verschiedene Szenarien und deren Auswirkungen aufzuzeigen. Darüber ist die SP-Fraktion sehr erstaunt. An der Informationssitzung zum SVAR hörten wir von Mitgliedern des Verwaltungsrates des SVAR, dass im Verwaltungsrat vertieft vier verschiedene Szenarien diskutiert wurden. Und das war im Frühjahr 2017. Es wäre also naheliegend, dass wir als Gesetzgeber diese Informationen erhalten müssten. Das forderten wir auch im Postulat. Eine fundierte Entscheidungsgrundlage für Änderungen beim SVAR geht weit über die anstehende Revision des Spitalverbundgesetzes hinaus. Ein gut ausgearbeiteter Bericht würde bei künftigen Entscheidungen, wie beispielsweise einem Zusatzkredit für den SVAR aus regionalpolitischen Überlegungen oder einer Neuausrichtung im Angebot, greifbare und eher nachvollziehbare Schritte aufzeigen. Es wäre auch eine Entscheidungsgrundlage für den Regierungsrat, eine Information im Sinne der Tragweite für den Verwaltungsrat des SVAR, aber auch eine Information für die Bevölkerung. Und deren Bedeutung sollte nicht unterschätzt werden. Die SP-Fraktion erwartet vor der 2. Lesung zum Spitalverbundgesetz einen überarbeiteten Bericht mit der vollständigen und qualitativ guten Beantwortung unserer Fragen.

Ruprecht–Herisau, im Namen der CVP/EVP-Fraktion: Das Postulat der SP-Fraktion wurde für erheblich erklärt, weil die Mitglieder des Kantonsrates mehr Entscheidungsgrundlagen für die Revision des Spitalverbundgesetzes wollten. Die CVP/EVP-Fraktion erwartete eine fundierte Entscheidungsgrundlage bereits für die Revision des Spitalverbundgesetzes. Leider wurden wir dabei und nun auch mit der Beantwortung des Postulats enttäuscht. Bei der ersten Frage des Postulats wurde nach möglichen Szenarien für den SVAR gefragt. Wenn sich der Regierungsrat als oberstes leitendes und führendes Organ unseres Kantons auf die Aussage beschränkt, dass viele Szenarien denkbar sind, wird mir angst und bange. Ich vermute, die Postulanten fragten nicht nach der theoretisch möglichen Anzahl von Szenarien. Es sind zwei bis drei realistische

Szenarien gefragt. Die CVP/EVP-Fraktion hat das Gefühl, dass der Regierungsrat keine Idee hat, wie mit der heutigen Situation des SVAR umzugehen ist. Der Regierungsrat versäumte es ein weiteres Mal, klar Stellung zu nehmen und voranzugehen. Die Stellungnahme zur Petition passt auch in dieses Bild. Der Kantonsrat muss im Rahmen des nächsten Traktandums über die Beziehung zwischen Regierungsrat, SVAR und Kantonsrat entscheiden. Dabei wären echte Strategien seitens des Regierungsrates und des Verwaltungsrates willkommen. Es ist nicht verboten, weiterzudenken. Der Kantonsrat wurde mit der Beantwortung dieses Postulats nicht ernst genommen. Die Grundlagen für eine fundierte Entscheidung und damit auch die möglichen Szenarien sind im Rahmen der Revision des Spitalverbundgesetzes zu beantworten. Dazu aber mehr bei Traktandum drei. Die CVP/EVP-Fraktion nimmt vom Bericht zur Beantwortung der im Postulat gestellten Fragen Kenntnis und ist knapp mehrheitlich für die Abschreibung des Postulats.

Wickart–Walzenhausen, im Namen der Gruppierung der Parteiunabhängigen: Die Gruppierung der Parteiunabhängigen nimmt den Bericht und Antrag des Regierungsrates kritisch zur Kenntnis. Die Bemühungen, mit der frühzeitigen Abklärung der Fragen im Postulat eine Entscheidungsgrundlage für die Revision des Spitalverbundgesetzes schaffen zu wollen, werden anerkannt. Es ist auch verständlich, dass innert dieser kurzen Frist nicht alle Fragen beantwortet werden konnten – zumal nicht klar ist, mit welchem der vielen verschiedenen Szenarien derzeit gerechnet werden kann, wenn die Standortbezeichnung gestrichen würde. Der Regierungsrat konzentriert sich auf die volkswirtschaftliche Bedeutung des SVAR und beschränkt sich nebst den allgemeinen Aussagen auf die Anzahl Arbeitsplätze der drei Spitäler, die Anzahl Arbeitende mit Wohnsitz im Kanton und die direkte Bruttowertschöpfung der Spitäler. Er stützt sich dabei auf eine sogenannte Expertise der Firma Polynomics AG. Die Bezeichnung Expertise hat diese Studie nicht verdient. Sie erscheint dürftig recherchiert, versteckt sich hinter unprofessionellen Grafiken mit teils undefinierten Zahlenangaben und ist mit dem Zahlenmaterial von 2011–2014 nicht aktuell. Einige Darstellungen haben keinen Bezug zum Postulat. Vermisst werden auch die Daten für ambulante Leistungen. Wichtig wären ausserdem die finanziellen Auswirkungen bei einer Auslagerung von stationären Leistungsangeboten auf umliegende Spitäler oder auf den Kanton St.Gallen und deren Folgen auf die Ausbildungsplätze der Ärzte und des Pflegepersonals. Die meisten Fragen des Postulats werden nicht beantwortet. Damit bleiben auch die Folgen einer Aufhebung eines oder von mehreren Standorten des SVAR unbeantwortet. Die Gruppierung der Parteiunabhängigen ist unzufrieden mit der Qualität der Studie und möchte wissen, wieviel dieses Mandat bei der Firma Polynomics AG kostete. Eine allfällige weitere Zusammenarbeit mit der Firma Polynomics AG ist eine Verschwendung von Zeit und Geld. Auf die 2. Lesung der Revision des Spitalverbundgesetzes erwarten wir vom Regierungsrat und vom Verwaltungsrat weitere aktualisierte Daten und Analysen, welche eine fundierte Entscheidungsgrundlage für realisierbare Szenarien und Varianten mit einem Best- und Worst Case liefern. Ein Beispiel: Was kostet zurzeit ein hiesiger Patient in einem Spital in Appenzell Ausserrhoden im Vergleich zu einem Patienten aus einem anderen Kanton? Wir erwarten diesbezüglich eine klare Antwort und eine klare Haltung des Regierungsrates. Im Wissen, dass die Beantwortung der wichtigen Fragen des Postulats noch längere Zeit beanspruchen wird, lehnt eine knappe Mehrheit der Gruppierung der Parteiunabhängigen die Abschreibung des Postulats ab.

Alder–Teufen, im Namen der Fraktion der FDP. Die Liberalen: Der Fraktion der FDP. Die Liberalen ist es ein Anliegen, dem Regierungsrat für die Beantwortung des Postulats, mit den teilweise sehr komplexen und vielseitig auslegbaren Fragen, zu danken. Allein die erste Frage, verschiedene Szenarien für die drei Spitalstandorte des SVAR bei einer Streichung einer Standortbezeichnung zu erläutern, zeigt, wie verfänglich die Fragestellung teilweise ist. Bekanntlich hat eine Streichung eines Standorts im SVARG keine Konsequenzen und führt deshalb auch zu keinem einzigen Szenario. Wenn mit der Frage jedoch eine Teilschliessung oder Schliessung eines Standortes gemeint ist, eröffnet sich nahezu eine unbegrenzte Anzahl Szenarien. Die Fraktion der FDP. Die Liberalen kann aufgrund der Fragestellung durchaus nachvollziehen, wieso der Regierungsrat bei der Beantwortung der Fragen eine allgemeine Betrachtung der volkswirtschaftlichen Bedeutung

des SVAR ableitete – vor allem auch im Zusammenhang mit der bevorstehenden Revision des Spitalverbundgesetzes. Die volkswirtschaftliche Betrachtung zeigt unter anderem deutlich auf, welche wichtige Bedeutung das Gesundheitswesen als Ganzes hat. Die Bruttowertschöpfung ist nur eine Kennzahl in der Entstehung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung bis hin zum Bruttoinlandsprodukt. Bestimmt wäre es unserem Kanton gut, im Gesundheitswesen auch einmal eine vertiefte volkswirtschaftliche Betrachtung zu machen. Die vorliegende Studie mag ein erster Schritt in diese Richtung sein, ist aber alles andere als ganzheitlich. Im Bewusstsein der volkswirtschaftlichen Bedeutung unseres Gesundheitswesens, insbesondere auch diejenige des SVAR, welcher die Hälfte davon ausmacht, sollten und müssen wir unser Gesundheitswesen und vor allem den SVAR verantwortungsbewusst weiterentwickeln. Wir dürfen nicht stehen bleiben, sonst haben wir verloren. Auch die Tatsache, dass unser Spitalverbund rund 75 % aller im Kanton ausgebildeten Assistenzärztinnen und Assistenzärzte ausbildete und unsere öffentlichen Spitäler bei der Ausbildung von Pflegenden eine tragende Rolle spielen, muss an dieser Stelle wieder einmal erwähnt werden. Und aus einer liberalen und wirtschaftlichen Betrachtung darf die freie Marktwirtschaft nicht einfach «cherry picking» bedeuten – dies weder hinsichtlich der Leistungserbringung und schon gar nicht, wenn es um die Verantwortung für die Ausbildung unseres jungen Berufsnachwuchses geht. Dies ist ein kleiner Appell, vor allem auch an die Adresse gewisser privater Mitstreiter und Anbieter im Gesundheitswesen. Es wäre jedoch verhänglich und in gewisser Hinsicht sogar oberflächlich, wenn aufgrund der vorliegenden, eher volkswirtschaftlich orientierten Betrachtung bzw. der Beantwortung der Postulats-Fragen irgendwelche fundierten Rückschlüsse für die anstehende Debatte rund um die Teilrevision des Spitalverbundgesetzes gemacht würden. Wir werden aber sehen, ob die allgemeine Stossrichtung bzw. das Resultat der 1. Lesung irgendwelche Rückschlüsse zulässt, oder ob es gewisse Fragen, vorbereitend auf die 2. Lesung, durch den Regierungsrat vertiefter und konkreter beantworten lässt. Obwohl es also offensichtlich ist, dass die Antworten auf die Fragen des vorliegenden Postulats nicht in jeder Hinsicht vollständig beantwortet sind, ist die Fraktion der FDP. Die Liberalen der Meinung, dass der Regierungsrat die Beantwortung des Postulats ernst nahm und in der vorgegebenen Frist das Beste aus der Fragestellung machte. Die Fraktion der FDP. Die Liberalen bedankt sich an dieser Stelle beim Regierungsrat und allen Personen und Instanzen, die zur Beantwortung der Fragen beitrugen und empfiehlt einstimmig, das Postulat abzuschreiben.

Menet–Herisau, im Namen der SVP-Fraktion: Wir entnehmen aus dem Bericht zur Beantwortung des Postulats zwei Kernaussagen. Erstens ist die volkswirtschaftliche Bedeutung des SVAR geringer als angenommen. Dies aufgrund der Antworten im Postulat und der Studie der Polynomics AG. Insbesondere aber auch, weil der Regierungsrat anerkennt, dass selbst bei einer Umwandlung des Spitals Heiden in beispielsweise ein ambulantes Versorgungszentrum nicht die gesamte Wertschöpfung verloren gehen würde. Gemäss dem vorliegenden Bericht kann keine Rede davon sein, dass der SVAR, wie von der SP-Fraktion in der Einleitung des Postulats behauptet, «von hoher volkswirtschaftlicher Bedeutung» ist. Es gilt weiter zu beachten, dass der SVAR, und damit indirekt der Kanton, jede einzelne Stelle eines Mitarbeitenden des Spitals Heiden, welcher im Kanton Appenzell Ausserrhoden wohnhaft ist, durch den Verlust am Standort Heiden mit rund 41'000 Franken subventioniert. Durch den ausgewiesenen Fachkräftemangel im Gesundheitswesen werden diese jedoch relativ leicht wieder eine Stelle finden. Deshalb fordert die SVP-Fraktion konkret, dass in Heiden ein ambulantes Versorgungszentrum mit einem Rettungsdienst für die Erstversorgung und der geeigneten Zuweisung an spezialisierte Spitäler sicherzustellen ist. Zweitens ist die medizinische Versorgung der Bevölkerung von Appenzell Ausserrhoden auch bei einer Schliessung eines Standortes sichergestellt. Dies durch die hohe Spitaldichte in der Ostschweiz. Das deckt sich auch mit der Einschätzung der SVP-Fraktion und wir danken dem Regierungsrat, dass er dies endlich auch so sieht. Der Kanton muss der Bevölkerung eine medizinische Grundversorgung anbieten, welche sinnvoll im ostschweizerischen Gesundheitswesen eingebettet ist. Dies ist mit einem ambulanten Versorgungszentrum mit einem Rettungsdienst für das Vorderland gegeben. Die etwas höheren Basispreise für die absehbar mehr stationären Behandlungen in St.Gallen sind vernachlässigbar. Die SVP-Fraktion dankt dem Regierungsrat für die Be-

antwortung der Fragen des Postulats. Wir müssen heute alle den Mut und die Weitsicht haben Entscheide zu fällen, um weitere jährliche Defizite abwenden zu können. Dazu gehört auch die Streichung der Standorte aus dem Gesetz im nächsten Traktandum. Die SVP-Fraktion nimmt den Bericht zur Kenntnis und ist für Abschreiben des Postulats.

Balmer–Herisau: Wenn ich nicht sicher wäre, dass es schon tagte, würde ich glauben zu träumen. Ich fühle mich wie in einer total verdrehten Welt. Es ist noch nicht lange her, als in einem sehr ausführlichen, kritischen und dezidierten Votum der Fraktion der FDP. Die Liberalen die Rückweisung des Gesundheitsberichts gefordert wurde. Lesen sie nochmals die damaligen Aussagen bezüglich Qualität und Vorstellung, was ein Gesundheitsbericht alles beantworten soll. Weiter demonstrierte im Frühling 2017 derselbe Sprecher der SVP-Fraktion wie heute den Rechenschaftsbericht des Regierungsrates. Es wurden fast alle Departemente in Verbindung mit dem SVAR gebracht, wobei aufgezählt wurde, welche Zusammenhänge aufgezeigt hätten werden können und welche Auswirkungen der SVAR auf die verschiedenen Geschäfte des Kantons und der Verwaltungseinheiten habe. Diese beiden Fraktionen winken heute mehrheitlich das SP-Postulat durch. Dieses Postulat wurde jedoch wirklich äusserst mangelhaft bearbeitet, auch wenn wenig Zeit zur Beantwortung zur Verfügung stand. Wenn ich mit dem Mountain Bike unterwegs bin, ist es meistens dämmerig. Ich fahre aber lieber mit Licht, als dass ich mich durch den Wald taste. Das was wir jetzt zum Teil machen, ist eine Revision des Spitalverbundgesetzes im Blindflug. Mein Vater rief mir einmal in einem Bike-Rennen zu: «Fahr langsam, es eilt».

Hartmann–Herisau: Ich stehe hinter dem Votum der CVP/EVP-Fraktion. Ich füge aber noch ein paar persönliche Gedanken hinzu. Erstens bin ich der SP-Fraktion dankbar, dass sie mit der Beantwortung des Regierungsrates überhaupt nicht einverstanden ist. Das habe ich nicht anders erwartet. Der Regierungsrat machte es sich sehr leicht. Der Bericht und Antrag ist sehr oberflächlich, nicht seriös und ein Schnellschuss. Der Bericht der Polynomics AG dient dem Regierungsrat als Grundlage. Nur, dieser Bericht ist mehr als nur dürftig, wenn nicht sogar unbrauchbar und bestimmt nicht das Geld wert, was er kostete. Im Votum vom 20. Februar 2017 sah die CVP/EVP-Fraktion voraus, dass eine ernsthafte Beantwortung der wohl wichtigen Fragen des Postulats sehr viel Zeit in Anspruch nehmen würde. Ich sprach damals von einer Zeitverzögerung, wurde aber von der SP-Fraktion vehement und unsachlich getadelt. Jetzt sind diese Befürchtungen eingetroffen. Wir haben keine fundierten Entscheidungsgrundlagen bekommen. Die Antwort des Regierungsrates dient dem Kantonsrat nicht. Die Frage heisst jetzt: Wie weiter? Um diese Frage zu beantworten, müssen wir zum nächsten Traktandum schreiten und mutig den folgenden Fragen nachgehen: Welche medizinische stationäre Versorgung benötigt die Bevölkerung von Appenzell Ausserrhoden und wer leistet sie?

Regierungsrat Weishaupt: Ich danke der Fraktion der FDP. Die Liberalen und zum Teil der SVP-Fraktion für die wertschätzende Aufnahme der regierungsrätlichen Antwort des Postulats. Der Regierungsrat nimmt aber auch zur Kenntnis, dass die SP-Fraktion, die CVP/EVP-Fraktion und die Gruppierung der Parteiunabhängigen mit der Beantwortung des Postulats nicht zufrieden sind. Ich nehme einige Punkte auf. Die Fragen seien nicht beantwortet worden. Ich betone diesbezüglich, sie konnten nicht beantwortet werden. Dies, weil schlicht und einfach die Daten fehlen. Kantonsrat Alder–Teufen wies zu Recht darauf hin, dass eine vertiefte Abklärung bezüglich der volkswirtschaftlichen Bedeutung des Gesundheitswesens von Appenzell Ausserrhoden sinnvoll wäre. Das wäre eine sehr wichtige Antwort und ist auch ein Hauptanliegen des Postulats. Aber für eine wirklich vertiefte Abklärung, mit den dazugehörigen Studien, fehlen das Geld und die personellen Mittel. Die Gruppierung der Parteiunabhängigen erklärte die Studie der Polynomics AG als ungenügend und fragte nach, ob sich der Regierungsrat eine weitere Zusammenarbeit mit dieser Firma vorstellt. Der Auftrag mit der Beantwortung des Postulats war einmalig. Es ist nicht angedacht, diese Zusammenarbeit aufrechtzuerhalten, auch weil der Regierungsrat Ihnen den Antrag auf Abschreibung des Postulats

stellt. Kantonsrat Balmer–Herisau wies abgesehen seiner vehementen Kritik darauf hin, dass sich der Verwaltungsrat vier Szenarien über die Zukunft des SVAR überlegte. Diese Szenarien sind dem Regierungsrat bekannt, aber im Sinne des Geschäftsgeheimnisses wäre es nicht opportun gewesen, wenn wir diese Szenarien als Grundlage für die Beantwortung des Postulats genommen hätten. Abgesehen davon handeln diese vier Szenarien nicht von einer Schliessung eines Standorts. Weiter ist auch eine Gegenrede bezüglich des SVP-Votums nötig. Es ist fahrlässig, aus den Antworten des Regierungsrates die Schlussfolgerungen herauszulesen, dass das Spital Heiden in ein ambulantes Zentrum mit Rettungsdienst umgewandelt werden soll. In diesem Sinne ist aber zu verstehen, dass dieses Traktandum richtigerweise am Anfang der heutigen Sitzung steht und den Auftakt zur Debatte über die Teilrevision des Spitalverbundgesetzes bildet. Ich erlaube mir hier abschliessend die zentrale Bemerkung, dass es in Art. 1 des Spitalverbundgesetzes (SVARG; bGS 812.11) nicht um die Aufhebung einzelner Standorte, sondern um eine Flexibilisierung geht.

Detailberatung.

Wickart–Walzenhausen: Die Frage, was das Mandat für die Firma Polynomics AG kostete, ist noch unbeantwortet.

Regierungsrat Weishaupt: Ich kann den Betrag nicht nennen. Dieser Auftrag wurde vom Amt für Gesundheit erteilt und ist auch in der Finanzkompetenz der Amtsleiterin. Ich werde Ihnen die Antwort nachreichen.

Kessler–Teufen: Ich gehe mit meinem Votum nochmals auf das Votum von Kantonsrat Balmer–Herisau zurück. Die Fraktion der FDP. Die Liberalen stimmte dem Postulat ursprünglich mit grosser Unterstützung zu. Die Zeit der letzten sechs Monate brachte aber vor allem uns Kantonsräten einige neue Informationen. Es wurden Szenarien aufgezeigt, Informationsveranstaltungen gemacht, es liegen Zahlen vor und die FiKo wurde vertiefter informiert. Wenn wir jetzt nochmals viel Zeit und Geld in Fragen und Antworten investieren, bleiben wir stehen. Das wollte Kantonsrat Alder–Teufen sagen. Die letzten fünf oder sechs Jahre brachten mit dem geltenden Gesetz Überraschungen und Unwägbarkeiten. Wir müssen daher vor allem beim nächsten Traktandum vorwärts und nicht zurück schauen. Wenn wir jetzt Analysen hin- und herschieben, versuchen wir damit etwas abzubilden, bei dem wir noch gar nicht wissen, was auf uns zukommt. In diesem Sinne schreibt die Fraktion der FDP. Die Liberalen dieses Postulat einstimmig ab. Wir wurden uns im Prozess bewusst, dass die erwarteten Antworten auf die gestellten Fragen nicht erfüllt werden können.

Der Rat nimmt mit Diskussion vom Bericht des Regierungsrates Kenntnis und schreibt das Postulat mit 39:24 Stimmen bei 2 Enthaltungen ab.

3. Gesetz über den Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden, Teilrevision; 1. Lesung

Mit Bericht vom 4. Juli 2017 beantragt der Regierungsrat:

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. der Teilrevision des Gesetzes über den Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden (SVARG) in 1. Lesung zuzustimmen.

Mit Bericht vom 2. Oktober 2017 beantragt die vorbereitende parlamentarische Kommission:

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. der Teilrevision des Gesetzes über den Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden im Sinne der Kommission in 1. Lesung zuzustimmen.

Vogel-Bühler, Präsident der parlamentarischen Kommission (PK): Heute können wir die langersehnte Teilrevision des Gesetzes über den Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden (Spitalverbundgesetz) im Rat diskutieren. Die Notwendigkeit dieser Diskussion sowie die der Gesetzesrevision sind aufgrund der vergangenen Entwicklung des Spitalverbundes Appenzell Ausserrhoden (SVAR) gegeben. Es ist jedoch auch notwendig, weil sich die Gesundheitspolitik in unserem Land schnell verändert. Diese Veränderungen werden politisch sicher von der Bundespolitik gesteuert – aber nicht nur, denn auch die Bevölkerung selbst steuert mit ihrem Verhalten dazu bei. Heute sind wir beispielsweise viel mobiler als vor 20 Jahren. Und der Wunsch nach bester Qualität und nach Wahlfreiheit ist Tatsache. Für die folgende Diskussion müssen wir die Rollen der verschiedenen Instanzen in unserer heutigen Gesundheitspolitik genauestens beachten und auseinandernhalten. Der Kantonsrat legt als Legislative die gesetzlichen Grundlagen fest, welche dem Regierungsrat und indirekt dem Verwaltungsrat des SVAR als Leitplanken für Ihre Handlungen dienen. Der Regierungsrat definiert die Eignerstrategie, wählt den Verwaltungsrat des SVAR und gestaltet über die Rolle als Mitglied im Verwaltungsrat die kantonale Strategie der stationären Gesundheitsversorgung mit. Darüber hinaus hat der Regierungsrat auch als Eigner und als Mitglied im Verwaltungsrat seine Aufgaben. Die Geschäftsleitung des SVAR übernimmt im Rahmen der übergeordneten strategischen Richtlinien die operativen Aufgaben. Sie sieht die Komplexität, das Rollennetzwerk und gleichzeitig die Gefahren, wenn in den entsprechenden Rollen und Verantwortlichkeiten Fehler gemacht werden. Das zeigte die Vergangenheit deutlich auf. Bei allen unterschiedlichen Rollen und Verantwortlichkeiten müssen wir uns stets bewusst sein, dass wir als Kantonsrat heute nur gewisse Leitplanken für die Weiterentwicklung unserer stationären Gesundheitspolitik legen. Wir legen keine Strategie für die Weiterentwicklung des SVAR fest und bestimmen keine Umsetzungsschritte. Das Ziel heute muss Folgendes sein – und das müssen wir uns in der Debatte auch immer vor Augen halten: Wir müssen die Leitplanken so legen, damit der Regierungsrat und der Verwaltungsrat eine den tatsächlichen Bedürfnissen entsprechende stationäre Gesundheitsversorgung planen, aufbauen und erhalten können. Auch ein ganz wesentlicher Punkt ist, die Gesundheitsversorgung muss bezahlbar sein. Die PK hat an ihren vier Kommissionssitzungen diese Diskussionen sehr intensiv geführt. Die PK war so zusammengesetzt, dass die Kantonsratsmitglieder, mit ganz unterschiedlichen Beziehungen zum SVAR, den vorliegenden Gesetzesentwurf zusammen diskutierten. Die Diskussionen führten dazu, dass sich die einzelnen Kommissionsmitglieder in ihren Positionen und Betrachtungsweisen gegenseitig sensibilisierten. Dadurch wurde schlussendlich ein breit abgestütztes Kommissionsergebnis erreicht. An der zweiten Kommissionssitzung durften wir, zusammen mit Regierungsrat Weishaupt und der Leiterin des Amtes für Ge-

sundheit, Frau Anna Eichenberger, intensiv über die Strategie und die Aufsicht diskutieren. Dabei sah die PK, wie komplex das Gesundheitswesen heute ist und wie wichtig es ist, die einzelnen Rollen zu trennen und genau zu befolgen. Die PK bedankt sich an dieser Stelle ganz herzlich bei Regierungsrat Weishaupt und Frau Anna Eichenberger für die Beantwortung der zahlreichen und kritischen Fragen. Damit sind wir beim Thema der Kommunikation. Die gesamte PK erachtete es als suboptimal, dass der Postulatsbericht bei der Beratung nicht vorlag. Dies gerade auch mit dem speziellen Blick, dass die PK-Mitglieder unterschiedliche Wissensstände hatten. Hierfür wäre diese Grundlage wichtig gewesen. Das führte auch dazu, dass innerhalb der PK ein Antrag auf eine Verschiebung der 1. Lesung kam. Die PK war jedoch grossmehrheitlich dafür, den Zeitplan einzuhalten. Ich danke an dieser Stelle der ganzen Kommission für die offenen und konstruktiven Diskussionen. Genau diese ermöglichten es, die Wissenslücken zu erkennen, den Wissenstransfer zu fördern und anzuregen und sie führten schlussendlich zu einem gemeinsamen Ergebnis und Verständnis. Darum ist Eintreten auf die Vorlage für die PK unbestritten. Die PK diskutierte auch die Rechtsform, möchte diese aber nicht ändern und empfiehlt die anfangs dargelegten Rollen strikt umzusetzen. In Bezug auf die Streichung der Betriebsstandorte und der Versorgungsbereiche schliesst sich die Mehrheit der PK dem regierungsrätlichen Vorschlag an. Um dem SVAR einen grösseren unternehmerischen Handlungsspielraum zu verschaffen, ist eine Aufhebung von Art. 1 Abs. 2 des Spitalverbundgesetzes (SVARG; bGS 812.11) unumgänglich. Diese Gesetzesänderung führt keinesfalls zu einer direkten Betriebschliessung. Eine Minderheit der PK wollte das geltende Recht beibehalten – dies mit der Begründung, ein breites öffentlich-rechtliches Spitalangebot aufrechtzuerhalten. Die Mehrheit der PK lehnt den Änderungsvorschlag mit der «Kann-Bestimmung» in Art. 5 Abs. 2 SVARG ab und spricht sich für die Beibehaltung des geltenden Rechts aus. Die Begründung liegt darin, dass die Geschehnisse beim und um den SVAR einen regierungsrätlichen Einsitz im Verwaltungsrat für die PK zwingend erscheinen lassen. Dadurch kann eine frühzeitige Aufsicht und eine proaktive Wahrung der Eignerinteressen wahrgenommen werden. Bedenken in Bezug auf den Grundsatz der Public Corporate Governance sind gemäss unseren Abklärungen und unserem Kenntnisstand nicht von Nöten. Zudem ist eine direkte Vertretung im Unternehmen, im Sinne der Interessenwahrung des Eigners, nicht nur in unternehmerisch schwierigen Zeiten angebracht. Der Minderheitsantrag zu Art. 12 Abs. 1 lit. i) SVARG wird in der Detailberatung erörtert. Schlussendlich danke ich nochmals der ganzen PK herzlich für Ihr Engagement, Ihre interessanten Diskussionen und Ihre breite Unterstützung. Ein besonderer und grosser Dank gilt dem Aktuariat, dem Departementssekretär, Patrik Riebli, und dem juristischen Mitarbeiter, Stephan Zlabinger. Sie haben die PK mit grösstem Sachverstand unterstützt und gefördert. Nicht zuletzt konnte die PK dank ihrer professionellen und kompetenten Unterstützung Ihre Arbeit so konstruktiv und effizient gestalten. Die PK empfiehlt, auf die Vorlage einzutreten und Ihrem Antrag zuzustimmen.

Regierungsrat Weishaupt, Direktor Departement Gesundheit und Soziales: In der gesetzlichen Grundkonzeption ist das Spitalverbundgesetz auch im sechsten Jahr der Verselbständigung des SVAR überzeugend. In einzelnen Bereichen, beispielsweise bei den Bestimmungen, wie die Immobilien der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt im Baurecht übertragen werden, hatte dieses Gesetz sogar eine gewisse Vorbildfunktion. Dies bestätigt ein Blick auf entsprechende Gesetzesprojekte in anderen Kantonen, welche in der Zwischenzeit abgeschlossen oder eben erst anliefen. Trotzdem ist aufgrund der Erfahrungen, welche in der ersten Phase der Verselbständigung gemacht wurden, ein gewisser Revisionsbedarf unbestritten. In erster Linie liegen die Gründe dafür im sich schnell wandelnden Umfeld der Spitallandschaft, im Zeitalter der neuen Spitalfinanzierung und der freien Spitalwahl. Die stationäre Versorgung in der Schweiz ist ein regulierter Markt mit den Bereichen Akutsomatik, Psychiatrie und Rehabilitation. Die Leistungen der sich konkurrenzierenden Listenspitäler richten sich in erster Linie nicht alleine nach der Nachfrage von stationären Behandlungen der Bevölkerung. Nein, das von den Spitälern und Kliniken festgelegte Leistungsangebot ist bestimmend. Das sind die Hauptintention der seit 2012 geltenden Spitalfinanzierung, welche zwei gewichtige Neuerungen hat, die freie Spitalwahl und die Mitfinanzierung der privaten Leistungserbringer durch die

öffentliche Hand. Die erhöhte Konkurrenz unter den Listenspitälern und ein gewisses Überangebot von Leistungen sind vom Gesetzgeber gewollt – bis hin zur Krise einzelner Unternehmen. Eine Krise der ganzen stationären Versorgung, wie dies in einem freien Markt systemimmanent grundsätzlich möglich wäre, wurde bewusst nicht in Kauf genommen. Darum handelt es sich – trotz der Einführung von Wettbewerbselementen in der stationären Spitalversorgung – um einen regulierten Markt. Unter den marktwirtschaftlichen Bedingungen bilden die Möglichkeit des schnellen und flexiblen Handelns entscheidende Kriterien, ob man im Wettbewerb bestehen kann. Die im letzten Jahr behandelte Interpellation von Kantonsrat Alder–Teufen und Kantonsrätin Alder–Herisau und die vom Parlament überwiesene Motion der Finanzkommission (FiKo) zielen genau in folgende Richtung: Der SVAR braucht mehr Flexibilität in der Angebotsgestaltung. Absolute Freiheit in der Angebotsgestaltung gibt es nicht. Auch für den SVAR gelten – wie für alle Listenspitäler, die von einer öffentlichen Mitfinanzierung profitieren – die gesetzlichen Schranken des Gesetzes über die Einführung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung. Zudem werden für den SVAR, als Spital im Besitz des Kantons und im Interesse einer ausreichenden stationären Grundversorgung, zusätzliche Auflagen im Spitalverbundgesetz erlassen. Der SVAR ist aber darauf angewiesen, dass die gesetzlichen Auflagen auf das Notwendige reduziert werden. Der Hauptpunkt der Ihnen unterbreiteten Teilrevision des Spitalverbundgesetzes liegt bei Art. 1 SVARG. Gesetze werden in der Regel für einen Zeitraum von wenigstens fünf bis zehn Jahren erlassen. Es ist gut vorstellbar, dass der SVAR bei der Ausgestaltung seines Leistungsangebots in den 2020er Jahren auch die Standortfrage überprüfen muss. Darum ist es richtig und wichtig, dass dieser Artikel nur noch einen allgemeinen Auftrag für eine stationäre Grundversorgung im Kanton vorschreibt. Zudem stünde eine allfällige, in Zukunft notwendige Aufhebung eines stationären Standortes unter dem Genehmigungsvorbehalt des Regierungsrates. Auf die übrigen Revisionspunkte der Vorlage gehe ich zurzeit nicht näher ein. Gerne mache ich die entsprechenden Ausführungen in der Detailberatung. Ich bedanke mich herzlich bei der PK und Ihrem Präsidenten, Kantonsrat Vogel–Bühler, für die seriöse Auseinandersetzung mit dem Entwurf des Spitalverbundgesetzes und für die intensive Vorbereitung auf die heutige Sitzung. Der Regierungsrat beantragt Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und der Teilrevision des Spitalverbundgesetzes in 1. Lesung zuzustimmen.

Bischof–Teufen, Präsident der FiKo: Die FiKo reichte am 7. Juli 2016 die Motion «Für einen starken und handlungsfähigen SVAR» ein, welche am 21. September 2016 vom Kantonsrat für erheblich erklärt wurde. Die FiKo orientiert den Kantonsrat seit Jahren mit grösster Besorgnis über die finanzielle Entwicklung des SVAR. Nicht zuletzt aus dieser Ohnmacht heraus versuchte die FiKo mittels der Motion, den Regierungsrat aus der passiven Zuschauerrolle hervorzuholen. Wir versuchten damit, eine vertiefte Diskussion über die Chancen und Risiken des SVAR, die Entwicklung im Gesundheitsmarkt Ostschweiz, die Angebotsdichte in der Ostschweiz, die Wünsche der verschiedenen Anspruchsgruppen, die gesetzlichen Vorgaben, die finanzielle Realität und die Entwicklung rund um unseren SVAR zu führen. Nun muss die FiKo ernüchert feststellen, dass weder die Beantwortung des Postulats der SP-Fraktion, noch die Beantwortung der Interpellation von Kantonsrat Alder–Teufen und Kantonsrätin Alder–Herisau und auch nicht die aktuelle Teilrevision des Spitalverbundgesetzes zu einer grundlegenden und vertieften Analyse der aktuellen Situation beitrug. Wir stellen Folgendes fest:

1. Die Motion wurde wie gefordert vom Regierungsrat buchstabengetreu umgesetzt, aber leider auch nicht mehr als das.
2. Ohne eine Gesamtschau sprechen wir von einer verpassten Chance. Wir vergeuden viel kostbare Zeit und nicht zuletzt wahrscheinlich auch sehr viel Steuergelder, welche schon jetzt an anderen Orten zu fehlen drohen.
3. Die Politik wird sich weiterhin mit dem SVAR befassen und Entscheide, wohin die Reise geht, fällen müssen.

An der letzten Sitzung der FiKo vom 18. Oktober 2017 informierte uns die Geschäftsleitung des SVAR offen und transparent über die aktuelle finanzielle Situation per August 2017, unter Wahrung des Kommissionsgeheimnisses. Die FiKo wird sich zur finanziellen Entwicklung des SVAR nicht äussern. Allenfalls wird sich Landammann Signer als Verwaltungsrat des SVAR oder der Direktor des Departementes Gesundheit und Soziales oder der Direktor des Departementes Finanzen zum aktuellen Stand äussern.

Zur Revision des Spitalverbundgesetzes: Die FiKo unterstützt die vorliegende Revision. Insbesondere hat sich die FiKo einstimmig zur Aufhebung von Art. 1 Abs. 2 SVARG ausgesprochen. Die FiKo diskutierte weitere mögliche Revisionspunkte, beispielsweise die Rechtsform, das Personalrecht, die freie Wahl der IT, die freie Wahl der PK usw. Die FiKo verzichtet aber nach Abwägung der Vor- und Nachteile auf einen Antrag und teilt in den erwähnten Punkten die Meinung des Regierungsrates. Mit besonderem Augenmerk hat die FiKo jedoch Art. 19, Art. 20 und Art. 30 SVARG beurteilt. In diesen Artikeln sind keine Änderungen geplant. Sie geben dem Regierungsrat die Kompetenz, das Psychiatrische Zentrum Appenzell Ausserrhoden (PZA) im Baurecht an den SVAR zu übertragen. Die FiKo erhielt vom Regierungsrat ein Arbeitspapier der Firma elsener + partner ag zur Übertragung des PZA. Darin sind insbesondere die finanziellen Konsequenzen des Kantons aufgezeigt. Bevor die FiKo einer Übertragung des PZA im Baurecht an den SVAR zustimmen kann, erwartet die FiKo folgende zusätzliche Informationen:

- das Psychatriekonzept AR;
- den finanziellen Stand und Jahresabschluss des SVAR 2017;
- mögliche finanzielle Auswirkungen des Jahresabschlusses des SVAR auf den Staatshaushalt des Kantons;
- finanzielle Auswirkungen einer Übertragung des PZA im Baurecht für den Kanton und den SVAR;
- gesamtheitliche Analyse und Entwicklung des SVAR;
- Mittelfristentwicklung des SVAR.

Darf die FiKo davon ausgehen, dass der Übertrag des PZA im Baurecht erst nach der Beantwortung der offenen Punkte vollzogen wird und nicht bereits auf Anfang 2018? Und haben die finanziellen Ziele des SVAR gemäss Eignerstrategie für die nächsten Jahre noch die volle Gültigkeit? Die FiKo ist für Eintreten und stimmt der Teilrevision des Spitalverbundgesetzes in 1. Lesung zu.

Ruprecht–Herisau, im Namen der CVP/EVP-Fraktion: Wohin gehe ich in fünfzehn Jahren ins Spital? Kann ich mir einen Spitalaufenthalt dann überhaupt noch leisten? Die Gesundheitspolitik ist eines der Themen, welches die Bevölkerung schweizweit beschäftigt. Experten haben zuhanden des Bundesrates Massnahmen zusammengestellt, welche die Gesundheitskosten reduzieren oder zumindest das Kostenwachstum bremsen sollen. Wie aber soll etwas günstiger werden, bei dem die Betroffenen nach maximaler Qualität und Quantität rufen und viele Beteiligte damit ihren Lebensunterhalt verdienen? Eine einfache Lösung für dieses Dilemma gibt es nicht und ein Kanton hat nur beschränkt Einfluss auf die schweizweite Lage der Gesundheitspolitik. Mit der Teilrevision des Spitalverbundgesetzes können wir diese Herausforderungen nicht beeinflussen, aber wir bestimmen, wie sich der SVAR in diesem Umfeld bewegen kann und wir definieren minimale Anforderungen. Nicht mehr, aber auch nicht weniger. Die Teilrevision des Spitalverbundgesetzes ist eine Umsetzung der Motion der FiKo, welche mehr unternehmerischen Freiraum für den SVAR forderte. Grundsätzlich geht es um eine wichtige Frage: Warum sollen wir die Spitalstandorte aus dem Gesetz streichen? Der Regierungsrat hat sich in seiner Eignerstrategie, welche knapp vor einem Jahr veröffentlicht wurde, zu allen Standorten bekannt. Der Verwaltungsrat des SVAR hat sich für eine Strategie entschieden, mit welcher an den Standorten Heiden und Herisau weiterhin sämtliche Leistungen angeboten werden. Der Spielraum für Veränderungen war im heutigen Gesetz bereits vorhanden und wurde nicht im Ansatz genutzt. Warum sollen wir nun die Standorte aus dem Gesetz streichen? Für die Beantwortung dieser Frage gibt es eine volkswirtschaftliche und eine finanzpolitische Sichtweise. Volkswirtschaftlich lässt sich ableiten, dass der

Erhalt der Arbeitsplätze anzustreben ist, was gegen die Streichung der Standorte in Art. 1 Abs. 2 SVARG spricht. Finanzpolitisch lässt sich die Forderung ableiten, dass keine zusätzlichen Ausgaben auf den Kanton zukommen dürfen und weitere Defizite des SVAR zu vermeiden sind. Diese Sicht liefert Argumente für die Streichung der Standorte aus dem Gesetz. Die CVP/EVP-Fraktion hat sich auf eine dritte Sichtweise konzentriert, diejenige der Gesundheitsversorgung. Wir stellten uns die Frage, ob die Standorte Heiden und Herisau des SVAR existenziell für die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung von Appenzell Ausserrhoden sind. Die Frage wurde mehrheitlich verneint. Für die Versorgung der Bevölkerung benötigen wir die Standorte nicht zwingend. Mit der Streichung der Standorte im Gesetz nehmen wir eine Schliessung einzelner Standorte in Kauf. Je länger der Regierungsrat und der Verwaltungsrat des SVAR an der veröffentlichten Strategie festhalten, desto wahrscheinlicher wird es, dass einer der Standorte geschlossen werden muss. Auf die 2. Lesung fordern wir vom Regierungsrat, dass er seine verfolgte Strategie offenlegt. Wie würde die Eignerstrategie bei einer Streichung der Standorte aussehen? Ohne eine echte Strategie des Regierungsrates für die Gesundheitsversorgung unseres Kantons und einen mutigen vorausschauenden Verwaltungsrat des SVAR wird in fünfzehn Jahren vielleicht gar kein Spital mehr vorhanden sein. Ohne die Offenlegung der in Traktandum zwei geforderten Szenarien – damit sind nicht alle theoretisch möglichen Szenarien gemeint, sondern zwei bis drei realistische – wird die CVP/EVP-Fraktion der Teilrevision des Spitalverbundgesetzes in 2. Lesung nicht mehr zustimmen. Die CVP/EVP-Fraktion ist in 1. Lesung für Eintreten, folgt mehrheitlich dem regierungsrätlichen Vorschlag und in einzelnen Artikeln den Anträgen der PK.

Wüthrich–Wolfhalden, im Namen der Gruppierung der Parteiunabhängigen: Die Gruppierung der Parteiunabhängigen nimmt den Bericht und Antrag des Regierungsrates wie auch denjenigen der PK kritisch zur Kenntnis. Die Länge des Eintretensvotum widerspiegelt die Diskussionslänge der Vorsitzung. Die Entwicklung des SVAR ist in keiner Weise dazu angetan, sich mit der Teilrevision des Spitalverbundgesetzes auf der sicheren Seite zu fühlen. Eine erfolgreiche Tätigkeit wäre für den SVAR grundsätzlich schon vor der jetzigen Teilrevision des Spitalverbundgesetzes möglich gewesen. Der von der StwK erstellte Bericht zur Thematik des SVAR weist daraufhin, warum es nicht dazu kam. Die gegenwärtige Situation bezüglich des Informationsstands zur Entwicklung des SVAR unterstützt eine optimistische Einschätzung nur dürftig. Die Gruppierung der Parteiunabhängigen bedankt sich beim Regierungsrat für den verständlich verfassten Bericht und Antrag und bei der PK für die Arbeit, wobei Sie sich offensichtlich intensiv mit den Fragestellungen rund um den SVAR auseinandersetzen. Die Gruppierung der Parteiunabhängigen war in der Vernehmlassung mehrheitlich für die Beibehaltung der Standorte. Ausschlaggebend für diese Haltung war die volks- und betriebswirtschaftlich sinnvolle Leistungserbringung an diesen Standorten. Auch wenn die Streichung der Standorte im Gesetz keinen Einfluss auf die Entwicklung haben soll, fragen wir uns trotzdem was geschehen würde, wenn ein Standort aufgegeben werden müsste. Die Auflösung eines Standortes kann auch schrittweise durch die Schliessung einzelner Bereiche erreicht werden. Hier liegt der kritische Ansatz der Gruppierung der Parteiunabhängigen beim Bericht und Antrag der PK. Die Auseinandersetzung der PK konzentrierte sich in keiner Weise auf die finanziellen Konsequenzen, welche eine Veränderung der Standorte mit sich bringen würde. Angesichts der erzielten und noch zu erwartenden Defizite in Millionenhöhe, welche die gegenwärtigen Struktur der Gesundheitsversorgung gefährden, muss über die finanziellen Konsequenzen spätestens auf die 2. Lesung hin Klarheit herrschen. Eigentlich müsste bereits auf den Zeitpunkt der Behandlung des Voranschlags im Dezember Klarheit darüber herrschen, mit welchen finanziellen Folgen wir uns je nach Entwicklung auseinandersetzen müssen. Es genügt nicht, dass nur die FiKo mit den Daten bedient wird. Für die Gruppierung der Parteiunabhängigen ist die Befürwortung des Eintretens damit verbunden, dass von Seiten der Politik gehandelt wird und die Rahmenbedingungen angepasst werden. Gleichzeitig ist es jedoch unabdingbar, dass von unserer Seite klar festgelegt wird, wie weit wir gehen wollen. Die Gruppierung der Parteiunabhängigen fordert deshalb eine sofortige Klärung der finanziellen Auswirkungen. Welche Auswirkungen hätte beispielsweise die Schliessung eines Standortes auf den Kanton als Eigner? Wie verhält es sich mit den generellen finanziellen Auswirkungen bei der operativen Umsetzung der strate-

gischen Vorgaben? Auch sinnvoll wäre die Beantwortung der Frage, welche finanziellen Auswirkungen ein Anschluss an den Spitalverbund St.Gallen hätte. Herrscht in diesem Bereich auf die 2. Lesung hin nicht mehr Klarheit, weil die Zahlen und andere Informationen nicht verfügbar sind, ist aus Sicht der Gruppierung der Parteiunabhängigen die Grenze erreicht. Die Politik kann die strategische und operative Entwicklung des SVAR nur minim beeinflussen. Wir können nur generell und mit einer Zustimmung oder einer Ablehnung der finanziellen Ressourcen zum Ausdruck bringen, dass wir dabei sind oder nicht. Für die Gruppierung der Parteiunabhängigen wäre 2018 das Jahr, in welchem diese Entscheidung gefällt werden muss. Diese Entscheidung kann aber nur verantwortungsvoll gefällt werden, wenn die entsprechenden Zahlen die Auswirkungen illustrieren. Die Deckung von Ausfällen im zweistelligen Millionenbereich, ohne ermutigende Perspektiven einer Wende zum Positiven, ist am Ende teurer, als die grundlegende Umgestaltung der Struktur unserer kantonalen Gesundheitsversorgung. Die Steuerzahler müssen die Löcher ohne eine erhaltende Perspektive zur Entwicklung stopfen. Verlorenes Vertrauen wieder aufzubauen ist ein sensibler, mühseliger Prozess. Das jetzige Bemühen, mit den Tagen der offenen Tür Berührungspunkte zu schaffen, wird respektiert. Auch die Medienmitteilung des Regierungsrates auf die Petition «Zukunft für Spital Heiden» von letzter Woche bekennt sich zum Standort Heiden. Die Streichung der Standorte im Spitalverbundgesetz ist für den Regierungsrat ausdrücklich nicht mit einer Aufhebung eines Standortes verbunden. Ganz klar ist jedoch, dass eine Aufhebung möglich wäre, da die gesetzliche Grundlage keine Standorte mehr vorschreiben würde. Eine Aufhebung muss nicht in einem Schritt und mit regierungsrätlichem Segen geschehen, das könnte schrittweise durch die Schliessung von Betriebsteilen erfolgen. Der Gruppierung der Parteiunabhängigen fehlt in der gegenwärtigen zahlenmässig schlecht dokumentierten Situation das Vertrauen in eine positive Entwicklung. Das Bekenntnis gegenüber den Petitionären belegt wiederum, aus meiner persönlichen Sicht, die verfahrenre Situation. Wenn sich der Regierungsrat zum Standort Heiden bekennt, kann man die Standortbenennung im Gesetz auch bleiben lassen. Die geforderte Flexibilität für den Verwaltungsrat des SVAR wird damit wieder hinfällig. Wir drehen uns also im Kreis. Oder ist angesagt zu sagen, dass wir alle paralysiert sind? Grundsätzlich sitzen wir alle im gleichen Boot und trotzdem fehlt der Mut für Entscheidungen. Wäre es hilfreich, wenn sich alle Beteiligten an einen runden Tisch setzen würden, um Grundsatzentscheidungen zu treffen – beispielsweise der Verwaltungsrat des SVAR, die Eigner und seitens des Kantonsrates eine Vertretung der FiKo und der StwK? Die Gruppierung der Parteiunabhängigen ist entschieden der Ansicht, dass die Politik mit dem Eintreten zur Teilrevision des Spitalverbundgesetzes Ja zu Veränderungen sagt und bereit ist, dem SVAR mehr Spielraum zu geben. Aber nur wenn in diesem Prozess deutlich wird, mit welchen Konsequenzen wir – die Ausserrhoderinnen und Ausserrhoder – rechnen müssen. Das bedingt aber, dass die längst geforderten Zahlen uns allen zur Verfügung stehen müssen. Wenn die Konsequenzen ein gewisses Mass überschreiten würden, läge es an uns, dem Schrecken ein Ende zu setzen. Die Gruppierung der Parteiunabhängigen ist für Eintreten und bedankt sich beim Regierungsrat und der PK für die geleistete Arbeit.

Alder–Teufen, im Namen der Fraktion der FDP. Die Liberalen: Die Fraktion der FDP. Die Liberalen bedankt sich beim Regierungsrat, der PK sowie allen anderen involvierten Personen für die wertvolle Vorarbeit, welche zur vorliegenden Teilrevision des Spitalverbundgesetzes geleistet wurde. Wie bereits im Rahmen der Vernehmlassung betont, begrüsst die Fraktion der FDP. Die Liberalen die Teilrevision des Spitalverbundgesetzes. Unsere Fraktion hat sie auch über die Interpellation angeregt und in weiteren Schritten konsequent gefordert – jedoch im Wissen, dass die Teilrevision des Spitalverbundgesetzes nicht per se die Heilsbringerin für die mehr als überfällige Gesundung des SVAR ist. Wie diese Gesundung schlussendlich geschehen soll, steht heute im Rahmen der Teilrevision des Spitalverbundgesetzes nicht zur Diskussion. Ein Gesetzesartikel – und dies gilt nicht nur für Art. 1 SVARG – darf den notwendigen Handlungsspielraum auf keinen Fall einschränken oder gar verhindern. Dass Handlungsbedarf besteht, daran zweifelt in diesem Saal wohl niemand mehr. Die Fraktion der FDP. Die Liberalen zeigt sich erstaunt, wie viele strategische Ideen und Anregungen im Rahmen der Vernehmlassung zur Teilrevision des Spitalverbundgesetzes und

auch im Vorfeld der heutigen Debatte eingingen und durch die Medien in Umlauf gebracht wurden. So zum Beispiel die Idee, im Spitalverbundgesetz müsse die strategische Stossrichtung festgelegt werden. Ein anderer Vorschlag lautet, aus dem Spital Heiden solle ein ambulantes Versorgungszentrum mit Rettungsdienst gemacht werden. Oder in Art. 1 SVARG sollte nebst Herisau noch je ein ambulantes Gesundheitszentrum in Heiden und neu in Teufen ergänzt und präzisiert werden. Das ist alles gut und recht, aber es hat nichts mit der anstehenden Teilrevision des Spitalverbundgesetzes zu tun. Soll der Kantonsrat jetzt eine Debatte darüber führen, was schlussendlich durch die besagten Artikel beim SVAR einfließen soll? Damit würden wir indirekt eine strategische Diskussion führen. Allein die vielen verschiedenen Ideen rund um Heiden zeigen, dass das nicht zielführend wäre. Wir sind überzeugt, dass die Nennung der drei Betriebe im heutigen Spitalverbundgesetz, mit ihren Standorten und ihren Versorgungsbereichen, datiert vom 19. September 2011, damals in bester Absicht gemacht wurde. Das damalige Spitalverbundgesetz wurde bestimmt mit dem gleichen Verantwortungsbewusstsein angegangen, wie wir es heute an den Tag legen. Der Gesundheitsmarkt, angefangen mit der freien Spitalwahl, den neuen Leistungen, den Erkenntnissen, den neuen Anbietern usw. wird stetig verändert. Und diese Veränderungen beeinflussen unsere kantonale Spitallandschaft. Aber diese Veränderungen konnten auch damals nur schwer erahnt werden. Wir müssen davon ausgehen, dass diese Veränderungszyklen im Gesundheitswesen künftig noch schnelllebiger werden. Daher täten wir gut daran, wenn wir heute nicht versuchen würden, die kurzlebigen Zyklen der freien Marktwirtschaft über ein starres Spitalverbundgesetz zu überlisten. Dies vor allem auch im Wissen, dass der Prozess bis zur fertigen Teilrevision des Spitalverbundgesetzes, welcher im Frühjahr 2016 angestossen und entschieden wurde, bis zum 1. Januar 2019, also zweieinhalb Jahre, dauert. Was uns heute strategisch wichtig und sinnvoll erscheint, kann bereits morgen wieder in Frage gestellt werden. Entschlacken wir also heute unser Spitalverbundgesetz mit einem klaren Augenmerk auf die Handlungsspielräume. Beharren wir nicht auf gesetzlichen Verankerungen von irgendwelchen strategischen Überlegungen oder gar fundamentalen, kurzfristigen lokal- oder regionalpolitischen Interessen. Damit hätten wir unsere Verantwortung bestmöglich wahrgenommen. In diesem Sinne bekennt sich die Fraktion der FDP.Die Liberalen einstimmig dazu, Art. 1 Abs. 2 SVARG – wie vom Regierungsrat vorgeschlagen – ersatzlos zu streichen. Im Weiteren erfordert die Teilrevision des Spitalverbundgesetzes, egal wie sie herauskommt, zu einem späteren Zeitpunkt auch eine Überarbeitung der Eignerstrategie. Das war ebenfalls eine der fünf Forderungen, welche die Fraktion der FDP.Die Liberalen bereits im Rahmen der Kenntnisnahme des Berichts der StwK 2016 stellte. Klare Rollen und Pflichten für die Wahrnehmung der Eignerverantwortung gelten nicht nur für den Direktor des Departementes Gesundheit und Soziales und den Direktor des Departementes Finanzen, sondern speziell auch für den delegierten regierungsrätlichen Verwaltungsrat. Eine proaktive Einflussnahme und die Kontrolle zur Wahrung der Eignerinteressen im Sinne unseres Kantons sind von zentraler Bedeutung. Darum ist der Einsitz eines Regierungsratsmitgliedes im Verwaltungsrat des SVAR zwingend. Die Rolle des regierungsrätlichen Verwaltungsrates muss aus heutiger Sicht aber noch ausgelegt und über die Eignerstrategie definiert werden. Bedenken hinsichtlich der Corporate Governance bestehen dabei nicht. Zu weiteren Aspekten wird sich die Fraktion der FDP.Die Liberalen in der anschliessenden Detailberatung positionieren. Die Fraktion der FDP.Die Liberalen unterstützt die allgemeine Stossrichtung des regierungsrätlichen Antrages sowie des Antrages der vorbereitenden PK und ist einstimmig für Eintreten.

Raschle–Schwellbrunn, im Namen der SVP-Fraktion: Jetzt spricht die SVP-Fraktion bezüglich der Situation des SVAR Klartext. Es ist nicht fünf vor Zwölf, es ist fünf nach Zwölf. Dringendes Handeln ist angesagt. Die SVP-Fraktion ist sich nicht sicher, ob das alle so sehen. Die anfangs Juli vorgestellte Strategie des SVAR, die nächsten Jahre auf Produktivitätssteigerung zu setzen, kann nicht als Strategie bezeichnet werden. Der Auftrag zur Produktivitätssteigerung sollte in einem Unternehmen wie dem SVAR längstens zum betriebswirtschaftlichen Selbstverständnis gehören. Wenn nicht rasch drastische Schritte eingeleitet werden, wird es weitere Verluste geben. Die SVP-Fraktion spricht erneut nicht um den heissen Brei herum. Das Spital Heiden lässt sich in der heutigen Form nicht halten und muss daher auf das Angebot der stationären, akut-

somatischen Bereiche verzichten. Wenn das aus Rücksicht gegenüber Betroffenen nicht aktiv angegangen wird, schliesst sich das Spital von selbst. Stichworte dazu sind «Wirtschaftlichkeit», «Qualität durch laufend steigende Anforderungen» und «zu tiefe Fallzahlen». Was das Vorderland aber weiterhin braucht ist die Sicherstellung einer ambulanten, qualitativ hochwertigen Notfallversorgung. Die vom Regierungsrat vorgeschlagene Streichung von Art. 1 Abs. 2 SVARG ist somit von zentraler Bedeutung und wird von der SVP-Fraktion unterstützt. Die SP-Fraktion erwähnte in ihrem Postulat einleitend, dass mit der Teilrevision des Spitalverbundgesetzes die Möglichkeit besteht, die Spitalversorgung in Appenzell Ausserrhoden grundsätzlich zu überdenken. Die «Möglichkeit» dazu reicht nicht mehr, wir müssen die Spital- und die Gesundheitsversorgung überdenken. Der Kantonsrat kann mit einer grossen Unterstützung zur Streichung von Art. 1 Abs. 2 SVARG ein starkes Signal setzen. Nachher liegt es beim Regierungsrat und beim SVAR, rasche, mutige und vorausschauende Entscheide zu fällen. Die SVP-Fraktion ist einstimmig für Eintreten.

Wigger-Heiden, im Namen der SP-Fraktion: Wir beraten heute «nur» die Teilrevision des Spitalverbundgesetzes. Vordergründig scheint es ein eher kleines politisches Geschäft zu sein. Und doch löst es zu Recht Emotionen aus und stellt uns im Kantonsrat vor grundsätzliche politische Fragen:

- Setzen wir uns politisch eher für eine kleinteilige, regional verankerte Versorgung oder für eine hoch arbeitsteilige, technisierte, spezialisierte Medizin ein?
- Sind wir überzeugt, dass der Wettbewerbsdruck – die ständige Konkurrenz zwischen den privaten und öffentlichen Anbietern, mit realen oder vermeintlich gleichlangen Spiessen – zu nachhaltigen und kostengünstigeren gesundheitlichen Leistungen führt?
- Sind wir überzeugt, dass der Zugang und die Gewährleistung der Gesundheitsleistungen für alle Bevölkerungsgruppen nur durch eine zusätzliche politische Steuerung gesichert werden können?
- Investieren wir wenn nötig mehr Steuergelder in eine kantonal gestaltete Versorgung?
- Soll die Ausrichtung der Gesundheitsleistungen nur nach der Nachfrage und dem Angebot gerichtet und rentabel produziert werden?

Ohne Ihnen und mir einfach ein Schwarz-Weiss-Schema zu unterstellen, beeinflussen unsere gegenteiligen politischen Überzeugungen den Weg, welchen wir in der Gesundheitsversorgung, auch im engen Rahmen des Spitalverbundgesetzes, einschlagen werden. Unser Dilemma ist, dass unser politischer Handlungsspielraum mit der KVG-Revision 2012 stark eingegrenzt wurde. Dort setzte sich die bürgerliche Überzeugung und der Glaube an die Wettbewerbsorientierung und die Marktlogik durch. Eine Marktlogik, welche im Gesundheitssektor notabene von Beginn an die grossen Player – die grossen Kantone, die grossen privaten Investoren und die grossen Spitäler – gezielt bevorzugte. Damit wurden ungleiche Wettbewerbsbedingungen erzeugt. In erster Linie führten diese Veränderungen zu unseren kantonalen Problemen in der stationären Versorgung. Dies obwohl sich unser Kanton, im Unterschied zu anderen Kantonen, bei der Ausgestaltung der Spitalregulierung in vorbildlicher Weise an diese Wettbewerbsorientierung hielt. Dies zeigt eine Studie der Polynomics AG von 2013. Trotzdem oder vielleicht gerade deswegen hat der SVAR Schwierigkeiten, sich auf dem Gesundheitsmarkt zu behaupten. In diesem ungleichen Wettbewerb ist nicht die fehlende unternehmerische Handlungsfreiheit – wie es die Motionäre unterstellen – entscheidend, sondern die mangelnde kantonale Abfederung des Wettbewerbs durch zusätzliche staatliche Investitionen und grosszügig ausgelegte Gemeinkostenregelungen. Ausgerechnet unsere direkten Nachbarkantone, St.Gallen und Appenzell Innerrhoden, haben diese politische Strategie eingeschlagen. Das stellt für den SVAR einen zusätzlichen Wettbewerbsnachteil dar. Aber auch Privatkliniken mit grossen Investoren im Hintergrund haben gegenüber dem SVAR Wettbewerbsvorteile, weil sie sich aus dem Leistungskatalog die lukrativen Stücke aussuchen können. Und falls nötig können sich jene, mit dem entsprechenden Kapital im Hintergrund, für die eigene Positionierung mehr Zeit lassen. Offensichtlich – und das zeigt der unterschiedliche Umgang der

Kantone mit den Vorgaben des KVG – ist auch der jetzt bestehende Gesundheitsmarkt nicht alternativlos. Wir haben immer eine Möglichkeit, uns zu entscheiden. Bezogen auf die Teilrevision des Spitalverbundgesetzes stellen sich konkret zwei Fragen:

1. Welche Rahmenbedingungen benötigt der SVAR tatsächlich, um seinen Auftrag kurz- und mittelfristig sinnvoll erfüllen zu können?
2. Welche politische Einflussnahme des Regierungsrates, des Kantonsrates und der Bevölkerung auf die regionale Ausgestaltung der stationären Versorgung möchten wir im Rahmen des Spitalverbundgesetzes verankern?

Diese kontroverse Standortfrage hat meines Erachtens weniger mit dem Ausbau der unternehmerischen Handlungsfreiheit, als vielmehr mit der Frage zu tun, welche Art regionaler, kantonaler und stationärer Versorgung wir uns leisten wollen respektive können. Gerade weil mit dieser Teilrevision des Spitalverbundgesetzes grundsätzliche gesundheitspolitische Fragen verknüpft sind, hat sich die SP-Fraktion entschlossen – unabhängig der Entscheidung, welche der Kantonsrat in 1. und 2. Lesung trifft –, nach der 2. Lesung ein Behördenreferendum zu beantragen. Gerade vor dem Hintergrund der Petition, deren Anliegen der Regierungsrat unterstützt, ist es wichtig, dass sich alle Stimmberechtigten zur Ausrichtung der kantonalen stationären Versorgung äussern können. Das Nutzungsverhalten allein, welches in letzter Zeit mindestens so viel durch die mediale Debatte als durch die tatsächliche Qualität der erbrachten Leistungen beeinflusst wurde, darf nicht verkürzt als politische Willensbekundung verstanden werden. Die SP-Fraktion ist für Eintreten, wird sich zu den einzelnen Artikeln in der Detailberatung äussern und bedankt sich beim Regierungsrat und der PK herzlich für die geleistete Arbeit.

Vogel–Bühler: Wir haben soeben gehört, dass viele Emotionen im Spiel sind. Der Grund dafür ist klar, denn wir verbinden die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen mit einer Spitalschliessung. Genau das will ich nicht. Regierungsrat Weishaupt sagte, dass sich das Umfeld massiv verändert hat. Es existiert ein Markt, welchem wir uns stellen müssen. Der erste Teil der Rahmenbedingungen wird uns von Bern vorgegeben, aber der zweite Teil ist ebenso wichtig und dieser ist, dass die Bevölkerung wählen kann, welchen Weg sie gehen möchte. Das SP-Votum berücksichtigt diesen Aspekt nicht. Wir müssen den Willen der Bevölkerung, wie sie sich versorgen lassen möchte, zur Kenntnis nehmen. Wir müssen auch zur Kenntnis nehmen, dass die Mobilität heute ganz andere Dimensionen im Gesundheitswesen zulässt, als noch vor 20 Jahren. Damals mussten tatsächlich zentrale Versorgungseinheiten vorhanden sein. Diese Zeiten sind vorbei. Wir hörten aus allen Voten heraus, dass das Problem die Finanzen sind. Das ist ein ganz wichtiges Argument. Das Unsozialste wäre es, wenn wir die Gesundheitskosten nicht mehr bezahlen könnten. Dann hätten wir tatsächlich Personen, welche sich nicht mehr behandeln lassen könnten. Das ist genau ein Punkt, der die PK nicht möchte. Mit den Gesetzesänderungen sollen dem SVAR Freiheiten gegeben werden, sodass er sich in der Marktwirtschaft entwickeln und tatsächlich existieren kann. Aus diesem Grund bitte ich Sie explizit, den Gesetzesänderungen zuzustimmen.

Regierungsrat Weishaupt: Ich danke für die zahlreichen Voten. Sie zeigen, dass Sie sich intensiv mit der Vorlage auseinandergesetzt haben. Heute geht es um das Spitalverbundgesetz, um die Organisation des SVAR und um das gesetzliche Statut. Es geht nicht um die finanzielle Situation des SVAR in der heutigen Situation oder wie er sich entwickelt usw. Das wird Gegenstand der Debatte sein, wenn wir vom Jahresbericht und der Jahresrechnung des SVAR Kenntnis nehmen werden. In diesem Sinne wurden in Ihren Voten einige Felder eröffnet, welche heute nicht zur Debatte stehen. Mit dieser Meinung stehe ich nicht alleine da. Auch Kantonsrat Ruprecht–Herisau wies darauf hin, dass es heute «nur» um die minimalen gesetzlichen Anforderungen geht. Wir müssen heute festlegen, wie sich der SVAR im Umfeld bewegen kann. Auch Kantonsrat Alder–Teufen wies darauf hin, dass wir heute über das Spitalverbundgesetz debattieren, dieses

aber nicht die Heilsbringerin für eine gute künftige Entwicklung des SVAR ist. Es ist wichtig, dass wir uns auf den Kern der heutigen Vorlage konzentrieren. Es wurde verschiedentlich die Eignerstrategie angesprochen. Im Bericht der PK ist die Erwartungshaltung an den Regierungsrat formuliert, dass die Eignerstrategie vom November 2016 nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung angepasst wird. Diese Erwartungshaltung nimmt der Regierungsrat zur Kenntnis. Das deckt sich übrigens mit der Schlussbestimmung der Eignerstrategie, in welcher in Ziff. 6 ein Vorbehalt steht, dass die Eignerstrategie im Sinne einer Prüfung vor 2018 angepasst werden kann. Bei der Verabschiedung der Eignerstrategie wurde das bereits ins Auge gefasst. Der Regierungsrat kommunizierte auch, dass nach der Verabschiedung des Spitalverbundgesetzes die Eignerstrategie unter Umständen angepasst werden muss. Nun nehme ich das Votum der FiKo etwas intensiver auf. Den erklärten Vorwurf weise ich im Namen des Regierungsrates ganz klar zurück. Der Regierungsrat beschäftigt sich mit höchster Intensität und Regelmässigkeit mit dem Geschäft des SVAR. Die Erwartungshaltung, dass wir heute über die aktuelle Situation des SVAR diskutieren, ist nicht adäquat. Vor allem aber nehme ich noch die Aussagen bezüglich des Baurechts des PZA auf. Das steht heute nicht zur Debatte. Das im Jahre 2011 erlassene Spitalverbundgesetz sieht explizit vor, dass die Kompetenz für eine Übertragung der Baurechte des PZA an den SVAR in der Kompetenz des Regierungsrates liegt. Das ist die heute geltende gesetzliche Regelung und der Regierungsrat bereitet dies vor. Kantonsrat Bischof–Teufen hat als Präsident der FiKo darüber Kenntnis. Seine Aussagen sind nicht ganz korrekt, weil es nicht um das Psychatriekonzept von Appenzell Ausserrhoden, sondern um das Versorgungskonzept der Psychiatrie des SVAR geht. Diese Vorarbeiten sind nicht Gegenstand der heutigen Diskussion. Ich weiss nicht, warum er dieses Feld eröffnet hat – mit Kenntnissen, welche nur er als Präsident der FiKo hat und sonst niemand hier drin. Es ist aber auch kein Geheimgeschäft. Regierungsrat Frei erwähnte es auch im Rahmen der Medienkonferenz zum Voranschlag 2018. Ich bitte alle hier drin darum, dass wir uns auf die Gesetzesvorlage konzentrieren.

Bischof–Teufen: Die Aussagen bezüglich des PZA sind, wie Regierungsrat Weishaupt auch gesagt hat, öffentlich bekannt. Der Regierungsrat machte im Rahmen des Voranschlags 2018 öffentlich die Aussage, dass weitere Investitionen geplant sind. Ob dabei die Zahl genannt wurde, weiss ich nicht mehr. Wir sprechen jedoch von einer Investition in einem zweistelligen Millionenbetrag. Wenn der Kantonsrat diese Investition als richtige Strategie betrachtet, müssen wir das heute nicht weiter diskutieren. Wenn der Kantonsrat aber sagt, er weiss zu wenig oder diese Investition geht in eine andere Richtung, haben wir leider nur heute die Möglichkeit, Weichen zu stellen. Wir könnten im Rahmen des Voranschlags 2018 gewisse Gelder nicht sprechen, aber das wäre eine unschöne Situation. Uns würde dann auch vorgeworfen, dass wir dies bei der Teilrevision des Spitalverbundgesetzes hätten diskutieren können. Ich muss mir überlegen, ob es nicht eine Möglichkeit wäre, Art. 20 des SVARG zu öffnen, damit wir alle Informationen zu dieser Investition bekommen, welche wir auch benötigen. Vielleicht müssten wir dem Regierungsrat auch die jetzt vorhandene Kompetenz wegnehmen, bis der Kantonsrat alle Informationen hat. Das hat einen kausalen Zusammenhang, weil wir in der Diskussion sind, wohin die Reise geht. Es wäre schlecht, wenn Entscheidungen gefällt würden, bei welchen der Kantonsrat nachher keinen Einfluss mehr hätte, es aber um sehr grosse finanzielle Folgen gehen könnte.

Regierungsrat Weishaupt: Das Stimmvolk von Appenzell Ausserrhoden hat im März 2007 mit grosser Mehrheit Ja zur Optimierung und Sanierung der Gebäulichkeiten des PZA gesagt. Es ging dabei um einen Kredit von 40 Mio. Franken. Von diesen 40 Mio. Franken wurden in der Zwischenzeit etwa 26 Mio. Franken investiert. Damit bleiben 13 Mio. dieses Kredits übrig. Die Kompetenz für die Freigabe dieses Kredits liegt beim Regierungsrat, gestützt auf den Voranschlag 2018 und den Aufgaben und Finanzplan 2019–2021, welche wir Ihnen vorlegen werden. Diese Investitionen sind gesprochen und bewilligt. Die Kompetenz für die Übertragung der Immobilien im Baurecht des PZA, welche der Spitalverbund heute in Miete hat, liegt gemäss geltendem Recht beim Regierungsrat. In diesem Sinne ist das ein ordentliches Geschäft, welches

bereits öffentlich gemacht wurde. Heute ist das aber nicht Gegenstand der Debatte und es wäre auch schwierig das zu diskutieren, zumal die meisten hier drin keine Detailkenntnisse darüber haben.

Eintreten ist unbestritten.

Detailberatung.

Kaffeepause 10.09 bis 10.30 Uhr

Egger–Speicher stellt den Ordnungsantrag, die Eintretensdebatte wiederaufzunehmen.

Der Rat stimmt dem Ordnungsantrag mit 34:29 Stimmen bei 1 Enthaltung zu.

Gut–Walzenhausen: Ich danke Kantonsrätin Egger–Speicher für den Antrag. Es ist wirklich wichtig, dass noch einige Sachen zu diesem Geschäft gesagt werden können. Ich habe im Moment ein sehr schlechtes Gefühl. Ich sitze hier als Volksvertreter. Das Volk ist hingegen eine relativ heterogene Masse, daher ist es schwierig die Volksmeinung zu vertreten. Nichts desto trotz beschäftigt das Thema rund um den SVAR alle sehr stark, nicht nur jene im Vorderland. Schwierig in der Diskussion um den SVAR ist, dass wir bis jetzt immer zurechtgewiesen wurden. Es hiess und heisst immer, im Moment solle nur über das Vorliegende gesprochen werden und nicht über anderes. Das nächste Mal wird nur über das Andere gesprochen und nicht mehr über das heute Traktandierte. Zudem ist es sehr schwierig, über das Spitalverbundgesetz zu diskutieren, wenn kein Zahlenmaterial zur Verfügung gestellt wird. Diesbezüglich ist es stossend, dass die FiKo unter dem Kommissionsgeheimnis steht. Wir müssten mindestens Kenntnisse über einen Halbjahres- oder einen Zweittrimester-Abschluss haben. Als Geschäftsleiter wäre es für mich unvorstellbar, strategische Diskussionen zu führen ohne zu wissen, wie es dem Unternehmen geht und ohne im Besitz der grundsätzlichen Grundlagen zu sein. Das Argument, sich auf das Vorliegende zu konzentrieren, ist nicht ganzheitlich und in sich nicht nachhaltig. Daher möchte ich die Diskussion entweder einstellen oder die gewünschten Informationen zugestellt bekommen. Nur mit diesen hätten wir wirklich die Gelegenheit, offen darüber zu diskutieren. Im Moment haben wir diese Informationen nicht.

Egger–Speicher: Die Eintretensdebatte zeigt, dass die finanziellen Auswirkungen von einzelnen Szenarien bekannt sein möchten. Bei der Behandlung des Postulats der SP-Fraktion stellte Kantonsrat Balmer–Herisau die ganz konkrete Frage, wie die einzelnen Szenarien unsere Staatskasse belasten würden. Das Bedürfnis ist also vorhanden. Es ist irritierend, dass bei der Beantwortung des Postulats nicht darauf beharrt und es abgeschrieben wurde.

Rütsche–Fässler–Herisau: Die beiden Vorredner sprachen mir aus dem Herzen. Weiter wird aufgezeigt, in welchem Dilemma wir stehen. Es geht nicht darum, dass der Rat nur über die Standortaufhebung sprechen will, sondern darum, dass der Rat nur dazu etwas sagen darf. Die Kantonsräte tragen eine Mitverantwortung für das Geschehen, können sich aber im Weiteren nicht dazu äussern. Darum möchten wir eine offene Kommunikation, um den bestmöglichen Weg für unseren SVAR zu finden.

Vogel–Bühler: Jetzt befinden wir uns genau in der schwierigen Situation, einerseits die Freiheit des SVAR zu vergrössern und andererseits die daraus möglichen strategischen Optionen zu antizipieren. Es ist richtig, dass wir das Spitalverbundgesetz jetzt behandeln. Alle sind sich bewusst, der SVAR muss auf gute Füsse gestellt werden. Wenn jetzt Szenarien verlangt werden, entsprechen sie nicht der Realität, wie wenn sie nach der Gesetzesänderung gemacht werden. Ich bitte daher darum, dass das Spitalverbundgesetz heute behandelt wird.

Regierungsrat Weishaupt: Zum Votum von Kantonsrat Gut–Walzenhausen: Ich habe niemanden zurechtgewiesen. Das würde ich mir nie erlauben. Ich versuchte, im Sinne eines ordentlichen Gesetzgebungsprozesses die Diskussion zu fokussieren. In Traktandum 2 wurde über das Postulat der SP-Fraktion diskutiert und es wurde abgeschrieben. Damit wurde gesagt, es ist schwierig auf die vielen hypothetischen Varianten, mit allen Auswirkungen, einzugehen. Das ist die Ausgangssituation. Mit der Annahme des Ordnungsantrages sind wir jetzt wieder im Eintreten von Traktandum 3. Wir können nicht mehr zurückgehen zu Traktandum 2. Nun zur Frage von Kantonsrätin Egger–Speicher: Sie möchten die konkrete finanzielle Belastung und die Auswirkungen auf die Kantonsfinanzen von möglichen Szenarien wissen. Das war die Fragestellung von Traktandum 2. Wenn Sie dem Antrag der Aufhebung von Art. 1 Abs. 2 SVARG zustimmen, bedeutet das keine automatische Aufhebung eines Standortes. Und wenn es zu einer Aufhebung eines Standortes käme, müsste konkret darauf geachtet werden, wie das vonstattengehen würde. Beispielsweise, ob es an dieser Stelle andere Kooperationen oder ambulante Zentren usw. gäbe. Erst dann – und wenn man wüsste, in welchem Zeitraum alles erfolgt – könnten konkrete Auswirkungen auf die Kantonsfinanzen aufgezeigt werden. Auch wenn es darum ginge, ob die Gebäude an den Kanton zurückgegeben würden – es sind dermassen viele Möglichkeiten vorhanden, dass sie nicht einfach hypothetisch abgehandelt werden können. Darum sind im Bericht und Antrag des Regierungsrates auch keine allfälligen finanziellen Auswirkungen auf die Staatsfinanzen ausgeführt. Es geht um eine Flexibilisierung, dass der Verwaltungsrat des SVAR mehr Handlungsspielraum hat.

Regierungsrat Frei: Es wird ein finanzpolitischer Blindflug des Regierungsrates dargestellt. Auch die FiKo machte in Ihrem Votum Aussagen bezüglich des Finanzhaushalts. Ich fühle mich daher verpflichtet, etwas zu sagen und versuche die Beratung wieder dahin zu führen, wo sie gemäss den Aussagen von Regierungsrat Weishaupt sein sollte. Die finanziellen Auswirkungen der Jahresrechnung 2016 des SVAR hatten keinen direkten Einfluss auf die Staatsrechnung von Appenzell Ausserrhoden. Das nahmen Sie im Mai 2017 zur Kenntnis. Die Auswirkungen der Jahresrechnung 2017 des SVAR und allenfalls aus früheren Resultaten werden durch den Regierungsrat im normalen Prozess aufgearbeitet, beraten und Ihnen mit der Genehmigung der Jahresrechnung zugestellt. Der Fahrplan lässt es auf die 2. Lesung zu, dass eine gewisse Verbindung aus dem Ergebnis 2017 des SVAR und zu weiteren Forderungen gemacht werden kann. Weiter hat sich der Regierungsrat, im Rahmen der Eigenerstrategie, finanzpolitisch sehr klar auf der strategischen Ebene geäussert. Das wurde im Juli 2017 veröffentlicht. Der Regierungsrat erklärte, dass unter den gegebenen gesetzlichen Voraussetzungen, welche bis Ende 2018 gelten, in der jetzigen Übergangsfrist 2 Mio. Franken zusätzliche Mittel gesprochen werden. Diese wurden 2017 bereits mit dem Voranschlag bewilligt und werden jetzt erneut in den Voranschlag 2018 eingestellt. Diese Mittel wurden bzw. werden eingestellt, weil die notwendige Flexibilisierung vor der Teilrevision nicht gegeben ist. Der Regierungsrat erklärte weiter, dass diese Mittel ab 2019 in der Finanzplanung, im Rahmen des Stabilisierungsprogrammes, nicht mehr vorgesehen sind. Das sind ein klares politisches Ziel und eine Vorgabe, an welcher sich die Strategie und die Eigenerstrategie berechenbar orientieren müssen. Daher wehre ich mich gegen die Aussage, dass wir in Bezug auf die strategischen Handlungsfelder die Vorgaben nicht richtig gesetzt haben sollen. Was schlussendlich aus dem operativen Geschäft resultiert, müssen wir beurteilen, wenn die Zahlen vorhanden sind und der richtige Zeitpunkt gekommen ist.

Gut–Walzenhausen: Ich habe die Argumente gehört. Sie kommen sicher von Herzen, aber sie sind keine Antwort auf meine Feststellung: Wie wollen wir in dieser Frage Entscheidungen treffen, ohne zu wissen, wie es dem SVAR geht? Ich verstehe nicht, warum wir das nicht wissen dürfen. Ein indianisches Sprichwort sagt: «Wenn Du entdeckst, dass Du ein totes Pferd reitest, steig ab!». Wie geht es unserem Pferd? Kein Kantonsrat kann seine Arbeit seriös und ernsthaft machen, wenn ihm die Basisinformationen fehlen. Es ist nicht nachvollziehbar, warum wir diese nicht haben, denn ein Teil der Kantonsräte hat sie offensichtlich – nur dürfen sie nicht darüber sprechen.

Brönnimann–Herisau: Uns sollen also Basisinformationen fehlen. Ein weiterer Spruch besagt: «Paralyse durch Analyse». Wir wissen, dass eine massive Überkapazität der Gesundheitsversorgung in unserer Region vorhanden ist. Ich spreche nicht von der Region Vorderland, sondern denke dabei grösser. Weiter plant unser Nachbarkanton grosse Investitionen in die Spitalinfrastruktur. Das wird unsere Situation sicher nicht vereinfachen. Und es besteht der klare politische Wille, dass wir einen eigenen SVAR in der Form einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt haben wollen. Letzteres bedeutet, dass der Kantonsrat als Legislative weniger direkte Einflussnahme im Spital auf beispielsweise die Bettenanordnung, die Lüftungszeiten, das Lichterlösche usw. hat. Wir wissen auch, dass unser SVAR jährlich eine etwa 5–10 Mio. Franken hohe strukturelle Unterdeckung hat. Das alles wissen wir. Unsere Situation scheint zurzeit folgendermassen zu sein: «Nachdem wir das Ziel aus den Augen verloren hatten, verdoppelten wir unsere Anstrengungen». Wir müssen uns jetzt überlegen, ob wir Standorte vorschreiben wollen oder nicht. Ich bin der Ansicht, dass wir das nicht tun sollten. Appenzell Ausserrhoden würde als Standort genügen. Wir werden überlegen, ob die Rechtsform richtig ist. Diese dürfte wahrscheinlich richtig sein. Und wir werden gewisse Anpassungen oder Veränderungen bei der Governance machen. Um das alles geht es jetzt. Wir sollten daher auch in diese Richtung gehen und nicht noch mehr Zahlen verlangen. Die Zahlen ändern nichts an der Ausgangslage. Um es bildlich zu erklären: Momentan stehen viele Bademeister am Beckenrand und schauen zu, wie jemand im Wasser ertrinkt.

Regierungsrat Weishaupt: Ich nehme das zweite Votum von Kantonsrat Gut–Walzenhausen auf. Einzelne Mitglieder des Parlaments haben zum Teil Kenntnisse und andere nicht. So will es die Geschäftsordnung des Kantonsrates. Die FiKo und die staatswirtschaftliche Kommission (StwK) sind als Aufsichtskommissionen eingesetzt. Diese zwei Kommissionen haben aufgrund ihrer Funktion mehr Wissen. Die Verantwortlichen des SVAR gaben – auch im Sinne der Vertrauensbildung – diesen zwei Kommissionen Auskunft. Wie Sie dieses Wissen untereinander handhaben, müssen Sie entscheiden. Für mich war es jedoch auch irritierend, dass der Präsident der FiKo diesbezügliche Andeutungen machte, obwohl das Kommissionsgeheimnis gilt. Das ist wenig förderlich für das Vertrauen zwischen Regierungsrat und Parlament – sowie wohl auch unter den Mitgliedern des Parlaments.

Bischof–Teufen: Ich widerspreche Regierungsrat Weishaupt vehement. Als Präsident der FiKo bin ich primär dem Kantonsrat verpflichtet. Ich wies an der vorletzten Sitzung darauf hin, dass der FiKo im September, nach mehrmaligem Einfordern, immer noch kein Trimesterabschluss des SVAR vorlag. Es wäre stossend, wenn die FiKo im Oktober die Zahlen bekäme und nichts sagen würde. Das wäre ein schlechtes Zeichen und uns als FiKo würde vorgeworfen, dass wir die Zahlen bekommen, aber nichts gesagt hätten. Ich bin dem Kantonsrat gegenüber transparent. Ich sage, wenn etwas fehlt und mit gleichem Recht und gleicher Pflicht sage ich auch, wenn ich etwas habe. Das ist mein Verständnis als Präsident der FiKo. Wenn der Regierungsrat diese Sichtweise nicht teilt, nehme ich das zur Kenntnis. Ich werde es aber trotzdem weiterhin so handhaben. Nun noch eine grundsätzliche Bemerkung: Wir befinden uns wieder in der Eintretensdebatte. Das birgt die Gefahr, dass wir nach der Diskussion nochmals darüber abstimmen, ob wir auf das Geschäft eintreten oder nicht. Es wäre falsch, nicht darauf einzutreten. Das würde uns in der Sache

nicht weiterbringen. Der Rat könnte, wenn das Bedürfnis dazu vorhanden wäre, in Kenntnis zusätzlicher Informationen oder weiteren Details eine 3. Lesung fordern. Um den Entscheid, wohin die Reise geht, zu fällen, wäre es gut, wenn wir die Jahresabschlüsse 2017 des Kantons kennen würden. Beim Kanton wird bekanntlich von einem Stabilisierungsprogramm gesprochen. Man müsste aber auch den Jahresabschluss 2017 des SVAR kennen. Darin sollten Wertberichtigungen stattgefunden haben, welche im 2016 nicht stattfanden. Die FiKo wies 2016 darauf hin, akzeptierte aber, dass sie nicht vorgenommen wurden. Jetzt im 2017 war es wahrscheinlich nötig, diese zu machen. Wenn diese Jahresabschlüsse vorhanden sind, sehen wir, wohin die Reise geht. Und wenn es zeitlich nicht möglich ist, dass wir alle diese Informationen zeitlich bekommen, wird eine 3. Lesung benötigt. Der Kantonsrat soll seine Entscheidungen in Kenntnis der nötigen Informationen machen können. In diesem Zusammenhang werde ich in der Detailberatung bei Art. 20 SVARG nochmals darauf zurückkommen. Der Regierungsrat hat demnach die Kompetenz, das PZA im Baurecht an den SVAR zu übertragen. Man muss sich fragen, ob das heute noch richtig ist. Das wurde vor mehreren Jahren festgelegt und es könnte, sofern es in der heutigen Situation nötig ist, überdenkt werden.

Lutz–Grub: Ich unterstütze das Votum von Kantonsrat Brönnimann–Herisau. Ich habe den Kantonsrat in den Debatten um den SVAR immer sehr fordernd erlebt. Der SVAR musste diverse Zahlen und Unterlagen liefern. Das war sicher berechtigt und wichtig. Heute sind wir gefordert, gewisse Entscheide zu treffen, beispielsweise bei der Standortfrage. Aber was machen wir erneut? Wir fordern noch mehr Zahlen und noch mehr Unterlagen. Ich habe den Verdacht, dass wir auch in Kenntnis von noch mehr Unterlagen und Zahlen immer noch gleich weit wären und nichts geschehen würde. Das kann doch nicht sein. Wir müssen einen Schritt weiter machen.

Eintreten ist unbestritten.

Kantonsratspräsident Hunziker–Herisau: Vor der Detailberatung begrüsse ich persönlich unsere Gäste aus dem Kanton Obwalden. Ich begrüsse herzlich die Kantonsratspräsidentin, Frau Helen Keiser-Fürer der CSP-Fraktion, den Kantonsratsvizepräsidenten, Herrn Peter Wälti der CVP-Fraktion, den ersten Stimmenzähler, Herrn Reto Wallimann der FDP-Fraktion, die zweite Stimmenzählerin, Frau Cornelia Kaufmann-Hurschler der CVP-Fraktion, den dritten Stimmenzähler, Herrn Christoph von Rotz der SVP-Fraktion, den alt-Kantonsratspräsidenten, Herrn Willy Fallegger der SVP-Fraktion, den Fraktionspräsidenten der CVP, Herrn Marcel Jöri-Wallimann, den Fraktionspräsidenten der SVP, Herrn Daniel Wyler, den Fraktionspräsidenten der SP, Herrn Max Rötheli und die Ratssekretärin des Kantonsrates, Frau Nicole Frunz Wallimann. Ich wünsche Euch einen lässigen Aufenthalt bei uns im Appenzellerland in Herisau. Es ist heute besonders spannend, genießt es.

Detailberatung.

Art. 1

[...]

² Er führt in Herisau und Heiden ein somatisches Spital und in Herisau ein psychiatrisches Zentrum.

Der Regierungsrat beantragt die Aufhebung von Art. 1 Abs. 2.

Rohner Alexander–Heiden: Ich schliesse an das Votum von Kantonsrätin Lutz–Grub an. Wir verlieren uns in Strategien und Forderungen. Es war richtig, dass wir im Eintreten die Analysen und Strategien beleuchteten. Es war auch richtig darauf hinzuweisen, was wir auf die 2. Lesung hin benötigen. Jetzt müssen wir uns aber wieder mit dem Spitalverbundgesetz befassen. Bei Art. 1 Abs. 2 höre ich nur die Wörter Herisau und Heiden. Wir sprechen nicht in Zusammenhang mit Art. 2. Wir müssen das Spitalverbundgesetz ganzheitlich betrachten. Art. 2 des Entwurfes des SVARG besagt, dass der SVAR zur medizinischen Versorgung beiträgt. Der SVAR kann stationäre Leistungen erbringen. Wo, an welchem Standort oder an wie vielen Standorten ist nicht vorgegeben. Der SVAR muss jedoch die Spitalplanung dazu beachten. Im Weiteren werden vom SVAR zusätzliche, insbesondere gemeinwirtschaftliche Aufgaben gefordert. Nun gehen wir zurück zu Art. 1 Abs. 2 SVARG. Bei einer Streichung der Standorte könnte man zum Schluss kommen, dass ein Spital geschlossen würde. Es gäbe Handlungsspielraum an den Standorten, bei dem was betrieben werden muss und bei den zu erfüllenden Aufgaben. Was heisst somatisches Spital? Auf der Homepage von hplus.ch steht dazu Folgendes: «Ein Akutspital ist ein allgemeines Krankenhaus im Sinne einer stationären Einrichtung zur akutsomatischen Untersuchung, Behandlung und Pflege von Patienten». Das bedeutet, dass der SVAR bei der Beibehaltung von Art. 1 Abs. 2 stationäre Behandlungen weiterbetreiben muss. Zusätzlich wird vorgeschrieben, wo er diese betreiben muss. Damit würde alles beim Alten bleiben. Folgendes darf auch nicht vergessen werden: In der Vernehmlassung erklärte der SVAR, dass Art. 1 Abs. 2 zu streichen sei. Der SVAR erklärte vor einigen Tagen in einem Schreiben an die Hausärzte: «Die vorgesehene Aufhebung der Nennung der Spitalstandorte wird nicht über die Existenz der Spitalstandorte entscheiden. Grundsätzlich geht es vielmehr darum, die Spitäler mit ihren Leistungen und Angeboten nach den Bedürfnissen der Menschen auszurichten». Persönlich sage ich dazu, aber nicht um jeden Preis: Gebt dem Verwaltungsrat und der Geschäftsleitung des SVAR den nötigen Handlungsspielraum, damit sie die bestmögliche Strategie umsetzen können. Gemäss Art. 2 des Entwurfs zum Spitalverbundgesetz trägt der SVAR «zur medizinischen Versorgung der Bevölkerung bei». Mit Art. 1 Abs. 2 wird das eingeschränkt. Dieser Absatz muss aufgehoben werden. Beispielsweise könnte der SVAR nicht, wie das Spital Oberägeri ein Gesundheitszentrum mit Hausarztpraxis, Gemeinschaftspraxis und ambulante kleine Eingriffe usw. machen. Die bestmögliche Strategie muss rasch möglichst die Wirtschaftlichkeit der Spitäler verbessern, wenn möglich auf Ende 2018, spätestens aber bis Ende 2019. Gemäss Spitalverbundgesetz ist dafür die Führung des SVAR und letztlich der Regierungsrat verantwortlich. Wenn sie das nicht umgehend angehen, sind sie für einen Abbau von Arbeitsplätzen beim SVAR verantwortlich und nicht der Kantonsrat.

Friedli–Heiden stellt den Antrag, Abs. 2 gemäss geltendem Recht beizubehalten. Damit ist der Antrag des Regierungsrates bestritten.

Die monierte unternehmerische Handlungsfreiheit war mit dem gültigen Gesetz immer gegeben. Der Verwaltungsrat konnte Kooperationen eingehen, stationäre Angebote verändern, einzelne Angebote streichen usw. Zum Teil wurde das auch gemacht. Allfällige Einschränkungen bilden der Leistungsauftrag, welcher mit dem Departement Gesundheit und Soziales ausgehandelt wird, und das Gesundheitsgesetz – aber sicher nicht das Spitalverbundgesetz. Das muss in Zukunft so bleiben. Unternehmerisches Denken heisst, das Unternehmen immer wieder den Gegebenheiten und Anforderungen der gegebenen Zeit anzupassen. Wenn nötig muss sogar die eigene Unternehmung komplett neu erfunden werden. Niemand gewinnt einen Unternehmerpreis mit einer Betriebsschliessung. Der Kantonsrat würde mit der Beibehaltung von Art. 1 Abs. 2 klar zum Ausdruck bringen, dass er die beschlossene Strategie des Verwaltungsrates des SVAR mitträgt und unterstützt. Und es würde nicht den Anschein erwecken, dass bereits nach wenigen Monaten nach einem Notausgang geschieht wird. Senden wir also ein deutliches Signal in Richtung des Verwaltungsrates des SVAR und stärken ihm den Rücken. Im Weiteren vertritt der Kantonsrat den ganzen Kanton Appenzell Ausserrhoden und nicht nur einzelne Gemeinden oder Regionen. Zeigen wir der Bevölkerung, dass wir alle Regionen ernst nehmen. Es wurde heute auch von Überkapazität bei der stationären Gesundheits-

versorgung in der Region gesprochen. Warum sollten ausgerechnet die öffentlich-rechtlichen Anstalten der Schliessung preisgegeben werden. Diese Unternehmen wurden mit Steuergeldern aufgebaut und pickten nie Rosinen. Der SVAR gehört der Bevölkerung von Appenzell Ausserrhoden. Bei einer Schliessung würden zwei Player profitieren: Der Kantonsspital St.Gallen und die privat finanzierten Kliniken. Wenn schon ein Wettbewerb angezeigt ist, sollten wir antreten und unseren Besitz verteidigen. Senden wir ein deutliches Signal und sagen Nein zur Aufhebung von Art. 1 Abs. 2.

Weber–Trogen: Die beiden Vorredner haben das Feld in Bezug auf die Begrifflichkeiten von Art. 1 Abs. 2 SVARG geöffnet. Diese Diskussion wurde sicher in allen Fraktionen geführt – in der SP-Fraktion sehr intensiv. Kantonsrat Rohner–Heiden erklärte, es bestehe eine Pflicht für das genau gleiche Angebot in den Spitälern, wie es im Moment besteht und dass der SVAR unternehmerisch nicht handlungsfähig ist, wenn Art. 1 Abs. 2 SVARG beibehalten wird. Kantonsrat Friedli–Heiden erklärte, das Einzige was der SVAR bis jetzt nicht konnte, war ein Spital zu schliessen. Was stimmt jetzt?

Brönnimann–Herisau: Art. 1 Abs. 2 des Entwurfs des SVARG bedeutet nicht, dass das Spital Heiden zu schliessen ist. Es werden lediglich keine Aussagen zu konkreten Standorten gemacht. Und zur Analogie von Unternehmerpreisen: Man gewinnt auch keinen Preis, wenn man auf unrentablen Standorten beharrt.

Wigger–Heiden: Wir sind ein politisches Gremium. Erstens finde ich die tatsächlich kleinteilige, öffentlich-rechtliche Versorgung mit den Standorten Herisau und Heiden sinnvoll. Zweitens schliesse ich mich der Einschätzung von Kantonsrat Friedli–Heiden an, dass die allermeisten unternehmerischen Handlungsfreiheiten bereits heute vorhanden sind. Da ist aber noch folgende Frage: Wie überlebt der SVAR? Könnte er im heutigen harten Markt auf Dauer tatsächlich nur mit einem stationären Spital überleben? Die Antwort des SVAR auf diese Frage ist sehr interessant. Im Rahmen der Vernehmlassung beantragte er, Art. 1 Abs. 2 um die Pflicht zur angemessenen Kostenentschädigung zu ergänzen, sollte dieser beibehalten werden. Nun zu unserem Thema. Dass ich mich als Kantonsrätin des Vorderlandes für die Beibehaltung von Art. 1 Abs. 2 einsetze, bedeutet Folgendes: Erstens ist der Standort Heiden regionalpolitisch für das Vorderland volkswirtschaftlich bedeutend. Und zweitens wäre ich als Kantonsrätin künftig bereit – unter der Abwägung, wohin unsere Steuern fließen –, für eine gesicherte Weiterführung des Standorts Heiden mehr Steuergelder zu investieren. Und genau das ist unsere politische Frage. An die Kantonsratskollegen aus dem Mittelland und dem Hinterland möchte ich sagen: Wir Vorderländer werden in vielen Bereichen benachteiligt, weil sich das Zentrum immer mehr nach Herisau verlagert. Wir kämpfen um eine gleichwertige Verteilung. Weiter erachte ich die Standortfrage als politisches Zeichen, um dem Konzept die nächsten zwei bis drei Jahre nochmals eine Chance zu geben. So verstehe ich auch die Veröffentlichung des SVAR. Es ist vielleicht nur eine kleine Chance. Wieso geben wir diese dem SVAR nicht? Mit dieser Chance entstünde auch Zeit für den Fall, dass doch noch alles abgebaut werden müsste. Wenn heuer alle von einer Schliessung sprechen, gehen morgen keine Patienten mehr ins Spital Heiden. Dieser Verantwortung müssen wir uns bewusst sein.

Hartmann–Herisau: Ich lese aus der Kantonsverfassung zwei Artikel vor. Es ist wichtig, dass wir uns an diese erinnern: In Art. 26 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden (bGS 111.1; nachfolgend KV) steht: «Jede Person trägt Verantwortung für sich selbst sowie Mitverantwortung für die Gemeinschaft und die Erhaltung unserer Lebensgrundlagen für künftige Generationen.» Und Art. 27 Abs. 2 KV verweist auf die Pflicht, dass «bestehende wie neue Aufgaben [...] dauernd daraufhin zu überprüfen [sind], ob sie notwendig und finanzierbar sind sowie wirtschaftlich und zweckmässig erfüllt werden können.»

Weber–Trogen: Ich bin irritiert. Ich habe noch keine Antwort auf meine Frage. Ich bat um eine Klärung von unterschiedlich gemachten Aussagen. Das spielt eine Rolle für die Abstimmung. Ist der Spielraum in Bezug auf die Begrifflichkeiten so gross oder so klein?

Vogel–Bühler: Werfen wir einen Blick zurück auf das Geschehene. Die Chirurgie wurde in die Hirslanden Klinik am Rosenberg verlagert. Der Leistungsauftrag wurde dann jedoch nicht erteilt. Das heisst Folgendes: Wenn der Spitalstandort Heiden im Gesetz beibehalten wird, wird auch dieser Leistungsauftrag gefordert, sonst hätte die Auslagerung ja stattgefunden. Im Spital Heiden muss also ein Leistungspaket in der Chirurgie erbracht werden. Der Handlungsspielraum des SVAR ist mit der Benennung des Spitalstandorts Heiden verpflichtend und das hat Folgen. Darum müssen wir diesen Absatz streichen, um dem SVAR den Handlungsspielraum zu geben. Ich betone nochmals, es geht um die Zukunft für das Spital Heiden.

Regierungsrat Weishaupt: Ich versuche kurze Antworten auf die Voten zu geben. Wenn Sie dem Antrag des Regierungsrates folgen, gibt es mehr Handlungsspielraum für den SVAR. Er bekäme mehr Handlungsspielraum in der Angebotsgestaltung. Ich habe dessen Bedeutung beim regulierten Markt im Eintretensvotum erklärt. Die Unternehmen müssen ihre Angebotsgestaltung in der eigenen Hand haben. Es würde nicht mehr vorgeschrieben, ob und wo oder ob somatische oder psychiatrische Leistungen angeboten werden. Die Formulierung wäre allgemein und würde lauten: «Ein Beitrag zur medizinischen Versorgung». Das schliesst auch mit ein, dass der SVAR beispielsweise in der Rehabilitation tätig werden könnte. Das ist die Antwort an die Kantonsräte Friedli–Heiden und Weber–Trogen. Jetzt noch ganz konkret an Kantonsrätin Wigger–Heiden: Der Regierungsrat gab bekannt, dass die Zusatzfinanzierung über gemeinwirtschaftliche Leistungen aus regionalpolitischen Gründen befristet bis und mit 2018 gewährleistet sein wird. So lange wird der Antrag für eine Zusatzfinanzierung dem Kantonsrat gestellt. In der heutigen finanziellen Situation des Kantons besteht keine andere Möglichkeit. Wettbewerbsverzerrungen unter den Kantonen sind bekannt. Es besteht ein gewaltiges West-Ost-Gefälle bei den Zusatzfinanzierungen der stationären Behandlungen. Damit müssen wir jedoch leben.

Friedli–Heiden: Ich habe aus den Voten erfahren, dass der Leistungsauftrag tangiert wurde und deshalb gewisse Kooperationen nicht gemacht werden konnten. Das ist aus Art. 1 SVARG jedoch nicht ersichtlich. Habe ich monumental etwas nicht verstanden?

Regierungsrat Weishaupt: Diese Aussage war unter der aktuell geltenden Gesetzgebung nicht richtig. Eine Kooperation wäre möglich gewesen. Diese müsste sich an die Richtlinien der Spitalplanung halten.

Der Rat stimmt dem Antrag des Regierungsrates mit 51:11 Stimmen bei 3 Enthaltungen zu.

Art. 3

¹ Organe des SVAR sind:

a) der Verwaltungsrat;

[...]

Brönnimann–Herisau beantragt folgende Änderung von Art. 3 Abs. 1 lit. a):

a) der Spitalrat;

[...]

Der Verwaltungsrat des SVAR ist kein Verwaltungsrat. Das Wort «Verwaltungsrat» stipuliert, dass es sich beim SVAR um eine normale Aktiengesellschaft handelt, bei welcher es auch eine Aktionärsversammlung gibt. Der Verwaltungsrat wäre damit einem weiteren Gremium gegenüber verantwortlich. Der Ausdruck Spitalrat, ohne die Governance oder die Kompetenzen zu ändern, würde das Verkörpern, was der jetzige Verwaltungsrat wirklich ist. Der jetzige Verwaltungsrat ist das oberste normative Gremium des SVAR und ist erst in der Aufsicht bzw. Oberaufsicht dem Regierungsrat und dem Kantonsrat gegenüber verantwortlich. Das müsste auch so reflektiert werden, damit man bereits von aussen her sieht, was drinnen vorhanden ist.

Regierungsrat Weishaupt nimmt den Antrag Brönnimann–Herisau zur Prüfung auf die 2. Lesung entgegen:

Ich kann diese Überlegungen nachvollziehen. Ich warne aber davor, dass hier und jetzt vorschnell eine Entscheidung getroffen wird. Im Namen des Regierungsrates nehme ich den Vorschlag entgegen. Der Regierungsrat prüft ihn, denn das hätte mehrere Änderungen zur Folge. Normalerweise spricht man bei einer Aktiengesellschaft von einem Verwaltungsrat, das stimmt. Jedoch ist der Begriff auch bei einer selbständig öffentlich-rechtlichen Anstalt üblich. Diese Angelegenheit muss breiter abgeklärt werden. Der Regierungsrat würde das auf die 2. Lesung prüfen. Wären Sie, Kantonsrat Brönnimann–Herisau, damit bereit, Ihren Antrag zurückzuziehen?

Brönnimann–Herisau zieht seinen Antrag zurück:

Vielen Dank für die wohlwollende Aufnahme meines Vorschlages. Ich bestreite, dass der Ausdruck des Verwaltungsrates bei einer selbständig öffentlich-rechtlichen Anstalt verbreitet ist. Es gibt nämlich beispielsweise im Kanton Zürich den Spitalrat und in St.Gallen den Universitätsrat oder Fachhochschulrat. Ein diesbezüglicher Wechsel würde aber sicher viele weitere Änderungen hervorrufen. Daher ziehe ich meinen Antrag mit der ausdrücklichen Erwartung, auf die 2. Lesung eine Antwort zu erhalten, zurück.

Balmer–Herisau: Ich kann den Überlegungen von Kantonsrat Brönnimann–Herisau folgen. Ich bitte jedoch den Regierungsrat bei der Prüfung zu beachten, dass ein gleiches Konstrukt bei der AR Informatik AG besteht, welche auch keine Aktiengesellschaft im klassischen Sinne ist. Ein solcher Wechsel müsste gesamtheitlich betrachtet werden. Ich hätte Mühe mit einer ungleichen Wortwahl bei verschiedenen öffentlich-rechtlichen Anstalten. Daher bitte ich um eine einheitliche Lösung.

Art. 5 Abs. 2

[...]

² Der Regierungsrat delegiert ein Mitglied in den Verwaltungsrat.

Der Regierungsrat beantragt folgende Änderung von Art. 5 Abs. 2:

² Der Regierungsrat kann eines seiner Mitglieder in den Verwaltungsrat delegieren.

Die PK beantragt die Beibehaltung des geltenden Abs. 2. Damit ist der Antrag des Regierungsrates bestritten.

Vogel–Bühler: Stellen Sie sich vor, Sie besitzen ein Familienunternehmen mit einem Verwaltungsrat. Sie würden als Besitzer bestimmt in diesem Verwaltungsrat Einsitz nehmen. Genau das war die Grundüberle-

gung der PK, weshalb der Regierungsrat im Verwaltungsrat des SVAR Einsitz haben muss. Wenn Sie heute die Zusammensetzung des Verwaltungsrates des SVAR betrachten, hat genau eine Person aus Appenzell Ausserrhoden Einsitz. Es ist äusserst wichtig, dass Kenntnisse unseres Kantons in diesem Gremium vorhanden sind. Das «Public Corporate Management» soll richtigerweise auch Einsitz haben. Daher beantragen wir Ihnen, dass der Regierungsrat das Wissen unseres Kantons in den Verwaltungsrat einbringen muss.

Regierungsrat Weishaupt: Der Regierungsrat hält an seinem Antrag fest. Heute gilt folgender anerkannter Grundsatz aus den Richtlinien zur Public Corporate Governance. Eine Aufsichtsbehörde sollte selbst nicht Teil des beaufsichtigenden Organs sein. Dabei besteht die Gefahr von Rollen- und Interessenkonflikten. Die jetzige Regelung steht klar im Widerspruch zu diesem Grundsatz. Die Einsitznahme verhindert bei der Verselbständigung des SVAR bewusst die angestrebte Trennung der Politik und des Unternehmens. Das könnte jetzt korrigiert werden. In der Anfangsphase 2011 rechtfertigte sich das vielleicht, aber jetzt sollte es korrigiert werden. Der Regierungsrat schlägt Ihnen mit der «Kann-Bestimmung» einen Mittelweg vor. Es wäre damit durchaus möglich, dass der Regierungsrat weiterhin Einsitz hätte. Wenn das Unternehmen jedoch ordentlich unterwegs ist, sollte der Regierungsrat im Verwaltungsrat nicht mehr vertreten sein bzw. er selbst müsste darüber entscheiden können.

Wigger–Heiden: Ich sehe den Konflikt zwischen der Aufsicht über den SVAR und der Einsitznahme im Verwaltungsrat des SVAR. Die Eignerinteressen würden ohne Einsitz aber völlig aufgelöst. Die Eignerinteressen – der Regierungsrat ist dabei unsere Vertretung – müssen gewährleistet sein. Auch infolge der ganzen Veränderungen und weil die Politik dauernd in den Gesundheitsmarkt eingreift, ist es unumgänglich, dass der Kanton als Eigner im Verwaltungsrat des SVAR vertreten ist.

Der Rat lehnt den Antrag des Regierungsrates mit 50:15 Stimmen ohne Enthaltungen ab.

Art. 6 Abs. 1 lit. e)

¹ Der Verwaltungsrat:

[...]

e) beschliesst über den mehrjährigen Aufgaben- und Finanzplan unter Kenntnissgabe an den Regierungsrat;

Die PK beantragt folgende Änderung von Art. 6 Abs. 1 lit. e):

e) beschliesst über den mehrjährigen Aufgaben- und Finanzplan unter jährlicher Kenntnissgabe an den Regierungsrat;

Der Regierungsrat schliesst sich diesem Antrag an. Damit bleibt der Antrag der PK unbestritten und gilt als angenommen.

Alder-Preisig–Herisau: In Art. 6 Abs. 1 lit. b) wird die Eignerstrategie nicht erwähnt. Der Artikel müsste dahingehend ergänzt werden, dass der Verwaltungsrat «[...] auf der Grundlage der gesetzlichen Aufgaben und der Eignerstrategie» die Strategie des SVAR beschliesst. Eine Klärung der Eignerinteressen mittels Eignerstrategie ist ein wichtiger Teil der Public Corporate Governance. Die Eignerstrategie ist, neben den bereits erwähnten gesetzlichen Aufgaben, die Basis für die Arbeiten des Verwaltungsrates und der Geschäftsleitung. Nicht nur aufgrund der derzeitigen schwierigen Situation, sondern auch infolge der grundsätzlich

komplexen Corporate Governance, nützt langfristig auch die beste Unternehmensstrategie nichts, wenn keine klare Eignerstrategie definiert und umgesetzt wird. Für langfristig stabile Verhältnisse muss immer wieder ein neuer Konsens gefunden werden. Das ist ein Prozess, welcher manchmal viel Geduld abverlangt. Die Eignerstrategie sollte im Gesetz erwähnt werden, weil es eine Aufgabe ist, welche immer wieder wahrgenommen werden muss. Ich bitte den Regierungsrat, diesen Vorschlag auf die 2. Lesung hin zu prüfen. Nebst Art. 6 wäre auch Art. 12 davon betroffen, bei welchem es um die Aufgaben des Regierungsrates geht.

Regierungsrat Weishaupt: Eine gesetzliche Verankerung der Eignerstrategie dürfte nicht notwendig sein, weil der Regierungsrat als planende und leitende Behörde die Kompetenz hat, die Eignervorstellungen und Ziele gegenüber dem Verwaltungsrat zu formulieren. Wir haben das auch ohne gesetzliche Grundlage gemacht. Der Regierungsrat nimmt das jedoch entgegen und überprüft es.

Brönnimann–Herisau: In diesem Zusammenhang und in Verbindung mit dem Votum von Kantonsrat Balmer–Herisau müsste auch überprüft werden, ob diese Frage nicht generell in den Richtlinien der Public Corporate Governance zu klären wäre. Eine Eignerstrategie braucht es nicht nur für den SVAR, sondern für alle Betriebe, welche der Regierungsrat als Eigentümer führt oder in Auftrag gibt. Vielleicht wäre eine allgemeine Aufnahme dieser Aufgabe besser, als sie nur im Spitalverbundgesetz festzuhalten.

Regierungsrat Weishaupt: Unser Kanton verfügt über kein Public Corporate Governance-Gesetz und der Regierungsrat hat auch nicht die Absicht, ein solches Gesetz in nächster Zeit zu machen. Das wurde bereits kommuniziert. Deswegen müsste diese Aufgabe spezifisch im Spitalverbundgesetz geregelt werden oder eben nicht.

Rüegg–Heiden: Ich habe eine Anmerkung zu Art. 6 Abs. 1 lit. s), welcher verlangt, dass der Verwaltungsrat ein Reglement für die Personalkommission erlässt. Diesbezüglich sehe ich einen Widerspruch zu Art. 9 SVARG. Der Verwaltungsrat erlässt ein Reglement, welches regelt, wie die Personalkommission umzugehen hat. Weiter wird in Art. 9 erklärt, dass die Personalkommission die Vorgaben der verschiedenen Reglemente, beispielsweise Personalreglement, Lohngesetz usw. prüfen muss, um zu sehen, ob der Verwaltungsrat allenfalls Fehler machte. Gemäss Art. 6 Abs. 1 lit. s) erlässt der Verwaltungsrat aber die Spielregeln, wie man miteinander umzugehen hat. Diese Spielregeln werden nicht geprüft, weil in Art. 12 Abs. 1 lit. f) nicht erwähnt wird, dass dieses Reglement durch den Regierungsrat geprüft wird. Eine Partei erlässt ein Reglement, welches überhaupt nicht überprüft wird bzw. die Gegenpartei nichts dazu sagen kann. Das wäre ganz nach dem Motto: Die Personalkommission hat nichts zu sagen, Art. 1 ist geklärt. Ich bitte den Regierungsrat das auf die 2. Lesung hin zu überprüfen.

Regierungsrat Weishaupt: Eine Überprüfung ist meines Erachtens nicht notwendig. Art. 9 SVARG erlässt die grundsätzlichen Vorgaben und Art. 6 SVARG gibt dem Verwaltungsrat die Kompetenz bzw. den Auftrag, die Ausgestaltung im Detail zu definieren. Ganz allgemein kann gesagt werden, dass die Sozialpartnerschaft auch beim SVAR gilt. Es ist alles richtig und ich sehe keinen Widerspruch.

Art. 11

¹ Der Kantonsrat:

[...]

c) übt die Oberaufsicht über den SVAR aus.

Der Regierungsrat beantragt folgende Änderung von Art. 11 Abs. 1 lit. c):

c) nimmt im Rahmen seiner Oberaufsicht von der Jahresrechnung und vom Geschäftsbericht des SVAR Kenntnis.

Sittaro–Teufen stellt den Antrag, lit. c) unverändert zu belassen und einen neuen lit. d) einzufügen:

c) übt die Oberaufsicht über den SVAR aus;

d) nimmt von der Jahresrechnung und vom Geschäftsbericht Kenntnis.

In Bezug auf die Oberaufsicht vermischt der regierungsrätliche Vorschlag in Art. 11 Abs. 1 lit. c) zwei völlig unterschiedliche Sachen – namentlich die Oberaufsicht und die Kenntnisnahme der Jahresrechnung und des Geschäftsberichts. Man könnte meinen, die Bedeutung der Oberaufsicht sei kein eigener Punkt wert. Natürlich könnte auch möglich sein, dass man in der Absicht, ein schlankes Gesetz zu schreiben, bewusst sehr kompakt blieb. Die Oberaufsicht ist, wie im geltenden Recht formuliert, umfassend zu verstehen. Wie wichtig dieses Verständnis sein kann, ist allen Anwesenden bekannt. Die Oberaufsicht darf nicht eingeschränkt werden. Die jetzt vorliegende Formulierung des Regierungsrates lässt diesbezüglich einen unnötigen Interpretationsspielraum offen. Aus diesem Grund beantrage ich, die beiden Sachverhalte getrennt zu regeln.

Regierungsrat Weishaupt: Der regierungsrätliche Vorschlag bedeutet keine Einschränkung der Oberaufsicht des Kantonsrates. Ihr Antrag würde dazu führen, dass die geltende Regelung beibehalten und die Kenntnisnahme der Jahresrechnung und des Geschäftsberichts von der Oberaufsicht getrennt würde. Damit würde der Anschein erweckt, dass die Kenntnisnahme nicht Teil der Oberaufsicht ist. Das trifft jedoch nicht zu. Die Oberaufsicht bedeutet grundsätzlich, dass Sie die Kompetenz haben, Informationen des Regierungsrates oder von Verwaltungsträgern im Rat zu diskutieren, zu kommentieren und zur Kenntnis zu nehmen. Der regierungsrätliche Vorschlag basiert auf der Formulierung von Art. 16 des Gesetzes über die Pensionskasse AR (PKG; bGS 142.22) und Art. 13 des Einführungsgesetzes zu den Bundesgesetzen über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und über die Invalidenversicherung (EG AHVG/IVG; bGS 831.1). Sowohl bei der Pensionskasse AR als auch bei der Ausgleichskasse AR, welches beide selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten sind, nimmt der Kantonsrat die genannten Berichte «im Rahmen seiner Oberaufsicht zur Kenntnis». Der Kantonsrat hat diese beiden Gesetze entsprechend erlassen. Im Sinne der Einheit der Rechtsetzung sollte die Formulierung auch beim Spitalverbundgesetz gleich gehandhabt werden.

Sittaro–Teufen: Die Oberaufsicht der beiden genannten Anstalten ist gemäss geltendem Recht in der Tat eingeschränkter als beim SVAR. Genau darum möchte ich das getrennt haben. Selbstverständlich zieht eine umfassende Oberaufsicht auch die Kenntnisnahme von Berichten mit ein. Ich halte an meinem Antrag fest.

Bischof–Teufen: Ich unterstütze das Anliegen der Präsidentin der StwK. Die Oberaufsicht ist eine wesentliche Sache. Bei der Ausformulierung bin ich nicht sicher, ob das richtig ist. Dazu hätte ich gerne die Einschätzung des Ratsschreibers. In der Sache teile ich die Einstellung unserer Präsidentin der StwK absolut.

Leuzinger–Bühler: Es gibt eine einfache Lösung durch die Ergänzung des Adverbs «auch». Der regierungsrätliche Vorschlag müsste dahingehend geändert werden, dass der Kantonsrat im Rahmen seiner Oberaufsicht auch von der Jahresrechnung und dem Geschäftsbericht Kenntnis nimmt. So würde explizit erklärt, dass die Oberaufsicht umfassender verstanden wird, die Kenntnisnahme der Jahresrechnung und des Geschäftsberichts jedoch Bestandteil davon ist.

Friedli–Heiden beantragt namens einer Minderheit der PK den Einschub eines neuen Art. 11 Abs. 1 lit. c). Die lit. c) und d) gemäss Antrag Sittaro–Teufen, werden zu lit. d) und e):

c) genehmigt Beschlüsse des Verwaltungsrates über die Schliessung bestehender Betriebe, die der stationären medizinischen Versorgung dienen;

Ich greife dabei etwas vor. In den letzten beiden Jahren haben wir im Zusammenhang mit dem SVAR aus der Presse oder auch hier im Saal oft folgenden Appell gehört: «Übernehmen Sie Verantwortung». Dieser Appell richtete sich immer an den Regierungsrat, den Verwaltungsrat oder an einzelne Personen aus diesen Gremien. Jetzt räumen wir als Kantonsrat ausgerechnet diesen beiden Gremien die Möglichkeit ein, Betriebe des SVAR unwiederbringlich zu schliessen. Der Kantonsrat als Vertreter der Ausserrhoder Bevölkerung ist eigentlich der Eigentümer dieser Betriebe. Und wir sollen im äussersten Fall nichts mehr zu diesen folgeschweren Entscheiden sagen können? Wenn der Kantonsrat die Oberaufsicht wahrnimmt, kann auch er diese Entscheide fällen. Ich fordere Sie auf, die Verantwortung in die eigenen Hände zu nehmen und abschliessend selbst zu entscheiden, wenn es zum Äussersten kommen sollte. Danke für Ihre Unterstützung.

Gut–Walzenhausen: Ich kommentiere die Worte von Kantonsrat Leuzinger–Bühler. Mit der Oberaufsicht hatten wir schon Probleme, daher kann man das nicht deutlich genug schreiben. Der Antrag von Kantonsrat Leuzinger–Bühler ist gut, weil er die Bedeutung der Oberaufsicht ausdrücklich betont. Mit diesem Antrag würde den Anliegen des Regierungsrates und der Präsidentin der StwK Rechnung getragen werden. Das ist ein guter Kompromiss.

Leuzinger–Bühler: Die Oberaufsicht stützt sich nicht nur auf die Jahresrechnung und den Geschäftsbericht ab. Das ist extrem wichtig zu erkennen und das fehlt beim Antrag des Regierungsrates. Die Oberaufsicht ist viel umfassender, was mit der erklärten Variante oder auch mit dem Antrag von Kantonsrätin Sittaro–Teufen deutlich gemacht wird.

Brönnimann–Herisau: So hätten wir wieder die Regelung des bestehenden Gesetzes, welches mit lit. b) und lit. c) genau das umschreibt. Auch die Reihenfolge, welche zuerst die Jahresrechnung und den Geschäftsbericht und erst danach die Oberaufsicht aufführt, ist besser. Das könnte jedoch bestimmt in der Schlussredaktion richtig angepasst werden.

Ratschreiber Nobs: Ich wurde nach den materiellen Konsequenzen der verschiedenen Varianten gefragt. Materiell spielt es keine Rolle, ob die Kenntnissnahme der Jahresrechnung und des Geschäftsberichts und die Oberaufsicht in einen Satz oder getrennt aufgeführt werden. Die Formulierung «im Rahmen der Oberaufsicht» drückt aus, dass die Oberaufsicht über die Kenntnissnahme der beiden Berichte hinausgeht. Die Vorschläge sind eher eine Frage der Betonung bzw. der Gewichtung. Rechtlich ist beides möglich.

Der Rat stimmt dem Antrag Sittaro–Teufen mit 55:10 Stimmen ohne Enthaltungen zu.

Art. 12

Der Regierungsrat:

[...]

Der Regierungsrat beantragt die Ergänzung von Art. 12 Abs. 1 mit einem lit. i):

i) entscheidet auf Antrag des Verwaltungsrates über die Schliessung bestehender Betriebe, die der stationären medizinischen Versorgung dienen.

Friedli–Heiden beantragt namens einer Minderheit der PK den Verzicht auf Art. 12 Abs. 1 lit. i):

Ich möchte nochmals betonen: Der Kantonsrat sollte abschliessend die Verantwortung übernehmen, wenn es zu einer Schliessung eines Betriebes des SVAR kommen sollte.

Balmer–Herisau: Kantonsrat Friedli–Heiden, wenn bei Ihrem Antrag aus lit. c) lit. d) wird und lit. c), welchem wir soeben zugestimmt haben, bleibt, kann ich zustimmen, sonst nicht.

Regierungsrat Weishaupt: Ich bin nicht sicher, ob Sie vom Gleichen sprechen. Das Votum von Kantonsrat Friedli–Heiden bezieht sich auf Art. 12 Abs. 1 lit. i). Oder sprechen Sie über lit. d) und bestreiten diesen? Sie sprechen doch über Ihren Minderheitsantrag der PK in Art. 11 Abs. 1 lit. c)?

Friedli–Heiden: Der Minderheitsantrag der PK betrifft Art. 11 Abs. 1 lit. c) und Art. 12 Abs. 1 lit. i). Diese beiden Artikel bedingen sich gegenseitig. Durch die Annahme des Antrags von Kantonsrätin Sittaro–Teufen haben wir neue Literas in Art. 11. Grundsätzlich geht es darum, dass der Kantonsrat den abschliessenden Entscheid über die Schliessung eines bestehenden Betriebes des SVAR fällt.

Ratschreiber Nobs: Ich mache ganz kurz zur Klärung der Diskussion eine systematische Anmerkung. Der Antrag von Kantonsrätin Sittaro–Teufen wurde angenommen. Daher bestehen in Art. 11 Abs. 1 neu lit. c) und lit. d). Wenn der Antrag von Kantonsrat Friedli–Heiden angenommen würde, gäbe es einen neuen lit. c), weil dieser als neues Element eingefügt würde. Die beiden soeben angenommenen lit. c) und lit. d) würden folglich zu lit. d) und lit. e). Somit kann die folgende Diskussion über Art. 11 Abs. 1 lit. c) geführt werden. Weiter ist richtig, dass die beantragten Änderungen in Art. 11 unmittelbar mit Art. 12 zusammenhängen. Es wird jedoch nur über den Minderheitsantrag der PK in Art. 11 abgestimmt. Die daraus resultierenden Änderungen würden bei Art. 12 entsprechend mitgenommen.

Regierungsrat Weishaupt: Der Regierungsrat führte aus, dass er als Exekutive die richtige Instanz ist, einen Entscheid über eine mögliche Schliessung eines Betriebes des SVAR zu fällen. Die diversen Interessen von regionalpolitischer und finanzieller Bedeutung als Eigner sowie regionalpolitische und aufsichtsrechtliche Überlegungen laufen beim Regierungsrat zusammen. Zudem müsste eine solche Entscheidung in relativ kurzer Zeit erfolgen können. Der Regierungsrat ist also besser geeignet, die verschiedenen Interessen abzuwägen und zeitnah zu entscheiden. Ich bitte Sie, den Minderheitsantrag abzulehnen.

Meier–Herisau: Ich mache beliebt, im Minderheitsantrag der PK das Wort «Beschluss» mit «Antrag» zu ersetzen. Der Verwaltungsrat beschliesst nicht, er muss beantragen. Vielleicht ist das nur redaktionell, aber ich möchte es angemerkt haben.

Ganz–Lutzenberg: Ich gebe dem Minderheitsantrag etwas Support. Wenn man etwas Neues auf der grünen Wiese machen würde, würde die Bevölkerung gefragt. Es ist logisch, dass der Beschluss über eine Schliessung möglichst nahe beim Volk sein muss. Weil aber klar ist, dass keine Volksabstimmung gemacht werden kann, ist der Minderheitsantrag sehr sympathisch. Der Entscheid soll beim Kantonsrat liegen.

Balmer–Herisau: Wie bereits gesagt, habe ich gewisse Sympathien zur Ausweitung der Demokratie, so dass sich der Kantonsrat der Verantwortung bewusst ist – das auch in Bezug auf den Minderheitsantrag. Mit Blick auf einen ordentlich formellen Prozess stellt sich beim Minderheitsantrag der PK die Frage der Richtigkeit. Denn der Verwaltungsrat kann dem Kantonsrat keine Anträge stellen. Antragsteller ist nur der Regierungsrat. Richtigerweise würde der Verwaltungsrat eine mögliche Schliessung eines Spitals dem Regierungsrat beantragen, worauf dieser seine Meinung bekunden und den Antrag abschliessend an den Kantonsrat weiterleiten würde. Ich bitte Kantonsrat Friedli–Heiden sich das nochmals zu überlegen, denn der Artikel hat eine Schwäche in der Formulierung. Bei einem korrekten Wortlaut könnte ich dem Anliegen mit noch mehr Überzeugung zustimmen.

Wirz–Urnäsch: Es ist total falsch, dass der Kantonsrat über eine mögliche Schliessung entscheiden soll. Der Ablauf ist folgendermassen: Der Verwaltungsrat würde eine Schliessung beim Regierungsrat beantragen. Bis dahin könnte das Ansinnen unter Verschluss gehalten werden. Spätestens dann, wenn der Regierungsrat dem Kantonsrat den Antrag über die Schliessung stellen würde, wäre es schon geschehen – das Spital wäre «verstorben». Ganz egal, wie der Kantonsrat entscheiden würde, der Zeitrahmen wäre zu lang. Eine Entscheidung beim Kantonsrat würde trotz der demokratischen Rechte – diesbezüglich habe ich durchwegs Verständnis – nichts bringen, denn faktisch wäre der Betrieb bereits geschlossen.

Vogel–Bühler: Jetzt sind wir wieder an einer typischen Stelle, wo wir nicht beim Gesetzestext, sondern da sind, wo wir operativ Handeln möchten. Unsere Aufgabe ist es, die Leitplanken des Spitalverbundgesetzes zu setzen und dieses nachher zu übergeben. Eine Schliessung bedingt so viele operative Aufgaben, dass der Kantonsrat diese nicht wahrnehmen kann. Darum muss diese Aufgabe dem Regierungsrat überlassen werden.

Leuzinger–Bühler: Denken wir eine allfällige Schliessung fertig. Der Beschluss des Kantonsrates wäre möglicherweise auch dem Referendum unterstellt. Damit hätten wir nachher noch eine Volksabstimmung darüber. Damit wären die demokratischen Rechte bis aufs Äusserste gewahrt. Im Sinne der Sache und der Gewaltenteilung ist es eine Aufgabe der Exekutive. Deshalb muss sie beim Regierungsrat sein. Ich lehne daher den Antrag ab.

Kantonsratspräsident Hunziker–Herisau: Kantonsrat Friedli–Heiden, halten Sie an ihrem Antrag, so wie er jetzt formuliert ist, fest?

Friedli–Heiden zieht den Antrag der Minderheit der PK zugunsten einer Prüfung auf die 2. Lesung zurück.

Mit dem Rückzug des Antrags zu Art. 11 Abs. 1 lit. c) gilt auch der Antrag zu Art. 12 lit. i) als zurückgezogen.

Art. 20

[...]

² Der Regierungsrat kann das Psychiatrische Zentrum Appenzell Ausserrhoden im Baurecht übertragen. Art. 19 wird sinngemäss angewendet.

Bischof–Teufen stellt folgenden Antrag auf Änderung von Art. 20 Abs. 2:

² Der Kantonsrat kann auf Antrag des Regierungsrates das Psychiatrische Zentrum Appenzell Ausserrhoden im Baurecht übertragen. Art. 19 wird sinngemäss angewendet.

Heute Morgen wies die FiKo im Eintretensvotum darauf hin, dass sie Kenntnis über die Absicht der Übertragung des PZA im Baurecht an den SVAR hat. Der Regierungsrat machte diese Absicht bereits bekannt. Er möchte die Übertragung des PZA im Baurecht in Verbindung mit Investitionen, welche das Stimmvolk vor zehn Jahren guthies, im nächsten Jahr durchführen. Dieser Kredit von damals bzw. der noch vorhandene Teil des Kredits war stillgelegt und wird jetzt ausgeführt. Die FiKo hat keine grundsätzlichen Bedenken gegen dieses Vorhaben. Einige Ideen machen absolut Sinn, aber es stellen sich für die FiKo einige Fragen. Diese stehen im Zusammenhang mit der finanziellen Situation des SVAR, deren Auswirkungen auf den Staatshaushalt und der Einbettung zur Gesamtstrategie. Die FiKo fragte den Regierungsrat, ob er bereit wäre, die Übertragung erst nach der Beantwortung unserer Fragen zu realisieren. Regierungsrat Weishaupt verneinte das klar. Gemäss geltendem Art. 20 SVARG liegt die Übertragung des PZA im Baurecht an den SVAR in der Kompetenz des Regierungsrates. Die FiKo fasste keinen Beschluss für einen Antrag, somit stelle ich persönlich den Antrag zu Art. 20 SVARG. Ich muss den Antrag stellen, damit wir überhaupt eine allfällige Diskussion auf die 2. Lesung hin führen können und zwingen den Regierungsrat, seine Informationspflicht wahrzunehmen. Ich bin bereit, den Antrag umgehend zurückzuziehen, wenn der Regierungsrat signalisiert, dass er die nötigen Informationen liefert und die Übertragung am 1. Januar 2018 nicht vornimmt. Auch bin ich bei einer allfälligen Annahme des Antrags bereit, den Antrag in der 2. Lesung wieder zurückzuziehen. Es ist aber die einzige Handlungsmöglichkeit, um der Bitte nachzukommen, dass uns der Regierungsrat aufzeigt, dass es sich um ein sinnvolles Vorgehen handelt. Wenn dem so ist, werden wir dieser Sache auch gerne zustimmen. Gemäss geltendem Recht müssen wir ohnehin nicht zustimmen, aber es bestehen diesbezüglich zurzeit offene Fragen. Hier wäre Transparenz gut, so dass der Kantonsrat nicht einfach vor vollendete Tatsachen gestellt wird.

Regierungsrat Weishaupt: Die von Kantonsrat Bischof–Teufen beförderte Diskussion kommt zum falschen Zeitpunkt. Es trifft auch nicht zu, wie Sie suggerieren, dass der Regierungsrat zwischen der 1. Lesung und der 2. Lesung die Übertragung des PZA im Baurecht vollziehen will. Es handelt sich um einen ordentlichen Vorgang, welcher durch den Regierungsrat sehr gut geprüft wurde – wir heben den Baustopp auf, geben den im Voranschlag 2018 eingestellten Kredit frei und vollziehen die genannte Übertragung. Der Kantonsrat kann im Rahmen der Sitzung zum Voranschlag 2018 diese Diskussion führen. Im Voranschlag 2018 wird der eingestellte Betrag von 0.8 Mio. Franken und im Aufgaben- und Finanzplan 2019–2021 werden die finanziellen Folgen für die nächsten Jahre sichtbar. Sie dürfen versichert sein, dass wir das Vorhaben sehr genau geprüft haben – auch unter Berücksichtigung der Strategie des SVAR. Zu diesem Thema gab es öffentliche Veranstaltungen des SVAR. Die Übertragung des PZA im Baurecht an den SVAR ist eine sinnvolle Investition. In der heutigen Diskussion geht es um den Grundsatz, ob der Regierungsrat eine Übertragung von Mietobjekten im Baurecht auch weiterhin tätigen kann, wie er es bis anhin schon machen konnte. Das sind zwei verschiedene Diskussionen. Wenn Sie eine Diskussion über die Übertragung des PZA im Baurecht an den SVAR führen möchten, dann führen Sie diese im Rahmen der Beratung des Voranschlags 2018. Ich hoffe der Direktor des Departements Finanzen unterstreicht das.

Regierungsrat Frei: Ich ergänze Folgendes: Der Regierungsrat hat vor den Herbstferien die Zahlen der Organisationseinheiten, des Voranschlags 2018 sowie der Aufgaben- und Finanzplanung 2019–2021 verabschiedet und dazu eine Medienkonferenz gemacht. Der Beschluss beinhaltet sechs Beilagen, wovon Beilage 5 bewusst der FiKo und der StwK übermittelt wurde. Ich wies an der letzten Kommissionssitzung auch auf dieses Dokument hin. Es beinhaltet alle Auswirkungen, so wie sie jetzt im Aufgaben- und Finanz-

plan 2019–2021 abgebildet und im Voranschlag 2018 eingestellt sind. Das Dokument ist sehr komplex. Es geht um die neuen Mietzinsen, um Zinsen, um Übertragungswerte und vieles mehr. Jetzt einen konstruierten Antrag zu machen, und zu sagen, man hätte es nicht gewusst, ist falsch. Die geforderten Informationen werden dem gesamten Kantonsrat im Rahmen des Voranschlags 2018 und dem Aufgaben- und Finanzplan 2018–2019 zugestellt. Ich bin bereit, an der Kantonsratssitzung dazu detaillierte Auskünfte zu geben, wenn Fragen vorhanden sind.

Bischof–Teufen: Ich muss dem Direktor des Departementes Finanzen in einem Punkt widersprechen. Das besagte Dokument zeigt alle Konsequenzen für den Kanton auf. Aber die diesbezüglichen Auswirkungen für den SVAR kennen wir heute noch nicht. Die Fragen nach den Auswirkungen für den SVAR – im Zusammenhang mit dem Jahresabschluss, den Übertragungswerten, dem Dotationskapital usw. – wurden durch Regierungsrat Frei der FiKo gegenüber nicht beantwortet.

Regierungsrat Frei: Ich möchte kein Ping-Pong veranstalten. Ich habe der FiKo gesagt, dass auf einer Seite im Dokument die Mietzinsreduktion zu sehen ist. Ich habe diese Zahl bewusst genannt. Sie bedeutet die sichtbare unmittelbare Auswirkung hinsichtlich des Cashflows. Alle anderen Auswirkungen sind auch im Dokument enthalten. Ich kann doch verlangen, dass die FiKo das Blatt wenden und antizipieren kann, was das auf Seite 2 bedeutet? Die Zahlen sind auf dem Tisch. Wie der Verwaltungsrat des SVAR mit diesen Zahlen umgeht, ist Aufgabe des Verwaltungsrates. Die Kommission wurde transparent informiert. Wenn jemand das Gegenteil behauptet, dem erkläre ich diese Folie gerne noch einmal im Detail.

Bischof–Teufen: Ich halte aus Gewissensgründen am Antrag fest. Ich bin froh, wenn der Regierungsrat uns das sauber darstellt. Ich habe von Anfang an erklärt, dass sich die FiKo nicht gegen das Vorhaben wehrt – es ist vermutlich sogar ein gutes Vorhaben. Aber wir möchten die nötige Transparenz, welche diesbezüglich bis jetzt vermisst wurde. Das dürfte nicht nur die FiKo so sehen, sondern das gesamte Parlament. Wir haben nur jetzt die Möglichkeit Einfluss zu nehmen. Es ist eine Chance, bei welcher sich die Zusatzschleife auf die 2. Lesung hin lohnt. Der Regierungsrat sieht damit, dass ein gewisser Handlungsbedarf besteht, denn heute Morgen wurden die ungenügenden Unterlagen mehrfach erwähnt.

Regierungsrat Weishaupt: Ich bitte Sie, den Antrag abzulehnen. Der Regierungsrat hat gemäss den bestehenden gesetzlichen Grundlagen seine Aufgaben gemacht und im Bereich des PZA wirklich gehandelt. Das wurde immer gefordert. Wenn Sie dem Antrag zustimmen, wären wir moralisch gebunden, einen Rückschritt zu machen. Moralisch deswegen, weil das Spitalverbundgesetz erst auf den 1. Januar 2019 in Kraft treten wird. Ich verstehe diesen Antrag nicht und deute ihn fast als ein Misstrauensvotum. Dieser Antrag hat nichts mit der Sache zu tun – daher nochmals, lehnen Sie ihn bitte ab.

Egger–Speicher: Der Antrag wurde von Kantonsrat Bischof–Teufen persönlich gestellt und basiert nicht auf einem Beschluss oder Antrag der FiKo. Es ist unschön und unlauter dabei in der laufenden Diskussion von der FiKo zu sprechen. Auch die Antworten des Regierungsrates gingen an die FiKo. Das stört mich massiv. Ich bitte die FiKo, ihr Auftreten und ihre Machenschaften zu reflektieren.

Vogel–Bühler: Ich spreche nicht als Präsident der PK, sondern als Präsident der Appenzellischen Ärztesgesellschaft. Wie sie wissen ist das Gesundheitswesen in Bewegung. Wie sie wissen ist es gelungen, einen ausgezeichneten Chef in der Psychiatrie anzustellen. Und wie sie auch wissen ist es dringend notwendig, die Renovationen voranzutreiben, um die Grundlagen für eine gute Medizin zu schaffen. Ich teile daher die Aussagen von Regierungsrat Weishaupt, dass wir jetzt keine Verzögerung brauchen können. Die Renovationen müssen gemacht werden, sonst leidet das medizinische Angebot massiv. In diesem Sinn bin ich für

Transparenz. Ich weiss, dass der SVAR diese Transparenz mit einem guten Konzept aufzeigen kann. Glauben Sie das und lehnen Sie den Antrag von Kantonsrat Bischof–Teufen bitte ab, damit die medizinische Versorgung in Zukunft fortgesetzt werden kann.

Meier–Herisau: Ich spüre ein sehr grosses Misstrauen der FiKo gegenüber dem Regierungsrat. Auf der anderen Seite versteckt sich der Regierungsrat hinter Gesetzesartikeln und sagt, dass er uns nicht mehr sagen muss und alles geregelt ist. So sind wir in einer Sackgasse. Grundsätzlich sind die Voraussetzungen des SVAR, der Psychiatrie und des Chefarztes vorhanden. Es liegen auch Auskünfte von Paola Giuliani, CEO des SVAR, vor. Aber diese Personen können nicht direkt zu uns zur Kantonsratssitzung kommen. Daher bitte ich den Regierungsrat, geben Sie uns auf die Sitzung zum Voranschlag 2018 zusätzliche Informationen, also mehr als Sie müssen. Damit wäre sicher auch Kantonsrat Bischof–Teufen befriedigt. An öffentlichen Anlässen werden Informationen bereits weitergegeben. Warum können diese nicht einfach offiziell an uns Kantonsräte weitergegeben werden?

Regierungsrat Weishaupt: Der Regierungsrat versteckt sich nicht hinter Gesetzen, sondern wir halten die Gesetze ein. Das ist ein grosser Unterschied. Der Direktor des Departementes Finanzen hat das Anliegen in der Kommunikation zum Voranschlag 2018 klar genannt. Die allgemeine Stossrichtung wurde offiziell bekanntgegeben. In den nächsten Tagen werden wir den Voranschlag 2018 zuhanden des Kantonsrates verabschieden. Dann sind Sie im Besitz der detaillierten Zahlen. Sie werden diese Zahlen bald haben, können sie dann studieren und dann ist alles transparent. Es wird nichts versteckt.

Sittaro–Teufen: Wir müssen aufpassen, dass wir uns schlussendlich nicht selber blockieren. Die StwK wies in ihrem Bericht über den SVAR explizit darauf hin, dass der Regierungsrat die Aufhebung des Baustopps und die Übertragung des Baurechts endlich an die Hand nehmen soll. Die StwK gab im Rahmen ihrer Oberaufsicht diesen Auftrag an den Regierungsrat. Jetzt macht der Regierungsrat endlich etwas und was machen wir, wir haben wieder sieben Fragezeichen. Vielleicht ist es an der Zeit, dass wir unsere eigenen Forderungen nicht selber blockieren. Ich bitte daher, den Antrag von Kantonsrat Bischof–Teufen abzulehnen.

Weber–Trogon: Ich unterstütze das Votum von Kantonsrätin Sittaro–Teufen. Nicht nur aus den genannten Gründen, sondern auch weil die Aufgaben von Legislative und Exekutive zu trennen sind. Der Regierungsrat nimmt damit seine Verantwortung als Exekutive wahr. Die Übertragung des PZA im Baurecht an den SVAR entspricht den gesetzlichen Grundlagen und stellt eine sinnvolle Lösung dar. Das Prinzip soll nur gebrochen werden, wenn ganz offensichtliche, wichtige Entscheidungen anstehen. Der Antrag von Kantonsrat Friedli–Heiden, bei welchem es um die Schliessung von ganzen Einheiten geht, könnte so eine Ausnahme darstellen. Aber hinsichtlich der Übertragung des PZA liegt die Aufgabe klar beim Regierungsrat.

Balmer–Herisau: Aus Sicht der Rechtsstaatlichkeit habe ich grosse Mühe mit dem Antrag von Kantonsrat Bischof–Teufen. Seine Worte waren, dass er den Antrag lediglich aufrechterhält, um Druck auf den Regierungsrat auszuüben. Wenn er sieht, dass sich der Regierungsrat bewegt, würde er allenfalls auf die 2. Lesung hin den Antrag wieder zurückziehen. Ist das wirklich der Beginn einer Taktik, zwischen der 1. und 2. Lesung ein Konstrukt aufzubauen, um ein Druckmittel zu konstruieren, damit der Regierungsrat an die kurze Leine genommen werden kann? Der Kantonsrat ist das gesetzgebende Organ. Ein Gesetz soll eine Gültigkeit für fünf bis zehn Jahre haben. Von solchen Spielen, den Regierungsrat zwischen den beiden Lesungen an die Leine zu nehmen, halte ich nichts. Ich lehne den Antrag mit Überzeugung ab.

Der Rat lehnt den Antrag Bischof mit 55:8 Stimmen bei 2 Enthaltungen ab.

Mittagspause 12.17 bis 13.50 Uhr

Kantonsratspräsident Hunziker–Herisau: Kantonsrat Landolt–Gais und Kantonsrat Gut–Walzenhausen betreuen heute Nachmittag unsere Gäste aus dem Kanton Obwalden und sind dementsprechend abwesend.

In der Schlussabstimmung stimmt der Rat dem Entwurf einer Teilrevision des Gesetzes über den Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden in 1. Lesung mit 53:8 Stimmen bei 2 Enthaltungen zu.

Die Vorlage untersteht bis Freitag, 1. Dezember 2017, der Volksdiskussion.

4. Gesundheitsgesetz, Teilrevision (ambulante Notfallversorgung); 1. Lesung

Mit Bericht vom 12. September 2017 beantragt der Regierungsrat:

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. der Teilrevision des Gesundheitsgesetzes (ambulante Notfallversorgung) in 1. Lesung zuzustimmen.

Regierungsrat Weishaupt, Direktor Departement Gesundheit und Soziales: Zur Debatte steht die Finanzierung des ambulanten Notfalldienstes in unserem Kanton. Die Organisation der ambulanten Notfalldienste ist grundsätzlich und unbestritten die Aufgabe der Berufsverbände. Eine eigentliche Notfalldienstorganisation haben in Appenzell Ausserrhoden allerdings nur die Ärztinnen und Ärzte sowie die Zahnärztinnen und Zahnärzte. Es gibt immer weniger Ärztinnen und Ärzte, die bereit sind, ambulanten Notfalldienst zu leisten. Bis heute fehlt aber eine gesetzliche Grundlage, die es den Berufsverbänden der Ärztinnen und Ärzte sowie der Zahnärztinnen und Zahnärzte erlaubt, eine Ersatzabgabe zu erheben falls jemand die Mitwirkungspflicht nicht wahrnimmt oder von dieser befreit ist. Kernpunkt der vorliegenden Teilrevision des Gesundheitsgesetzes ist darum ein neuer Artikel, welcher den Berufsverbänden die Erhebung von Ersatzabgaben ermöglicht. Der neue Art. 42a des Gesundheitsgesetzes (bGS 811.1) legt zudem die Höhe der Ersatzabgabe fest und regelt die Bestimmungen, in welchen Fällen die Ersatzabgabe reduziert werden kann oder entfällt. Entsprechende gesetzliche Grundlagen haben in den letzten Jahren auch andere Kantone geschaffen. Diese neue Regelung für die Ersatzabgaben ist vor dem Hintergrund der neuesten bundesgerichtlichen Rechtsprechung zwingend, wenn man den Berufsverbänden die Finanzierung des ambulanten Notfalldienstes ermöglichen will. Mit dem zusätzlichen Art. 4 Abs. 1 lit. a^{ter}) im Gesundheitsgesetz wird zudem eine gesetzliche Grundlage geschaffen, dass sich der Kanton subsidiär an den Kosten des ambulanten Notfalldienstes beteiligen kann. Auch diese Möglichkeit kennen andere Kantone. Wichtig ist, dass es sich um eine «Kann-Bestimmung» handelt. Der Kanton sollte nur dann unterstützend mitfinanzieren müssen, wenn dies auch absolut notwendig ist. Bei den Zahnärztinnen und Zahnärzten ist das zurzeit nicht der Fall. Es wäre störend, wenn ein Finanzierungszwang dazu führen würde, dass auch dem Berufsverband der Zahnärztinnen und Zahnärzte öffentliche Gelder zugesprochen werden müssten, obwohl sie dies bis jetzt nicht beantragt haben. Insgesamt ist aber eine Teilrevision des Gesundheitsgesetzes – vor allem der neue Art. 42a – richtig und wichtig, damit der ambulante medizinische Notfalldienst bei uns von der Appenzellischen Ärztegesellschaft weiterhin aufrechterhalten werden kann.

Frischknecht–Herisau, im Namen der Finanzkommission (FiKo): Die ambulante Notfallversorgung ist eine gute und sinnvolle Sache. Sie ist jedoch nicht gratis. Die Teilrevision des Gesundheitsgesetzes bringt für den Kanton Mehrkosten im Umfang von 77'000 Franken mit sich. Der Betrag ist zwar nicht sehr hoch, dennoch handelt es sich um eine weitere zusätzlich Ausgabe in der aktuell angespannten Finanzlage des Kantons. Wir begrüssen sehr, dass in Art. 4 Abs. 1 lit. a^{ter}) des Gesundheitsgesetzes eine «Kann-Formulierung» besteht und somit keine definitive Verpflichtung vorgesehen ist. Die FiKo stimmt der Teilrevision des Gesundheitsgesetzes in 1. Lesung zu.

Nef-Alder–Urnäsch, im Namen der Gruppierung der Parteiunabhängigen: Auf eine Notfallversorgung ist jeder angewiesen – entsprechend gross war die Beteiligung an der Vernehmlassung. Die Gruppierung der Parteiunabhängigen ist einverstanden mit der Vorlage. Insbesondere wird die «Kann-Formulierung» betreffend die Beteiligung an den Kosten durch den Kanton in Art. 4 Abs. 1 lit. a^{ter}) befürwortet. Folgende Fragen sind jedoch aufgetaucht:

- Zu Art. 42 Abs. 2: Wie würden die erforderlichen Massnahmen durch den Regierungsrat aussehen, wenn die Gesundheitsversorgung durch die Organisation nicht gewährleistet wäre? Diese Frage stellt sich insbesondere auch mit Blick auf die Vernehmlassungsantwort der Tierärztegesellschaft, welche geltend machte, dass sie nicht imstande sei, einen übergeordneten, kantonsweiten Notfalldienst zu organisieren.
- Zu Art. 42a Abs. 3: Wer kontrolliert, ob die Ersatzabgaben zweckgebunden verwendet werden? Hat der Kanton dazu eine Kontrollmöglichkeit?

Die Gruppierung der Parteionabhängigen ist für Eintreten auf die Vorlage und stimmt in 1. Lesung zu.

Kleiner-Speicher, im Namen der Fraktion der FDP. Die Liberalen: Die Fraktion der FDP. Die Liberalen diskutierte die vorliegende Teilrevision des Gesundheitsgesetzes intensiv und lange. Seit einigen Jahren ist bekannt, dass es auch in unserem Kanton immer schwieriger wird, die sich zur Ruhe setzenden Hausärzte zu ersetzen. Und es sind sehr viele Hausärzte, welche in den nächsten Jahren zurücktreten werden. Unser Kanton erkannte das frühzeitig und unterstützt deshalb auch die Ausbildung von Hausärzten. Verschiedene Gemeinden machen sich auch Gedanken, wie sie den Erhalt oder eben die Rekrutierung von Hausärzten unterstützen können. Ein wichtiger Dienst der Hausärzte ist der Notfalldienst, zu welchem sie gemäss Gesundheitsgesetz verpflichtet sind. Diesen Notfalldienst aufrechtzuerhalten, wird aus folgenden Gründen immer schwieriger.

1. Der Mangel an Hausärzten wird immer offensichtlicher und die altersbedingten Rücktritte können nur noch bedingt ersetzt werden.
2. Unsere Bevölkerung wächst und dank der guten Gesundheitsversorgung darf sie immer älter werden. Die Nachfrage nach Hausärzten wird daher kaum ab-, sondern eher zunehmen.
3. Aktuell sind 70 % der Medizinstudenten Frauen, die mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit eine Familie mit Kindern haben und daher kaum noch 24 Stunden für den Notfalldienst bereitstehen werden.

Während die Nachfrage wächst, schwindet die Möglichkeit immer mehr, das notwendige Angebot auch aufrechterhalten zu können. Um dieses Dilemma aufzufangen, startete die Ärztesgesellschaft in diesem Jahr ein Pilotprojekt für einen ambulanten Notfalldienst im Spital Herisau. Dieser Notfalldienst ist neu organisiert und auch sehr freundlich für Ärztinnen ausgestaltet. So sind die Einsätze im Notfalldienst im Spital Herisau planbar, auf eine vernünftige Menge reduziert und sie werden angemessen entschädigt. Viele Notfälle können aber nicht in der ambulanten Notfallstation Herisau behandelt werden, weil die Patienten nicht in jedem Fall transportfähig sind. Für diese Betreuung ist der Hintergrunddienst mit Hausbesuchen verantwortlich. Nach der neusten Statistik hat dieser Hintergrunddienst aber nur noch einen bzw. zwei Einsätze innerhalb von 24 Stunden. Jener Arzt, welcher diesen Hintergrunddienst leistet, ist also 24 Stunden gebunden, wenig beschäftigt und wird daher kaum entschädigt. Dieser Dienst ist deswegen nicht attraktiv. Darum gilt es, den 24 Stunden Bereitschaft leistenden Notfallarzt entsprechend zu entschädigen. Wenn das nicht der Fall ist, wird kaum mehr ein Hausarzt bereit sein, diesen Hintergrunddienst zu leisten. Die Ärztesgesellschaft wünscht darum eine finanzielle Unterstützung des Kantons. Sie ist der Überzeugung – das bestätigt auch ein Bundesgerichtsentscheid –, dass die Organisation und die Betreuung des Notfalldienstes öffentlichen Charakter haben. Die Fraktion der FDP. Die Liberalen ist der Überzeugung, dass der Kanton die wertvollen Leistungen im Notfalldienst unterstützen und ein Zeichen der Wertschätzung setzen sollte. Die Fraktion der FDP. Die Liberalen ist für Eintreten und stimmt dem Gesetzesentwurf mit der Ausnahme, welche Art. 4 betrifft, in 1. Lesung zu.

Rohner Alexander-Heiden, im Namen der SVP-Fraktion: Wie bereits bekannt ist, wurde die Teilrevision infolge eines Bundesgerichtsentscheids ausgelöst. Die SVP-Fraktion stimmt den Ergänzungen der Artikel

zur Mitwirkungspflicht, zur Organisation, zur Ersatzabgabe sowie zum Rechtsschutz zu. Im Rahmen der Teilrevision will der Regierungsrat in Art. 4 auch die Möglichkeit einer finanziellen Beteiligung am Notfalldienst der freipraktizierenden Ärzteschaft verankern. Die SVP-Fraktion erkennt die Notwendigkeit, im Gesetz eine finanzielle Beteiligung des Kantons neu festzulegen bzw. hinauszunehmen. Im Bericht und Antrag des Regierungsrates wird deutlich aufgezeigt, dass der zunehmende Mangel an Hausärzten die Sicherstellung der ambulanten Notfallversorgung gefährdet. Die Appenzellische Ärztesgesellschaft hat für das Jahr 2017 ein überregionales Pilotprojekt für die Reorganisation der Notfallversorgung gestartet. An dieser Stelle ist festzuhalten, dass sich der Kanton seit Jahren an den Kosten des Ärztefonds beteiligt, was auch ein Teil der Notfallversorgung ist. Der Regierungsrat hält in seinem Bericht und Antrag fest, dass der Revisionsentwurf keine unmittelbaren finanziellen Konsequenzen nach sich zieht. Er legt aber gleichzeitig offen, dass er sich voraussichtlich erstmals an den Kosten der Appenzellischen Ärztesgesellschaft beteiligen könnte, für den Fall, dass das Pilotprojekt positiv beurteilt und die Notfallversorgung im Kanton neu organisiert würde. Eine neue finanzielle Beteiligung würde, zusätzlich zum Ärztefonds, je Einwohner 1.66 Franken betragen. Die SVP-Fraktion weist darauf hin, dass allfällige Ausgaben für die ambulante Notfallversorgung bei der Behandlung des Voranschlags immer neu beurteilt werden muss. Zudem ist, wie im Bericht erwähnt ist, die Kostenfolge der heutigen Lösung des Amtsarztwesens, mit einem Einkauf der Leistungen beim Institut für Rechtsmedizin am Kantonsspital St.Gallen, unbedingt zu vergleichen. Die SVP-Fraktion ist für Eintreten und stimmt der Teilrevision des Gesundheitsgesetzes in 1. Lesung zu.

Federer-Fabjan-Herisau, im Namen der SP-Fraktion: Die Teilrevision schafft mit dem neuen Art. 42a des Gesundheitsgesetzes eine bisher fehlende gesetzliche Grundlage für die Erhebung einer Ersatzabgabe für Ärztinnen und Ärzte sowie Zahnärztinnen und Zahnärzte. Sie wird bei jenen erhoben, welche von der Mitwirkungspflicht befreit sind. Die SP-Fraktion unterstützt die Ergänzung in Art. 4 Abs. 1 lit. a^{ter}) im Gesundheitsgesetz, wonach sich der Kanton an den Kosten des ambulanten Notfalldienstes beteiligen kann. Dies würde bei einem allgemeinen Konsens über eine Kostenbeteiligung den Spielraum schaffen, dass die dafür notwendigen Mittel auch rechtzeitig veranschlagt würden. Im Weiteren bleibt die Verantwortung für die Organisation der ambulanten Notfallversorgung richtigerweise eine Aufgabe der Berufsverbände. Die SP-Fraktion geht davon aus, dass die Evaluationsergebnisse des Pilotjahres im Rahmen der 2. Lesung vorliegen und das Gesetz anschliessend ohne Zeitnot auf Anfang 2019 in Kraft treten kann. Die SP-Fraktion ist für Eintreten und stimmt dem regierungsrätlichen Vorschlag zu.

Ruprecht-Herisau, im Namen der CVP/EVP-Fraktion: Die Gesellschaft hat sich verändert und mit ihr auch die Ärztinnen und Ärzte. Die Akzeptanz des 24 Stunden zur Verfügung stehenden Dienstes wurde damit kleiner. Dies führte zu Organisationsschwierigkeiten des ärztlichen Notfalldienstes respektive zu einer hohen Anzahl Einsatztagen für jene Ärztinnen und Ärzte, die sich daran beteiligen. Die CVP/EVP-Fraktion begrüsst den Pilotversuch der hausärztlichen Notfallpraxis im Spital Herisau. Begrüsst wird dabei insbesondere die überregionale Zusammenarbeit. Falls das Pilotprojekt erfolgreich verläuft, könnte eine solche Notfallpraxis auch im Umfeld des Spital Heiden vorgesehen werden. Die Teilrevision des Gesundheitsgesetzes stellt die Ersatzabgabe auf eine gesetzliche Grundlage und regelt die Beiträge des Kantons. Die CVP/EVP-Fraktion begrüsst das, ist in 1. Lesung für Eintreten und folgt dem regierungsrätlichen Vorschlag.

Vogel-Bühler: Herzlichen Dank für die bereits vorhandene Zustimmung. Ich erörtere drei Punkte:

Auslagerung des Amtsarztwesens: Bei einer Auslagerung des Amtsarztwesens zum Institut für Rechtsmedizin in St.Gallen würde die Legalinspektion bei einem plötzlichen Todesfall durch das Institut für Rechtsmedizin durchgeführt. Dabei würde bestimmt nicht der Chefarzt, sondern ein Assistent auf den Platz kommen. Dieser würde sich dreimal im Haar kratzen und sagen, die Situation sei ganz schwierig und die Leiche müsse un-

bedingt mitgenommen werden. Damit würden die diesbezüglichen Kosten mindestens verdoppelt werden, weil alle Leichen beim Institut für Rechtsmedizin sezirt würden. Diese Auslagerung des Amtsarztwesens würde mit Bestimmtheit teurer werden. Ein weiterer Punkt ist, dass unsere Ärzte trotzdem die übrigen amtsärztlichen Handlungen machen müssten. Daher ist das keine gute Lösung.

Pilotprojekt der hausärztlichen Notfallpraxis im Spital Herisau: Das ist ein sehr guter Versuch. Dieses Projekt musste auch gemacht werden, weil für unsere jungen Kolleginnen und Kollegen Bedingungen geschaffen werden müssen, damit sie überhaupt noch in unseren Kanton kommen. Ich bitte Sie, mit der Weiterführung des Projektes nicht bis zur Einführung des revidierten Gesundheitsgesetzes im Jahr 2019 zuzuwarten. Wenn doch, so werden zwei Ärztinnen nicht zurück in den 24-Stunden-Dienst gehen und ihre Stelle in einen benachbarten Kanton wechseln. Dort sind die Voraussetzungen bereits heute vorhanden und die Ärztinnen würden mit Handkuss aufgenommen. Darum muss die Möglichkeit geschaffen werden, dass diese Notfallpraxis im Spital Herisau im Jahr 2018 weitergeführt werden kann.

Finanzen: Beim Ärztelefon werden etwa 133'000 Franken ausgegeben. Es ist ein Telefondienst rund um die Uhr. Wenn unser Kanton einen ärztlichen 24 Stunden Hintergrunddienst bezahlen würde, wären es 77'000 Franken. Ist die ärztliche Leistung, wenn ein Arzt tatsächlich kommt, wirklich so viel weniger Wert, als wenn er seinen Dienst am Telefon verrichtet? Damit sage ich Ihnen, es wurde wirklich versucht, eine faire Lösung aufzuarbeiten, wie die nicht eingesetzten Gelder aus der erhobenen Abgabe wieder zurück in den Notfalldienst gebracht werden können. Daher ist das für den Kanton eine günstige Lösung. Bezüglich der «Kann-Formulierung» in Art. 4 Abs. 1 lit. a^{ter}) wäre ich sehr dankbar, wenn die Beteiligung der Kosten für den ambulanten Notfalldienst gesetzlich fixiert würde, damit die appenzellische Ärztegesellschaft eine Sicherheit für die Planung hätte.

Regierungsrat Weishaupt: Ich danke für Ihre Voten und Überlegungen zu diesem Geschäft. Die «Kann-Formulierung» in Art. 4 Abs. 1 lit. a^{ter}) wurde verschiedentlich angesprochen. Ich habe die Position des Regierungsrates, wieso diese Formulierung bleiben muss, bereits dargelegt. Ich gehe gerne in der Detailberatung nochmals darauf ein, werde mich jetzt aber nicht wiederholen. Kantonsrätin Nef-Alder-Urnäsch stellte zwei Fragen: Erstens wollte sie wissen was geschehen würde, wenn die Notfallorganisationen den Notfalldienst nicht mehr aufrechterhalten könnten und der Regierungsrat die notwendigen Massnahmen ergreifen müsste. Das kann ich im Moment nicht sagen. Mit grossem Dank sind wir im Moment nicht in dieser Situation. In einem solchen Fall müsste betrachtet werden, in welcher Art und Weise der Notfalldienst, ob im ganzen Kanton oder nur in einzelnen Regionen, nicht aufrechterhalten werden kann. Im Kanton Graubünden werden beispielsweise ambulante Zentren in peripheren Tälern unterstützt. Eine solche Situation müsste ganz spezifisch betrachtet werden. Wir haben damit bis jetzt keine Erfahrung. Schweizweit sind die Berufsorganisationen bis jetzt jedoch in der Lage, die Notfalldienste aufrechtzuhalten. Dies geschieht vermehrt durch finanzielle Unterstützung oder ist durch eine gesetzliche Grundlage, mit der Finanzierung durch die Ersatzabgabe, gestützt. Die zweite Frage bezog sich auf die Kontrolle über die Verwendung der Ersatzabgaben. Ein Teil der Aufsicht liegt beim Regierungsrat und ein weiterer Teil liegt bei der FiKo. Die FiKo prüft auch bei organisierten Subventionen des Staates, ob die Gelder richtig verwendet werden. Ich werde Ihre spannende Frage jedoch auf die 2. Lesung aufnehmen, um das genau darzulegen. Weiter nehme ich einen Punkt des Votums von Kantonsrat Vogel-Bühler auf. Grundsätzlich steht die Organisation des ambulanten Notfalldienstes nicht zur Debatte. Das ist explizit die Sache der Berufsorganisationen. Daher ist es überflüssig, diese operative Frage jetzt zu behandeln. Ich nehme jedoch die amtsärztlichen Tätigkeiten auf, weil diese auch von Kantonsrat Rohner-Heiden angesprochen wurden. Diese Tätigkeiten und der ambulante Notfalldienst sind zu trennen. Vor einigen Jahren wurde ein Kostenvergleich zwischen den Tätigkeiten der Amtsärztinnen und Amtsärzten, welche im Kanton arbeiten, und einem Leistungsauftrag an das Institut für Rechtsmedizin in St.Gallen gemacht. Die Kosten wären in etwa gleich gewesen. Vor allem kam aber, in

Rücksprache mit dem Direktor des Departementes Inneres und Sicherheit, mit der Staatsanwaltschaft und der Polizei der Wunsch auf, dass – wenn irgendwie möglich – die Amtsärztinnen und Amtsärzte bei uns im Kanton tätig sein sollten. Andernfalls wäre ein externer Leistungsauftrag eine Option. Wieso wird diese Angelegenheit hier argumentativ überhaupt behandelt? Weil die Appenzellische Ärztesgesellschaft den ambulanten Notfalldienst und die amtsärztliche Tätigkeit ineinander flechtet. Der Regierungsrat bot daher im Sinne der Sache Hand. Grundsätzlich befinden wir uns damit jedoch auf operativer Ebene, weshalb ich hier aufhöre. Ich bin gespannt auf die Detailberatung.

Eintreten ist unbestritten.

Detailberatung.

Art. 4

[...]

Der Regierungsrat beantragt die Ergänzung von Art. 4 Abs. 1 mit einem lit. a^{ter)}:

a^{ter)} kann sich an den Kosten des ambulanten Notfalldienstes finanziell beteiligen;

Kleiner-Speicher beantragt namens der Fraktion der FDP. Die Liberalen folgende Fassung von Art. 4 Abs. 1 lit. a^{ter)}:

a^{ter)} beteiligt sich an den Kosten des ambulanten Notfalldienstes finanziell;

Der ambulante Notfalldienst hat eine grosse Bedeutung. Es wird jedoch immer schwieriger, diesen Dienst aufrechtzuerhalten und die Leute dafür zu motivieren mitzumachen. Ebenso fand ein Wandel in der Ärztesgesellschaft statt, infolgedessen ist die Möglichkeit, 24 Stunden abrufbar zu sein, immer weniger vorhanden. Daher möchte die Fraktion der FDP. Die Liberalen mit der beantragten Änderung von Art. 4 Abs. 1 lit. a^{ter)} eine verbindliche finanzielle Beteiligung für den ambulanten Notfalldienst schaffen.

Regierungsrat Weishaupt: Sie haben Ihren Antrag bereits im Eintretensvotum begründet. Grundsätzlich könnte man sich bei dem Wortlaut fragen, ob man sich an Kosten auch «nicht finanziell» beteiligen kann. Ich empfehle jedoch nicht nur deswegen die Ablehnung des Antrages der Fraktion der FDP. Die Liberalen, sondern aus noch folgenden Gründen: Die Mitwirkungspflicht im Notfalldienst ist eine öffentlich-rechtliche Berufspflicht im Sinne von Art. 40 des Medizinalberufegesetzes (MedBG; SR 811.11). Es handelt sich um einen Dienst der Ärztinnen und Ärzte zugunsten der Patientinnen und Patienten. Und ärztliche Leistungen sind primär von den Personen zu bezahlen, welche sie in Anspruch nehmen. Das heisst, diese Leistungen sind grundsätzlich über den umfassenden Einzelleistungstarif TARMED zu finanzieren. Darum vergüten andere Kantone grundsätzlich nur administrative Aufwendungen, welche unmittelbar im Zusammenhang mit der Organisation des Notfalldienstes stehen. Die «Kann-Bestimmung» ist vor diesem Hintergrund als Entgegenkommen und auch als Wertschätzung gegenüber dem Berufsverband zu verstehen. Die Wertschätzung ist auch bereits mit dem regierungsrätlichen Vorschlag gegeben. Weiter – und das ist sehr zentral – würde ein Finanzierungszwang dazu führen, dass auch dem Berufsverband der Zahnärztinnen und Zahnärzte öffentliche Gelder zugesprochen werden müssten, obwohl sie es gar nicht benötigen und bean-

tragen. Ein weiterer Punkt bei vorbehaltlosen Zahlungen bzw. bei einem Zahlungszwang würde bedeuten, dass der Kanton den Berufsverband auch unterstützen müsste, wenn die Organisation nicht im Sinne der Gesundheitsversorgung wäre oder der Leistungsauftrag nicht den Interessen des Kantons entsprechen würde. Wenn also der ambulante Notfalldienst mit einem Leistungsauftrag vergeben wird, so wie das zurzeit der Fall ist, muss von der Logik her die «Kann-Formulierung» benutzt werden. Ich beantrage Ihnen daher die Ablehnung des Antrages der Fraktion der FDP.Die Liberalen.

Der Rat lehnt den Antrag der Fraktion der FDP.Die Liberalen mit 46:13 Stimmen bei 3 Enthaltungen ab. Damit gilt der Antrag des Regierungsrates als angenommen.

In der Schlussabstimmung stimmt der Rat dem Entwurf für eine Teilrevision des Gesundheitsgesetzes (ambulante Notfallversorgung) in 1. Lesung mit 63:0 Stimmen ohne Enthaltungen zu.

Die Vorlage untersteht bis Freitag, 1. Dezember 2017, der Volksdiskussion.

5. Kantonaler Richtplan, Nachführung 2015; Genehmigung

Mit Bericht vom 9. Mai 2017 beantragt der Regierungsrat:

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. den Richtplan, Nachführung 2015, zu genehmigen.

Mit Bericht vom 22. August 2017 beantragt die vorbereitende parlamentarische Kommission:

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. den Richtplan, Nachführung 2015, zu genehmigen.

Cavelti–Herisau, Präsident der parlamentarischen Kommission (PK): Am 1. Mai 2014 trat die erste Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (nachfolgend RPG-Revision) in Kraft. Darin werden die Kantone verpflichtet, ihre künftige räumliche Entwicklung konkret im kantonalen Richtplan aufzuzeigen. Die vorliegende Nachführung des Richtplans beschränkt sich im Wesentlichen auf die Anpassung der Kapitel über die Siedlung sowie die Grundzüge der anzustrebenden räumlichen Entwicklung. Die restlichen Kapitel bleiben, abgesehen von einigen kleinen Anpassungen, weitgehend unverändert. Gemäss Art. 13 des Gesetzes über die Raumplanung und das Baurecht (Baugesetz; bGS 721.1) könnte der Regierungsrat die beabsichtigten Anpassungen von sich aus vornehmen. Die heute zur Diskussion stehende Nachführung des Richtplans 2015 sieht allerdings sowohl für den Kanton als auch für die Gemeinden gravierende Änderungen vor. Die PK begrüsst daher den regierungsrätlichen Gedanken, dass die Änderungen sehr bedeutend sind und deshalb dem Kantonsrat zur Genehmigung vorgelegt werden. Die RPG-Revision hatte bereits die unmittelbare Wirkung, dass die Kantone nicht nur zur Richtplananpassung verpflichtet werden, sondern auch, dass sie bis zur Genehmigung der Richtplananpassung nur noch Bauzonen einzonen können, wenn die gleiche Fläche ausgezont wird. Noch bedeutender ist das Datum vom 1. Mai 2019. Falls bis zu diesem Datum die Richtplananpassungen durch den Bundesrat nicht genehmigt werden, dürfen überhaupt keine Bauzonen mehr ausgeschieden werden. Darum ist es jetzt an der Zeit, dieses Geschäft dem Kantonsrat zur Genehmigung vorzulegen. Die RPG-Revision verpflichtet die Kantone, in ihren Richtplänen das Siedlungsgebiet verbindlich auf einen Zeithorizont von 25 Jahren festzulegen. Als Grundlage für dieses Raumkonzept wird im Richtplan von Appenzell Ausserrhoden eine Wohnbevölkerungssteigerung von 53'400 auf knapp 60'000 Einwohner über die nächsten 25 Jahre angenommen. Das Szenario «Mittel Plus» auf S. 23 wird von der PK als ambitioniert, aber realistisch eingeschätzt. Ebenso ist es sachgerecht, dass allen Gemeinden ein ähnliches Bevölkerungswachstum zugestanden wird. Die PK setzte sich intensiv mit der Frage auseinander, wie vorzugehen wäre, wenn sich diese Prognose für einzelne Gemeinden nicht bewahrheiten sollte. Solche Abweichungen erscheinen wahrscheinlich. Der Kanton wird aufgrund der alle vier Jahre stattfindenden Überprüfung gefordert, die Richtplanstrategie anzupassen, sofern sich die Situation des Kantons bezüglich der Bauzonen grundlegend ändern sollte und die im Richtplan enthaltenen Massnahmen nicht mehr zweckmässig beurteilt werden können. Es muss aber nicht jede Abweichung eine Richtplanänderung nach sich ziehen. Immerhin stehen noch vierzehn Hektaren Siedlungsgebietserweiterung zur Verfügung, wenn die Gemeinden den Badarfsnachweis für Neueinzonungen, gestützt auf die Ermittlungen der Bauzonenkapazitäten, erbringen können. Unabhängig der Bevölkerungsprognose stehen mit dem neuen Richtplan Flächen für neue Arbeitsplatzgebiete oder öffentliche Nutzungen von jeweils zehn bzw. fünf Hektaren zur Verfügung. Bei den Wohnzonen ist der Fokus auf die nächsten fünfzehn Jahre angelegt. Im Kanton sind genügend Bauzonenreserven vorhanden, jedoch teilweise am falschen Ort. Das hat zur Folge, dass gemäss

Richtplan sieben Gemeinden zu viele Bauzonenreserven haben und bei diesen Gemeinden Auszonungen notwendig werden. Das ist für die betroffenen Gemeinden undankbar und unerfreulich. Die PK hat sich darum überlegt, ob nicht einfach ein höheres Wachstumsszenario angenommen werden könnte, sodass keine Gemeinde Auszonungen vornehmen müsste. In absoluten Zahlen wäre das nicht sehr viel gewesen, die Sprache war von etwa 2000–3000 Einwohnern. Diese Überlegung wurde aber grossmehrheitlich wieder verworfen, weil eine unrealistische Wachstumsprognose vom Bundesrat kaum genehmigt würde und weil aus Sicht des gesamten Kantons der Boden möglichst haushälterisch genutzt werden soll. Vor allem soll eine Entwicklung am richtigen Ort geschehen. Die Gemeinden mit Einzonungsbedarf müssen einen gewissen Spielraum haben. Das funktioniert aber nur, wenn andernorts ausgezont wird. Abzuwarten bleibt was geschieht, wenn einzelne Gemeinden gemäss ihrer Verpflichtung nicht innert der Frist die Auszonungen öffentlich auflegen. Dafür wäre das Instrumentarium der Ersatzvornahme vorgesehen. Darüber müssen wir jedoch im nächsten Traktandum befinden. Innerhalb der PK bestehen gewisse Zweifel darüber, wie griffig dieses Instrument wäre und wie schnell es greifen würde. Verzögerungen bei den Auszonungen hätten aber Konsequenzen, sodass anderswo nicht schnell genug eingezont werden könnte. Diesbezüglich steht der Regierungsrat in der Verantwortung, das Heft in die Hand zu nehmen. Das ist sicher keine einfache Aufgabe, sowohl für die betroffenen Gemeinden, als auch für den Kanton selber. Gemäss bundesrichterlicher Gesetzgebung müssen neu auch Arbeitszonen ausgeschieden werden. Damit soll eine Bewirtschaftung nach qualitativen Vorgaben – mit dem Ziel, aus einer übergeordneten Sicht die Nutzung von Arbeitszonen im Sinne der haushälterischen und zweckmässigen Bodennutzung laufend zu optimieren – erfolgen. Auch hier hat der Kanton eine neue, wichtige Aufgabe. Das vorgeschlagene Konzept ist jedoch nachvollziehbar. Gemäss der bundesgesetzlichen Vorgabe muss in einer Arbeitszone die Bewirtschaftung zwingend eingeführt werden. Gemäss RPG-Revision sind die Kantone verpflichtet, eine Siedlungsentwicklung nach innen zu fördern sowie eine Siedlungserneuerung zu stärken. Es ist richtig und wichtig, dass für die einzelnen im Richtplan vorgesehen Gemeindetypen jeweils andere Vorgaben festgehalten werden. Auch das ist eine für alle Beteiligten zukommende, sehr schwierige und anstrengende Aufgabe. Insofern kommt der Beratung und der Unterstützung des Kantons für die Gemeinden eine weitere zentrale Bedeutung zu. Die vom Bund geforderte innere Verdichtung ist wichtig. Die Zukunft wird weisen, ob die jetzt formulierten Verdichtungsziele auch realisierbar sein werden. Diesbezüglich prallen verschiedene Interessen aufeinander. Die vorgesehene Verdichtung von 10 % erscheint, in Berücksichtigung der Tatsache, dass sie bis zum Jahr 2060 realisiert werden muss, realistisch. Nicht zuletzt muss aber festgestellt werden, dass mit der RPG-Revision den Kantonen sehr viele wichtige neue Funktionen zugewiesen wurden. Ich erwähne an dieser Stelle einige: Der Kanton muss falls nötig Auszonungen durch die Ersatzvornahme durchsetzen; Weiter übernimmt der Kanton die regionalen Abstimmungen für die Einzonungen der auszuzonenden 12.6 Hektaren; Der Kanton übernimmt das Arbeitszonenmanagement; Der Kanton unterstützt bei der inneren Verdichtung die Gemeinden durch Beratungen und Arbeitshilfen, welche bis Ende 2018 vorliegen sollen; Und der Kanton muss die Gemeinden bei der Aufbereitung des Entwicklungsschwerpunktes und den zu errichtenden Sondernutzungsplänen unterstützen und kontrollieren. Hierzu wäre interessant zu erfahren, welche finanziellen Folgen das für den Kanton hat. Die Nachführung des Richtplans 2015 kann nur als Ganzes genehmigt oder abgelehnt werden. Es können keine Änderungen beantragt, sondern lediglich Wünsche und Anregungen eingebracht werden. Die PK prüfte und diskutierte dieses komplexe Geschäft eingehend und intensiv und ist einstimmig der Auffassung, dass der vorliegende Entwurf zweckmässig ist und keine Gründe für eine Ablehnung bestehen. Die PK erkannte aber einige Handlungsfelder, welche bei der nächsten Überprüfung speziell zu durchleuchten wären. Dazu gehören die stärkere Verankerung des Energiekonzepts sowie die Radwegnetzplanung. Abschliessend bedanke ich mich bei den Kolleginnen und Kollegen der PK für die gute und engagierte Zusammenarbeit und die intensiven und kontroversen Diskussionen. Ebenso bedanke ich mich beim Departement für die fachliche Unterstützung, insbesondere bei Herrn Gallus Hess und dem externen Berater, Herrn Michael Wüthrich.

Regierungsrat Biasotto, Direktor Departement Bau und Volkswirtschaft: Der Präsident der PK hat Ihnen ausführlich und treffend dargelegt, um was es bei dieser Vorlage geht, weshalb ich mich kurz fasse. Mit der vorliegenden Nachführung des kantonalen Richtplans würden wir den ersten Teil einer grossen Aufgabe erfüllen. Wir würden zusammen die planerischen Grundlagen für die Umsetzung der RPG-Revision schaffen. Diese Vorgaben sind für die heranwachsende nächste Generation die Leitplanken für eine nachhaltige Raumentwicklung in Appenzell Ausserrhoden. Wir müssen den kantonalen Richtplan sowie das Baugesetz bis spätestens 1. Mai 2019 anpassen. Falls dies nicht geschieht, dürfen wir in Appenzell Ausserrhoden keine neuen Einzonungen mehr vornehmen. Damit wäre die Entwicklung des Kantons komplett blockiert und das muss unbedingt vermieden werden. Mit der vorliegenden Nachführung des kantonalen Richtplans erfüllen wir die Anforderungen des Bundes. Damit würden wir das Bauzonenmoratorium aufheben und unseren Blick wieder in die Zukunft richten. Der nachgeführte kantonale Richtplan hat einen langen Weg hinter sich. Gemäss den Vorgaben des Baugesetzes wäre – rein formal betrachtet – die Genehmigung des Kantonsrates nicht notwendig gewesen. Man hätte auch zum Schluss kommen können, dass es sich hier um eine reine Einzelanpassung handelt. Aus Sicht des Regierungsrates war jedoch von Anfang an klar, dass die Änderungen von grosser Tragweite sind. Daher müssen sie politisch breit abgestützt sein, um in der Bevölkerung die notwendige Akzeptanz zu finden. In diesem Sinn arbeitete der Regierungsrat von Beginn an eng mit den Gemeinden zusammen und die Entwürfe wurden in zwei Vernehmlassungen öffentlich breit diskutiert. Das, was Ihnen heute vorliegt, ist das Resultat dieses langen Wegs. Mit diesem nachgeführten kantonalen Richtplan würde gewissermassen eine Zeitenwende eintreten. Dort, wo früher jede Gemeinde für sich alleine betrachtet wurde, steht heute die langfristige Entwicklung des gesamten Kantons Appenzell Ausserrhoden im Fokus. Es liegt in der Verantwortung des Regierungsrates und des Kantonsrates, diese langfristige Entwicklung über die Gemeindegrenzen hinaus zu gestalten. Das bedeutet aber auch, dass diejenigen Gemeinden, die in Anbetracht ihrer bisherigen Entwicklung über zu grosse Bauzonenreserven verfügen, diese Reserven freigeben müssen und denjenigen Gemeinden zur Verfügung stellen, die in ihrer bisherigen Entwicklung über zu kleine Bauzonenreserven verfügen. Die sogenannten sieben «Aussonnungsgemeinden» stehen damit in einer ganz besonderen Verantwortung gegenüber den dreizehn «Einzonungsgemeinden». Mit dem nachgeführten kantonalen Richtplan wird es an ihnen liegen, so schnell wie möglich ihre Reserven freizugeben, damit sich der Kanton als Ganzes weiterentwickeln kann. Der Kanton wird sie mit dieser schwierigen Aufgabe selbstverständlich nicht alleine lassen. Die vor uns liegenden Herausforderungen in der Umsetzung der Nachführung werden wir zusammen sicher meistern. Deshalb machen wir heute gemeinsam bitte den ersten Schritt, treten auf die Vorlage ein und genehmigen die Nachführung 2015 des kantonalen Richtplans.

Gantenbein–Waldstatt, im Namen der Fraktion der FDP.Die Liberalen: Der Kantonsrat behandelt heute zwei Vorlagen, welche in einem sehr engen Verhältnis zueinander stehen: Die Nachführung 2015 des kantonalen Richtplans und die Teilrevision des Baugesetzes. Der Richtplan gibt die Stossrichtung vor und das Baugesetz nimmt die Strategie ab und setzt sie um. Die Überarbeitung des Richtplans ist ein klarer Auftrag des Schweizer Volks. Ein Schwerpunkt liegt darin, dass mit dem Boden haushälterisch umgegangen wird. Die Fraktion der FDP.Die Liberalen unterstützt die Nachführung 2015 des Richtplans, denn die RPG-Revision per 1. Mai 2014 hat grosse Auswirkungen auf unseren Kanton. Wird die Nachführung 2015 nicht bis zum 1. Mai 2019 durch den Bundesrat genehmigt, dürfen keine Bauzonen mehr ausgeschieden werden. Das würde die Weiterentwicklung des Kantons einschränken oder gar stoppen. Der Richtplan geht innert 25 Jahren von einem Wohnbevölkerungswachstum von rund 6'600 Einwohner auf knapp 60'000 Einwohner aus. Leider sind die Bauzonen in einzelnen Gemeinden teilweise zu gross, weshalb diese Gemeinden unpopuläre Auszonungen anordnen müssen. Dieses Vorhaben kann teuer und vor allem langwierig sein. Damit einzelne Gemeinden in ihrem Wachstum aber nicht unnötig gestoppt werden, ist es sinnvoll, dass der Kanton personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung stellt, damit das Gesamtwachstum über alle Gemeinden bzw. über den ganzen Kanton erreicht werden kann. Trotz einer Unterscheidung von verschie-

denen Gemeindetypen wird die Innenverdichtung eine grosse Herausforderung. Das wird ein Generationenprojekt werden. Aus diesem Grund sind die Gemeinden angehalten, diesen Prozess – wenn nicht bereits erfolgt – möglichst schnell in Angriff zu nehmen. Die Fraktion der FDP. Die Liberalen bedauert, dass nicht auf einzelne Artikel Einfluss genommen, sondern die Nachführung des Richtplans nur als Ganzes genehmigt oder zurückgewiesen werden kann. Ein Nachteil ist, dass das RPG – fast in einem vorauseilenden Gehorsam, beispielsweise bei der Windenergie – durch den Kanton nicht voll ausgeschöpft wird. Hier schränken wir uns möglicherweise ein, weil wir nicht wissen, was bei der Windenergie künftig geschieht und welche Entwicklung diesbezüglich vor uns liegt. Die Fraktion der FDP. Die Liberalen ist für Eintreten und für Genehmigung der Nachführung 2015 des kantonalen Richtplans.

Andreani–Herisau, im Namen der SVP-Fraktion: Die SVP-Fraktion ist für Eintreten auf die Vorlage und stimmt der Nachführung 2015 des kantonalen Richtplans zu. Mit dieser Fassung wird jetzt gestartet. Der Richtplan wird jedoch periodisch immer wieder überprüft bzw. überarbeitet. Das Instrument basiert auf einer rollenden Planung und muss sich den Veränderungen immer wieder anpassen. Die Nagelprobe, ob die Richtplanung überhaupt praxistauglich sein wird, steht jedoch noch an. Was meinen wir damit? Es gibt Gemeinden, die Bauland auszonieren müssen und andere, die Einzonungen vornehmen dürfen und wollen. Es liegt in der Natur der Sache, dass es je nach beschreitendem Rechtsweg sehr lange dauern kann, bis die Auszonungen vollzogen sind. Die Gemeinden, die auf die Einzonungen angewiesen sind, könnten damit Probleme bekommen. Durch zu späte Einzonungen könnten Investoren, das Gewerbe oder die Industrie alternative Standorte ins Auge fassen müssen. Die SVP-Fraktion erwartet daher, dass mit der Umsetzung des Richtplanes pragmatisch umgegangen wird. Die Entwicklung unseres Kantons darf durch den Richtplan nicht beeinträchtigt werden. Wir erwarten, dass sich alle Beteiligten des Bundes, des Kantons und der Gemeinden nicht gegenseitig mit einem Kompetenzgerangel beschäftigen und erklären, warum es nicht geht. Es muss Flexibilität an den Tag gelegt werden, weil wir in einer Einführungsphase sind. Jede Gemeinde, die sich entwickeln will, muss das in dem Zeitrahmen machen können, wie es die Wirtschaft erwartet. Im Weiteren ist die SVP-Fraktion einstimmig der Überzeugung, dass auf das Kapitel der Windenergieanlagen verzichtet hätte werden können. Es ist in keiner Weise realistisch, in unserem lieblichen und kleinen Kanton solch grosse Windenergieanlagen zu realisieren. Die SVP-Fraktion wird in der Detailberatung zu einzelnen Punkten Fragen stellen und bedankt sich bei der PK und allen Beteiligten für die umfassende und sehr gute Arbeit.

Weber–Trogen, im Namen der SP-Fraktion: Die SP-Fraktion begrüsst die Nachführung 2015 des kantonalen Richtplans. Der vorliegende Richtplan ist thematisch breit abgestützt und entspricht in seinem Wesen vor allem der Dringlichkeit der Umsetzung, welche gemäss den Anforderungen von Art. 8 und Art. 8a des Raumplanungsgesetzes (RPG; SR 700) besteht. Weil wir den Richtplan nur genehmigen oder nicht genehmigen können, sind uns die Hände gebunden. Eigentlich gibt es nur ein Ja oder ein Ja. Der Richtplan ist in Ordnung, aber es sind deutliche Schwächen auszumachen. Im ganzen Richtplan ist die Rede von Baukultur, Nachhaltigkeit und Qualität beim Bauen. Die Bauqualität beginnt aber mit der Qualität der Bauzonen und deren Entwicklung. Trotzdem wird bei den Siedlungsgebietsreduktionen das Wachstumsziel lediglich bis 2040, mit der Bauzonkapazität vom 1. Mai 2014, herangezogen. Es kam kein qualitatives Merkmal, wie der partizipative Prozess der Arealentwicklung, ein Architekturwettbewerb bei der Entwicklung der Quartierpläne oder ein Anschluss der Bauzonen an den öffentlichen Verkehr, zur Anwendung. Wo sind die Qualitätsmerkmale für die Entwicklung und die Verdichtung, an denen man sich orientieren könnte? Der Richtplan bietet keine Antworten auf diese Fragen. Sicher, das Entwickeln und das Prüfen dieser Merkmale benötigt Zeit, aber es wäre machbar und brächte mehr Qualität beim Bauen. Obwohl der nachhaltige Umgang mit der Energie als eines der wichtigsten Themen unserer Zeit darstellt, widerspiegelt sich dies nicht im nachgeführten Richtplan. Die SP-Fraktion steht klar hinter der energischen oder eben energetischen Forderung der PK, dass Nachholbedarf besteht. Radwege haben vielleicht keine so grosse Bedeutung, wie die

Energiewende, bilden aber trotzdem ein wichtiges Puzzleteil in der Konstruktion einer lebenswerten und nachhaltigen Umwelt. Die Gestaltung der Radwege muss sicher und zukunftsträchtig sein – vor allem wenn man bedenkt, dass das Appenzellerland auf der Fahrradfahrer-Landkarte mit den E-Bikes neu positioniert wird. Wir müssen unsere Attraktivität pflegen und ausbauen. Diesbezüglich hat der Richtplan Nachholbedarf. Diese drei Themen sollten unbedingt und frühzeitig in den Prozess der nächsten Überarbeitung des Richtplanes eingeleitet werden. Die SP-Fraktion ist für Eintreten und genehmigt die Nachführung 2015 des kantonalen Richtplans.

Rütsche-Fässler–Herisau, im Namen der CVP/EVP-Fraktion: Das Schweizer Stimmvolk stimmte am 3. März 2013 mit 63 % dem neuen Raumplanungsgesetz zu. Damit wurden die Kantone verpflichtet, innert fünf Jahren ihre kantonalen Richtpläne zu überarbeiten und insbesondere den Teil Siedlung, mit dem Entwicklungsbedarf der nächsten 25 Jahre, an die neuen Vorgaben anzupassen und die gesetzlichen Grundlagen zum Ausgleich der Planungsvor- und der Planungsnachteile zu schaffen. Als Grundlage für das Raumkonzept und für die Festlegung des Siedlungsgebietes wurde das Szenario «Mittel-Plus» verfolgt. Gestützt darauf wird für den Zeithorizont bis 2040 von rund 60'000 Einwohnern und von etwa 21'600 Beschäftigten ausgegangen. Das Siedlungsgebiet umfasst eine Fläche von insgesamt 1'577 ha. Für die CVP/EVP-Fraktion erscheint dieses Szenario ambitioniert. Die Nachführung des Richtplans 2015 kann nur als Ganzes genehmigt oder nicht genehmigt werden. Daher beschränkt sich die CVP/EVP-Fraktion auf die Feststellung, dass der vorliegende kantonale Richtplan nachvollziehbar und plausibel ist. Die CVP/EVP-Fraktion unterstützt die eingebrachten Anliegen und Wünsche der PK, ist für Eintreten und genehmigt einstimmig die Nachführung 2015 des kantonalen Richtplans.

Wirz–Urnäsch, im Namen der Gruppierung der Parteiunabhängigen: Diese Nachführung betrifft nur einen Teil der Kapitel des ganzen Richtplans und führte daher bei der Gruppierung der Parteiunabhängigen zu keinen grossen Grundsatzdiskussionen. Es ist allen klar, dass der Richtplan und auch das später zu behandelnde Baugesetz bis zum 1. Mai 2019 angepasst sein müssen, damit wir uns nicht selbst blockieren. Da wir zum Richtplan nur Ja oder Nein sagen können und es sich um eine behördenverbindliche Vorlage handelt, hält sich das Interesse an Detaildiskussionen in Grenzen. Wäre da nicht eine andere gesetzliche Regelung denkbar oder machbar? Das Bevölkerungswachstumsziel von 60'000 Einwohnern bis 2040 ist sicher sehr ambitiös, mindert aber die Auseinandersetzungen der Auszonungen. Durch die Gruppierung der Parteiunabhängigen wurde die Einteilung der Gemeinden nach den Funktionen teilweise skeptisch beurteilt, denn das schränkt die Entwicklung der ländlichen Gemeinden ein. Andererseits fehlt im ganzen Richtplan die Bedeutung der Landwirtschaft, welche genau für diese Gemeinden sehr wichtig ist. Dass die Windenergieanlagen auf den Stand einer Vororientierung gestellt wurden, ist aus heutiger Sicht richtig, zeugt aber nicht von besonderem Mut des Regierungsrates. Die Gruppierung der Parteiunabhängigen unterstützt die Erwartungen der PK bezüglich einer besseren Abstimmung mit dem Energiekonzept und der Radwegproblematik anlässlich der Überprüfung in vier Jahren. Die Gruppierung der Parteiunabhängigen ist für Eintreten und stimmt der Nachführung 2015 des kantonalen Richtplans grossmehrheitlich zu.

Müller-Schoch–Hundwil: Die Nachführung des kantonalen Richtplans hat eine hohe Priorität. Aktuell werden Bauvorhaben blockiert. Die kantonalen Ämter begründen dies bei der Eingabe der Quartierpläne mit der Aussage, dass gesetzliche Grundlagen fehlen. Grundeigentümer, Bauwillige und Gemeinden legen ein Projekt zur Vorprüfung vor. Es gingen bereits viele interne Verhandlungen und Vorabklärungen voran. Es wurde auch bereits viel Geld für Planungskosten ausgegeben. Ist es nun richtig, dass solche Projekte, welche ein verdichtetes Bauen fördern – die vorgegebenen Auszonungsflächen der Gemeinden liegen schon vor und das Bauland ist eingezont –, einfach blockiert werden? Damit besteht das Risiko, dass Projekte, welche dringend zur Entwicklung benötigt werden, bachab gehen. Die Grundeigentümer haben irgendwann genug

von diesem Hin und Her, vom Warten und vertröstet werden. Wer muss für solche Schäden aufkommen? Die Erledigung der Nachführung des kantonalen Richtplans ist entscheidend. Es stellt sich aber wirklich die Frage, welche gesetzlichen Grundlagen aktuell eingehalten werden müssen? Können Projekte aus Angst vor Präjudiz einfach bis zur Nachführung des kantonalen Richtplans blockiert werden? Darum – vorwärts mit dem neuen Richtplan.

Cavelti–Herisau: Ich bedanke mich bei den Fraktionen für die eingehende Auseinandersetzung mit der Nachführung des Richtplans. Die Überlegungen der PK fanden einhellig Zustimmung. Daher gehe ich nur kurz auf einige Punkte ein. Die SVP-Fraktion und die Fraktion der FDP. Die Liberalen sprachen den Mechanismus, dass nur eingezont werden kann, wenn vorher ausgezont wurde, als zentrales Problem an. Das ist so und diese Auszonungen sind sicher eine schwierige Aufgabe für die betroffenen Gemeinden und den Kanton. Um das zu lösen und zu vollziehen, muss wahrscheinlich eine pragmatische Vorgehensweise angewendet werden, wie es auch Kantonsrat Andreani–Herisau erwähnte. Die Gruppierung der Parteionabhängigen sprach die Einteilung der Gemeinden in Gemeindetypen an, welche problematisch für die Entwicklung bestimmter Gemeinden sein könnte. Die PK findet diese Einteilung nachvollziehbar, auch wenn gewisse Gemeinden zumindest von der Bevölkerungszahl her nicht als ländliche Gemeinden qualifiziert werden müssten. Bezüglich des Verdichtungsziels oder von möglichen Einzonungen gibt es dazu Vor- und Nachteile.

Regierungsrat Biasotto: Ich danke den Fraktionssprechern für die überzeugende Zustimmung zur Nachführung des kantonalen Richtplans. Die Themen der Windkraftanlagen, Radwege usw. werden wir sicher in der Detailberatung aufnehmen. Ich gebe eine Antwort zu folgenden zwei Punkten: Erstens zur Frage der Bauqualität, welche Kantonsrat Weber–Trogen ansprach. Der Richtplan ist ein für die Behörden und nicht für die Grundeigentümer verbindliches Instrument. Wenn die Qualität des Bauens verankert werden möchte, muss das an anderer Stelle eingebracht werden, beispielsweise im Baugesetz. Möglicherweise wird diese Frage in der zweiten Teilrevision des Baugesetzes aufgenommen. Zweitens zur Frage der finanziellen Folgen des Richtplans und dessen Umsetzung. Der Regierungsrat und insbesondere ich als Vorsteher des Departementes Bau und Volkswirtschaft streben an, dass keine Mehrkosten entstehen. Die ohne Zweifel erforderliche personelle Aufstockung einer Vollzeitstelle – davon gehen wir jetzt aus – soll mit dem Sachaufwand kompensiert werden. Das ergibt bezüglich der vorgesehenen Umsetzung des Richtplans keine effektiven Mehraufwendungen im Voranschlag 2018 und im Aufgaben- und Finanzplan.

Eintreten ist unbestritten.

Detailberatung.

3. Bemerkungen zu den vorgenommenen Änderungen

Reutegger–Schwellbrunn: Die Auszonungsfläche der Gemeinde Schwellbrunn beträgt 1.1 ha. Wir wehren uns nicht gegen eine Auszonung. Die Berechnung der Fläche ist jedoch äusserst suspekt und wir setzen ein grosses Fragezeichen dahinter. Gemäss Richtplanentwurf vom 13. März 2015 hätte die Gemeinde Schwellbrunn 1.7 ha auszonieren müssen. Auf das damalige Schreiben, mit der Bitte um Offenlegung, wie sich die Fläche zusammensetzt, bekamen wir keine detaillierte Antwort. Wir stellten aber fest, dass das heutige Richtplanverfahren die Fläche um rund einen Drittel korrigierte. Während der Vernehmlassungsfrist

zum vorliegenden Richtplan bekam die Gemeinde Schwellbrunn leider keine Offenlegung der im Detail zusammengesetzten Flächen. Unmittelbar nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist erhielten wir die detaillierte Flächenberechnung. Die Prüfung ergab für uns, dass die Berechnung nicht stimmen kann. Mit Schreiben vom 7. April 2017 wandte sich die Gemeinde nochmals mit einer Mitteilung an den Regierungsrat, dass die Berechnung für die Gemeinde Schwellbrunn nicht stimmt. Mit Schreiben vom 6. Mai 2017 antwortete das Departement Bau und Volkswirtschaft, dass sich eine Reduktion zum jetzigen Zeitpunkt nicht rechtfertigt, die Flächen aber zu einem späteren Zeitpunkt nochmals überprüft und allfällige Anpassungen vorgenommen werden. Von unserer Seite aus erfolgte eine weitere Intervention, worauf sich der Direktor des Departementes Bau und Volkswirtschaft anbot, die Sache nochmals mit einem weiteren Planungsbüro zu überprüfen. Spannend dabei ist, dass das neue Planungsbüro insgesamt 54 Grundstücke anders bezifferte, als sie beim ersten Planungsverfahren beurteilt wurden. Dafür wurden neue Flächen festgelegt, welche vorab nicht in der Berechnung enthalten waren. Die Gemeinde Schwellbrunn kann das nicht nachvollziehen. Wie bestätigt, bestehen keine Spielregeln im Verfahren. Bevor ein Richtplanverfahren durchgeführt wird, müsste jedoch klar festgelegt werden, wann eine Fläche als überbaut gilt und wann nicht. Ein Ermessensspielraum ist sicher gut, aber nicht in dieser Form. Mir persönlich kommt bei dieser ganzen Regelung Art. 56 des Baugesetzes in den Sinn. Bereits damals wurde mit Wenn und Aber etwas umgesetzt, was schlussendlich nicht standhielt. Aus Sicht der Gemeinde Schwellbrunn gibt mir die folgende Tatsache zu denken: Schwellbrunn hat von zwei Planungsbüros berechnete Datengrundlagen. Haben das die anderen Auszonungsgemeinden auch? Wenn keine Definition vorliegt, per wann ein Grundstück als überbaut oder nicht überbaut gilt, werden spätestens beim Auszonungsverfahren grosse Rechtsstreitigkeiten entstehen. Die Gemeinde Schwellbrunn möchte dieses Verfahren nicht behindern. Wir sind sehr daran interessiert, dass der ganze Kanton wachsen kann. Aber wir sind der Meinung, dass für alle Gemeinden die gleichen Spielregeln gelten müssen. Damit fordere ich vom Regierungsrat folgende Punkte:

- Die Festlegung, wann ein Grundstück als bebaut gilt und wann nicht.
- Allen Auszonungsgemeinden müssen die detaillierten Berechnungen der Flächen offengelegt werden.
- Aufgrund der geschaffenen Parameter soll der heute vorliegende Richtplan innerhalb von drei Jahren nochmals überarbeitet und vorgelegt werden.

Sollte heute keine Zusage zu diesen Punkten erfolgen, werde ich dem heute vorliegenden Richtplan nicht zustimmen.

Regierungsrat Biasotto: Ich nehme Stellung zu den Aussagen von Kantonsrat Reutegger–Schwellbrunn. Ich habe volles Verständnis für die anspruchsvolle Ausgangslage der Gemeinde Schwellbrunn, welche in den nächsten vier Jahren Auszonungen von 1.1 ha vornehmen soll. Zum angesprochenen Hergang sage ich Folgendes: Zwischen der ersten und der zweiten Vernehmlassung mussten die Flächen tatsächlich korrigiert werden. Das war nicht nur bei der Gemeinde Schwellbrunn, sondern auch bei Walzenhausen und Trogen der Fall. Warum? Es wurde festgestellt, dass bei den von den Gemeinden gemachten Eingaben der bebauten Flächen Fehler enthalten sind. Bis zur ersten Vernehmlassung wurden die Angaben der Gemeinden bezüglich den angegebenen Flächen nicht überprüft. Man ging davon aus, dass die Zahlen stimmen. Aufgrund der Zweifel der Gemeinde Schwellbrunn wurden diese Zahlen jedoch überprüft. Dabei wurden zwischen der ersten und der zweiten Vernehmlassung bei drei Gemeinden Fehler festgestellt. Diese Fehler wurden korrigiert und bei Schwellbrunn resultierte daraus, dass die auszuzonende Fläche von 1.7 ha auf 1.1 ha vermindert wurde. Die Gemeinde Schwellbrunn kam, wie gesagt, im Frühling nochmals auf das Departement zu und stellte die auszuzonende Fläche erneut in Frage. Die Überprüfung wurde nochmals gemacht und die Richtigkeit der Flächen wurde bestätigt. Die Intervention wurde am 5. Mai 2017 schriftlich beantwortet und die Flächen wurden bestätigt. Trotzdem veranlassten wir eine Expertise. Die Expertise errechnete die gleichen Flächen, wie der Regierungsrat im vorliegenden Richtplan ausweist. Diese wurden

selbstverständlich unter Einbezug des Toleranzwerts und unter Berücksichtigung des Toleranzabzugs gemacht. Mit der Forderung, den Richtplan innerhalb der nächsten drei Jahre erneut zu überarbeiten, blockieren wir uns. Es würde eine Kettenreaktion in Gang gesetzt, welche alle anderen 19 Gemeinden einbeziehen würde. Zu den von Kantonsrat Reutegger–Schwellbrunn gestellten Anträgen ist Folgendes zu sagen: Die Festlegung der bebauten und unbebauten Flächen ist definiert. Die Offenlegung der Flächen und deren Berechnungen waren in jeder Gemeinde transparent und eine Überarbeitung innerhalb der nächsten drei Jahre bringt nichts. Der Regierungsrat macht gemäss Verpflichtung in vier Jahren eine Überprüfung des Richtplans. Dann wird eine Standortbestimmung gemacht. Dies macht Sinn und alles andere ist im Moment nur unnötiger Energieverbrauch. Darum bitte ich Sie, der Nachführung 2015 des kantonalen Richtplans zuzustimmen und nicht wegen der Berechnung abzulehnen. Die jetzige Berechnung stimmt und die Expertise bestätigt die Richtigkeit der Zahlen.

Wipf–Wolfhalden: Ich äussere mich ebenfalls zu den Flächenangaben. Der Gemeinderat von Wolfhalden stellte ebenfalls fest, dass die Flächenangaben im vorliegenden Richtplan von jenen Daten, welche der Gemeinde kommuniziert wurden, abweichen. Gemäss den Aussagen von Regierungsrat Biasotto sollen die jetzt im Richtplan vorhandenen Flächenangaben stimmen und die Fehler wurden vorher auf Seiten der Gemeinden gemacht. Habe ich das richtig verstanden?

Reutegger–Schwellbrunn: Ich gebe Regierungsrat Biasotto noch eine Antwort. Erstens kann ich mich mit vier Jahren auch einverstanden erklären. Aufgrund anderer Diskussionen ist es sicher notwendig, in vier Jahren wieder zu handeln. Zweitens weise ich vehement zurück, dass Spielregeln im Raum stehen sollen, wann ein Grundstück als bebaut oder nicht bebaut gilt. Ansonsten erwarte ich, dass mir diese Regelungen zugestellt werden. Drittens war es für mich sehr störend, dass wir die Daten im Detail erst nach langem Warten und mehreren E-Mails und vor allem erst nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist bekamen. Daher ist es nicht richtig, dass eine Gemeinde die Daten verlangen kann und diese einfach zugestellt werden.

Regierungsrat Biasotto: Kantonsrat Reutegger–Schwellbrunn bitte ich für das lange Warten um Entschuldigung. Wir möchten nicht, dass das Schule macht. Wir möchten Ihnen die bestmögliche Unterstützung im Prozess bieten, welcher auf Sie zukommt. Der Prozess wird anspruchsvoll, und diesbezügliche Verhandlungen musste wohl noch kaum jemand hier im Saal schon einmal machen. Einig sind wir uns mit der nächsten Standortbestimmung innerhalb der nächsten vier Jahre. Jetzt sollten wir uns darauf konzentrieren, dass der Auftrag der RPG-Revision im Richtplan umgesetzt wird und wir nicht bereits jetzt wegen Definitionen aneinandergeraten. Bei den Flächen wird es immer einen Spielraum geben. Nehmen wir beispielsweise eine Restparzelle Bauland von etwa 100 m², welche an die Landwirtschaftszone grenzt. Ich als Baufachmann vertrete die Meinung, dass auf dieser Parzelle nichts mehr gebaut werden kann, weswegen sie zum Rest der Parzelle gezählt wird und als bebaut gilt. Der Eigentümer vertritt aber vielleicht die Ansicht, dass der Boden für ihn als unbebaut gilt, weil er darauf noch einen Ziegenstall bauen könnte. Es wird daher immer einen Interpretationsspielraum geben. Zur Aussage von Kantonsrat Wipf–Wolfhalden. Mir ist keine Korrektur in der Gemeinde Wolfhalden bekannt. Die Gemeinden führen selber jährlich die bebauten und unbebauten Parzellen im System nach. Da können Fehler passieren, welche offensichtlich in der Gemeinde Schwellbrunn geschahen.

Andreani–Herisau: Wir hatten nun eine kleine Episode von zwei Auszonungsgemeinden. Herisau wird einzonen dürfen. Es rumpelt jedoch bereits etwas. Ich habe daher grösste Bedenken und es wird mir mulmig, wenn ich daran denke, dass wir in Herisau in einigen Jahren auf die Aus- resp. Einzonungen angewiesen sein werden.

Regierungsrat Biasotto: Mir ist es nicht mulmig. Tatsache ist, dass in der Vergangenheit in unserem Kanton zu grosszügig und zu viel Bauland eingezont wurde. Das ist unser Problem heute. Ich mache niemandem einen Vorwurf, aber wir sind gezwungen, diese Bilanz selber zu korrigieren. Nebenbei wuchs unser Kanton nicht so schnell wie andere Kantone. Appenzell Ausserrhoden wuchs in den vergangenen zehn Jahren etwa so viel, wie der Kanton Zürich zeitweise in einem Monat, um etwa 3'000 Einwohner. Der Kanton St.Gallen ist auch in einer anderen Situation, denn er vollzog in der Vergangenheit nicht zu viele Einzonungen. Daher müssen dort heute keine Auszonungen in demselben Ausmass, wie wir sie machen müssen, vorgenommen werden.

II. Anpassungen (Genehmigungsinhalt)

Raschle–Schwellbrunn zu Seite II.31 ff., Richtungsweisende Festlegungen: Gemäss Bericht sollen die erfolgreich ausgezonten Flächen den vorgesehenen Entwicklungsgemeinden zugewiesen werden. Ich möchte im Hinblick auf das nächste Traktandum, in welchem wir die Mehrwertabgabe behandeln, wissen, wie das genau abgehandelt wird. Müssen zuerst alle Auszonungen vollzogen werden, damit überhaupt neu eingezont werden kann, oder kann eine einzelne Fläche von beispielsweise 2 a erfolgreich ausgezont und sogleich neu eingezont werden?

Regierungsrat Biasotto: Ich gehe davon aus, dass rechtsgültig erfolgreich ausgezonte Flächen in einen Topf hineingehen. Es werden Gespräche mit Einzonungsgemeinden geführt, und bei unmittelbarem Bedarf werden die Flächen für eine Einzonung zugeordnet. Für eine Zuordnung werden jedoch sicher alle Gemeinden kontaktiert, um den Bedarf bzw. die Nachfrage abzuklären. Das ist eine nachfrageorientierte Geschichte.

Raschle–Schwellbrunn: Das sieht nach sehr viel Komplexität und sehr vielen Herausforderungen aus.

Meier–Herisau zu Seite II.97, Windenergie: Auf S. 97 ist zu lesen, dass grosse Windenergieanlagen (WEA, mehr als dreissig Meter Gesamthöhe) raumwirksam sind und gemäss Art. 2 RPG der Planungspflicht unterliegen. Auf S. 100 sind die diesbezüglichen Aussagen des Kantons aufgeführt. Ich zitiere: «Ausserhalb der Bauzone ist auf den Bau von kleinen Windenergieanlagen aus Gründen der Effizienz, der Wirtschaftlichkeit und des Landschaftsbildes grundsätzlich zu verzichten. Ausnahmen sind für nicht ans Stromnetz angeschlossene Selbstversorger möglich.» Aufgrund dessen ist eine Windenergieanlage mit fünf oder drei Metern Höhe ausserhalb der Bauzone nicht bewilligungsfähig, weil dafür eine Zone ausgeschieden werden müsste. Der Aspekt der Wirtschaftlichkeit muss verschieden betrachtet werden. Im Energiekonzept 2017–2025 diskutierten wir verschiedene Möglichkeiten. Es ging dabei auch um eine Diversifizierung bei der Stromproduktion. Eine Photovoltaikanlage produziert beispielsweise im Sommer und am Tag sehr viel Strom, jedoch im Winter oder in der Nacht nicht. Dazu würde es vielleicht Sinn machen, eine kleine Windanlage zu betreiben, um bei der Stromproduktion eine gewisse, immer vorhandene Bandbreite zu erzeugen. Dass diese Möglichkeit nun von Seiten des Kantons völlig eingeschränkt wird, ist schlecht. Aus diesem Grund bitte ich Regierungsrat Biasotto um eine diesbezügliche Stellungnahme. Ist wirklich bereits die kleinste Windanlage für eine Diversifizierung der Stromproduktion verboten? Können Sie sich einen Handlungsspielraum vorstellen, dass in einer späteren Anpassung eine Aufweichung dieser Einschränkung geschehen könnte?

Regierungsrat Biasotto: Ich danke für Ihre Frage. Es erscheint mir wichtig, dass wie zitiert Ausnahmen für kleine Windkraftanlagen ausserhalb der Bauzonen möglich sind – nämlich dort, wo kein Stromnetz vorhanden ist. Wenn ein Stromnetz vorhanden ist, wäre eine kleine einzelne Windkraftanlage unwirtschaftlich. Wenn Einzelanlagen in abgelegenen Gebieten der Streusiedlung erstellt würden, müssten für die Einspeisung ins

Stromnetz hohe Investition getätigt werden. Eine Einspeisung würde einen Netzausbau beinhalten, und das wäre unverhältnismässig für einzelne Anlagen. Unter dem raumplanerischen Aspekt muss die Windkraft mit grösseren Anlagen konzentriert betrieben werden. Weil wir im Kanton eine Streusiedlung haben, lassen wir es nicht zu, dass im grossen Stil viele kleine Anlagen zugelassen werden.

Meier-Herisau: Es geht mir um eine Anlage, welche vielleicht 10 KWh herstellt und deshalb keine Einspeisung ins Stromnetz erfolgt. Diese Anlage wird mit einer Speicheranlage abgefangen. Warum ist das verboten? Könnte man sich vorstellen, dass diese Selbstversorger-Anlage bewilligt würde?

Regierungsrat Biasotto: Im Moment läuft die Debatte über die zweite Teilrevision des RPG. Darin ist das Bauen ausserhalb der Bauzonen und die Qualität des Bauens ein wichtiges Thema. Ich kann nicht ausschliessen, dass im Zuge einer zweiten Teilrevision des Baugesetzes die Windanlagen nochmals betrachtet werden. Im Moment hat der Regierungsrat aber die feste Überzeugung, dass Kleinanlagen in der Streusiedlung nicht zugelassen werden sollten, weil das Landschaftsbild zu einschneidend verändert würde.

In der Schlussabstimmung genehmigt der Rat die Nachführung 2015 des kantonalen Richtplans mit 58:2 Stimmen bei 2 Enthaltungen.

Pause von 15.29 bis 15.45 Uhr

6. Baugesetz, Teilrevision (RPG-Revision 2012); 1. Lesung

Mit Bericht vom 9. Mai 2017 beantragt der Regierungsrat:

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. der Teilrevision des Baugesetzes (RPG-Revision 2012) in 1. Lesung zuzustimmen.

Mit Bericht vom 1. September 2017 beantragt die vorbereitende parlamentarische Kommission:

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. der Teilrevision des Baugesetzes (RPG-Revision 2012) mit den von der parlamentarischen Kommission vorgeschlagenen Änderungen in 1. Lesung zuzustimmen.

Cavelti–Herisau, Präsident der parlamentarischen Kommission (PK): Der Bund setzte bei der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG; SR 700) den Kantonen nicht nur bezüglich der Nachführung des Richtplans eine fünfjährige Frist, sondern auch im Zusammenhang mit dem Mehrwertausgleich. Auch diesbezüglich gilt, dass nach Ablauf der Umsetzungsfrist von fünf Jahren, also ab 1. Mai 2019, die Ausscheidung von neuen Bauzonen über den Rechtsweg unzulässig wäre, sofern der Mehrwertausgleich im kantonalen Recht nicht konkret geregelt wurde. Insofern war sich die ganze Kommission einig, auf die Vorlage einzutreten. Der Zeitplan bei der Teilrevision des Gesetzes über die Raumplanung und das Baurecht (Baugesetz) ist relativ eng. Darum war es für die PK nachvollziehbar, dass in einer ersten Revision nur die auf die Teilrevision des RPG gestützten, notwendigen Änderungen vorgenommen werden. Das sind diejenigen Änderungen, welche im Zusammenhang mit dem Mehrwertausgleich, mit der Innenentwicklung und dem Siedlungsgebiet stehen. Bereits im Zusammenhang mit der Nachführung des Richtplans wurde darauf hingewiesen, dass der Kanton die Möglichkeit haben muss, eine notwendige Auszonung erzwingen zu können, falls eine Gemeinde ihrer Auszonungspflicht nicht nachkommt. Das Instrument ist daher folgerichtig, denn der Kanton muss seine Vorgaben auch bei den Gemeinden durchsetzen können, welche auf frei werdende Flächen angewiesen sind. Die PK führte diesbezüglich, bereits im Zusammenhang mit der Nachführung des Richtplans, eingehende Diskussionen. Weiter ist die gesetzliche Verankerung der Ersatzvornahme notwendig. Das wurde bereits gemacht. Der eigentliche Kern der Teilrevision des Baugesetzes ist die Einführung der Mehrwertabgabe. Der Bund verlangt eine Höhe von mindestens 20 %. Die PK ist einhellig der Auffassung, dass es richtig ist, die Mindesthöhe nicht zu erhöhen. Kontrovers diskutiert wurde, ob die Tatbestände der Um- und der Aufzonungen sowie der Sondernutzungspläne zusätzlich als Mehrwertausgleich zu berücksichtigen sind. Der Bund überlässt es den Kantonen, hierfür ebenfalls einen Mehrwertausgleich einzuführen. Letztendlich sprach sich eine Mehrheit der PK für einen zusätzlichen kommunalen Mehrwertausgleich aus, weil faktisch auch in solchen Fällen ein grosser Mehrwert entstehen kann. Beispielsweise wäre ein grosser Mehrwert vorhanden, wenn ein Unternehmer ein Haus anstatt mit zwei Stockwerken, mit drei Stockwerken bauen könnte. Es ist auch richtig, dass bei der Berücksichtigung der Ergebnisse aus der Vernehmlassung, bei einer diesbezüglichen Einführung eine kantonale Regelung vorgesehen ist. Im Hinblick auf die des Bundes verlangte Strategie zur Innenentwicklung begrüsst die PK die sich ergebenden Möglichkeiten mit dem Erneuerungsplan. Insbesondere kann eine mögliche Enteignung, im Sinne einer Ultima Ratio, als letzte zur Verfügung stehende Massnahme ein wirksames Mittel zur Durchsetzung einer solchen Planung sein. Eine Enteignung ist allerdings ein sehr massiver Eingriff in die Eigentumsgarantie. Aus der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind die dafür notwendigen Voraussetzungen für eine zulässige Enteignung bekannt. Darauf ist eventuell bei der Detailberatung näher einzugehen. Diese Massnahme ist – im Sinne einer letzten

Möglichkeit, die man haben muss – richtig. Damit können die vorgesehenen Massnahmen durchgesetzt und einer inneren Verdichtung kann nachgekommen werden. Die Praxis wird zeigen, welche juristischen Schwierigkeiten sich daraus ergeben könnten, falls sich ein Eigentümer durch alle möglichen Instanzen wehren würde. Gestützt auf die Aufforderung des Bundes sieht der regierungsrätliche Vorschlag zum Baugesetz neue Bestimmungen im Zusammenhang mit der unerwünschten Baulandhortung vor. Die PK begrüsst grundsätzlich die verschiedenen Möglichkeiten für die Gemeinden. Beispielsweise soll die gesetzliche Grundlage für verwaltungsrechtliche Verträge geschaffen werden, indem Einzonungen an Bedingungen geknüpft werden können. Dadurch könnte unter anderem den Gemeinden für den Fall, dass die Überbauung nicht fristgerecht erfolgt, ein Kaufrecht am Grundstück eingeräumt werden, was sich aus der Bauverpflichtung gemäss Art. 56 Abs. 3 des Entwurfes des Baugesetzes ergibt. Auch das wäre ein massiver Eingriff in die Eigentumsrechte des betroffenen Grundeigentümers. Wichtig ist daher eine sorgfältige Überprüfung und Abwägung zwischen den öffentlichen und privaten Interessen, die sich hier gegenüberstehen. Ob die Überlegungen des Regierungsrates in der Praxis standhalten – nämlich dass eine Bauverpflichtung nur dann zur Anwendung gelangen soll, wenn ein Mangel an Bauland besteht oder die fristgerechte Überbauung aus anderen Gründen dem überwiegenden öffentlichen Interesse entspricht –, wird sich weisen müssen. Im Grundsatz sind sie aber korrekt. Die vorgesehenen Ausgleichsfonds entsprechen den bundesrechtlichen Vorschriften. Damit werden vor allem im kantonalen Ausgleichsfonds die Kosten der Auszonungsgemeinden durch die Erträge der Einzonungen finanziert. Gewisse Bedenken bestehen, weil mindestens am Anfang zu wenig Geld in diesem Ausgleichsfond sein wird. Denn zuerst muss einbezahlt werden, bevor Geld ausbezahlt werden kann. Deswegen wird es wahrscheinlich unausweichlich, dass der Kanton Geld vorschliessen muss. Hierzu muss man jedoch die entsprechende Entwicklung abwarten. Unter dem Strich sollte es aber einen positiven Saldo geben, sofern sich die vom Regierungsrat geschätzten Zahlen einigermaßen bewahrheiten. Für die PK sind die Zahlen auf jeden Fall nachvollziehbar. Abschliessend beantragt die PK auf die Vorlage einzutreten und der Teilrevision des Baugesetzes mit den von der PK vorgeschlagenen Änderungen in 1. Lesung zuzustimmen. Die Änderungsanträge der PK werde ich, soweit es notwendig sein wird, in der Detailberatung näher begründen. Zuletzt bedanke ich mich bei den Kommissionsmitgliedern für die gute und angenehme Zusammenarbeit sowie die angeregten Diskussionen. Ich bedanke mich auch bei den Herren Michael Baumann und Philipp Ludwig, Mitarbeiter des Departementes Bau und Volkswirtschaft, für die fachliche Unterstützung.

Regierungsrat Biasotto, Direktor Departement Bau und Volkswirtschaft: An dieser Stelle bedanke ich mich noch für die Genehmigung der Nachführung des kantonalen Richtplanes. Damit haben wir den ersten Teil einer grossen Aufgabe erfüllt und haben die planerischen Grundlagen für die Umsetzung der Revision des RPG 2012 geschaffen. Jetzt machen wir uns an den zweiten Auftrag und schaffen die gesetzlichen Grundlagen dafür. Vor einem Monat sagte ich im Zusammenhang mit dem Postulat «Bauen konkret fördern» bereits, dass die vorliegende Teilrevision des Baugesetzes ganz im Zeichen der Revision des RPG 2012 steht. Deren Umsetzung ist für den Kanton Appenzell Ausserrhoden sehr wichtig und zwingend. Sie haben heute schon mehrmals gehört, dass wir bis spätestens am 1. Mai 2019 nicht nur den Richtplan, sondern auch das Baugesetz angepasst haben müssen. Eine Verzögerung würde unweigerlich zu einem Einzonungsmoratorium führen, womit die Entwicklung des Kantons blockiert wäre. Wir haben es jetzt in unseren Händen, den schlechtesten Fall zu verhindern. Dazu werden aber der kantonale Richtplan und die erste Revision des Baugesetzes benötigt. Der Bericht und Antrag des Regierungsrates erläutert Ihnen ausführlich und im Detail, was im Baugesetz geändert werden soll und warum. Ich verzichte also darauf, das Geschriebene mündlich zu wiederholen. Eines jedoch vorweg: Im Hinblick auf die Umsetzung des Bundesrechts müssen wir die gesetzlichen Grundlagen für den Mehrwertausgleich, die Innenentwicklung und die Förderung der Überbauung schaffen. Mit der Vorlage des Regierungsrates und den Änderungsanträgen der PK sind die Vorgaben des Bundesrechts erfüllt. Der Regierungsrat stimmt deshalb den vorgeschlagenen Änderungen in Art. 56g Abs. 3 und Art. 56i Abs. 3 des Entwurfes zum Baugesetz der PK zu. Somit kann der Kanton Appenzell Ausserrhoden

die Hausaufgaben des Bundes als erledigt erklären und die Entwicklung des Kantons wäre nicht blockiert. Im Gegenteil, wir wären frei, um unsere Zukunft selber zu gestalten. Auf diesem Weg wären wir auch frei, um in einer zweiten Revision des Baugesetzes weitere Themen anzugehen – beispielsweise die Qualität des Bauens, was die Gestaltung und Weiterentwicklung der Appenzellischen Baukultur bedeutet, wichtige identitätsstiftende Faktoren, die Fragen des Schutzes und der Beratung beim Bauen sowie die Optimierung der Verfahren. Dazu gehören die Stichworte, wie Vereinfachung, Beschleunigung und Harmonisierung. Ebenso kommen im Rahmen der zweiten laufenden RPG-Revision weitere Herausforderungen auf uns zu. Dazu wurde auf Bundesebene jedoch eine Fristverlängerung erwirkt, weil man sich beim Bauen ausserhalb der Bauzonen nicht einig ist. Die Fristverlängerung dauert bis im Frühjahr 2018. Ich gehe davon aus, dass wir spätestens im Sommer oder Herbst 2018 in der Lage wären, im Zuge einer zweiten Revision des Baugesetzes auch das Thema «Bauen ausserhalb der Bauzone» zu diskutieren. Lassen Sie uns heute die Pflicht aus der Revision des RPG 2012 erfüllen, damit wir nachher, mit der zweiten Teilrevision des Baugesetzes, frei von Zwängen zur Kür hinübergehen können. Der Regierungsrat beantragt Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und der Teilrevision des Baugesetzes in 1. Lesung zuzustimmen.

Bischof–Teufen, Präsident der Finanzkommission (FiKo): Die FiKo äussert sich nur zu den finanziellen Aspekten der Revision des Baugesetzes. Den Rest überlassen wir vertrauensvoll den Spezialisten der PK und des Kantonsrates. Die erfolgreiche Umsetzung des Baugesetzes hängt weitgehend von einem ordnungsgemäss funktionierenden Ablauf der Mehrwertabgabe der Einzonungen und der finanziellen Verfügbarkeit für Entschädigungszahlungen für Auszonungen oder Enteignungen ab. Gemäss Hochrechnungen des Regierungsrates handelt es sich um eine mögliche Gesamtsumme von 4.5 Mio. Franken. Die FiKo möchte auf die 2. Lesung hin die notwendigen Detailinformationen bekommen, um den Mechanismus der Geldflüsse verstehen und nachvollziehen zu können.

Menet–Herisau, im Namen der SVP-Fraktion: Nach dem Richtplan, welcher als Richtschnur gilt, geht es darum, dieses Thema mit Leben zu füllen. Darum ist eine gleichzeitige Anpassung des Baugesetzes richtig. Ich verweise aber noch einmal auf das Votum zum Richtplan von Kantonsrat Andreani–Herisau. Er skizzierte ein Spannungsfeld zwischen den Ein- und Auszonungen und warf die Frage auf, ob diese ohne konkrete Anreize funktionieren können. Für die SVP-Fraktion ist die Ermöglichung dieser Entwicklung für die Gemeinden zentral. Die Mehrwertabgabe ist für die SVP-Fraktion das wesentliche Thema der Revision des Baugesetzes. Es gibt aber unterschiedliche Meinungen über die Ausdehnung dieser Abgabe. Speziell bei den Aufstockungen und den kommunalen Abschöpfungen erhoffen wir uns auf die 2. Lesung eine Aussage über den Aufwand und den Ertrag dieser Abgaben. Es ist wichtig, dass der Staat nicht den gesamten Mehrwert abschöpft. Dann wäre das Ganze kontraproduktiv und jeglicher Anreiz für das Bauen würde genommen. Und genau die Überbauung ist wichtig für unsere Entwicklung. Die SVP-Fraktion sieht beispielsweise bei der kommunalen Mehrwertabgabe eine Möglichkeit, dass weniger auf den monetären Ansatz gesetzt wird, sondern eine allgemeine Nutzung von Gemeinschaftsräumen ermöglicht werden könnte. Ein Stichwort dazu: Allgemein zugänglicher Kinderspielplatz. Weiter möchten wir konkret wissen, welche Auswirkungen eine Aufhebung der Ausnutzungsziffer zur Folge hätten und ob die Festlegung der Mindestausnutzung in der Praxis überhaupt funktionieren kann. Die SVP-Fraktion dankt dem Regierungsrat für die Aufnahme der drei Punkte: Kommunale Mehrwertabgabe, Streichung der Ausnutzungsziffer und Festlegung der Mindestausnutzung. Die SVP-Fraktion tritt auf die Vorlage ein und stimmt dieser in 1. Lesung im Grundsatz zu.

van Dam–Gais, im Namen der SP-Fraktion: In diesem Rat wurde vor einigen Jahren mittels eines Postulats verlangt, dass das Bauen regulatorisch zu vereinfachen und konkret zu fördern sei. Dazu wird einleitend und nach Durchsicht des Entwurfes des Baugesetzes festgestellt, dass das Bauen nicht einfacher, sondern ständig komplizierter wird. Das gilt nicht nur für die Bürger, sondern auch für die im Milizsystem geführten

Gemeinden, welche diesbezüglich zunehmend an Grenzen stossen. Die Neue Zürcher Zeitung veröffentlichte kürzlich einen Artikel mit dem Ergebnis zu einer Umfrage unter Gemeindeschreibern. Dabei fühlen sich die Gemeinden heutzutage bei der Raum- und Zonenplanung am Stärksten gefordert oder gar überfordert. Aber nun zur Sache:

1. Die Unterteilung der Revision des Baugesetzes in zwei Teilrevisionen verunmöglicht eine ganzheitliche Betrachtung und Beurteilung der Materie. Aus Sicht der SP-Fraktion müsste daher zwingend die Möglichkeit eingeräumt werden, dass bei der Behandlung der zweiten Teilrevision des Baugesetzes auf Artikel der ersten Teilrevision zurückgekommen werden kann. Wir bitten den Ratschreiber, sich zu äussern, ob dies möglich ist.
2. Die Umsetzung und die Verankerung der kantonalen Energiestrategie kommen in dieser Teilrevision des Baugesetzes kaum zum Tragen. Es sind lediglich die gelockerten Gesetzesbestimmungen für Solaranlagen sowie die Möglichkeit zur Errichtung von Windanlagen und Energiezonen aufgeführt. Das ist mutlos und unseres Erachtens viel zu wenig, um die vom Schweizervolk genehmigte Energiestrategie rechtzeitig und erfolgreich umzusetzen. Im Hinblick auf die 2. Lesung stellt sich für die SP-Fraktion folgende Frage: Wurde in dieser Gesetzesvorlage dem Umgang mit Energie genügend Gewicht beigemessen? Die SP-Fraktion nennt dazu konkret drei Themen: Erstens sollte die Förderung der Elektromobilität dazu führen, dass jeder Neubau zwingend über die Anschlussmöglichkeit eines Aufladegerätes für Elektroautos verfügen müsste. Zweitens sollten nicht nur Dächer, sondern auch Fassaden mit Solar-Elementen versehen werden können. Und drittens sollten Kleinwindanlagen im überbauten Gebiet nicht a priori verboten, sondern unter Bedingungen bewilligt werden können. Die PK wird eingeladen sich in der 2. Lesung hierzu konkret zu äussern.
3. Die Mehrwertabschöpfung wurde durch die Motion von alt-Kantonsrat Willi Rohner bereits im März 2012 gefordert. Erst jetzt, nach mehr als fünf Jahren, setzt der Regierungsrat diese Möglichkeit in seinem Gesetzesentwurf um. Wirksam wird das Gesetz wahrscheinlich auf den 1. Januar 2019 und materiell müssen zuerst Auszonungen vorgenommen werden, bevor Neueinzonungen gemacht werden können. Daher wird die Mehrwertabschöpfung finanziell erst in den Jahren 2020–2021 zum Tragen kommen. Zwischen der Erheblicherklärung der Motion und der Umsetzung liegen also neun bis zehn Jahre. Angesichts der leeren Kantonskassen dürften die FiKo und die breite Öffentlichkeit interessieren, wie viel Geld in der Zwischenzeit verschenkt wurde. Meine Fraktionskollegin Kantonsrätin Egger–Speicher wird sich in der Detailberatung konkreter zum Thema der Mehrwertabschöpfung äussern.
4. Die PK befasste sich intensiv mit dem Thema der Förderung von preisgünstigem Wohnraum für Familien. Sie ist sich auch einig, dass das ein wichtiges Thema ist und ist mehrheitlich der Meinung, dass dieses Thema nicht ins Baugesetz hinein gehört. Der Regierungsrat wird von der PK eingeladen, sich der Förderung von preisgünstigem Wohnraum für Familien anzunehmen und entsprechende Massnahmen in die Wege zu leiten. Insbesondere sollen die Möglichkeiten über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaus im Baugesetz aus dem Jahr 1973 geprüft werden. Allenfalls könnte eine diesbezügliche Berücksichtigung in der zweiten Teilrevision des Baugesetzes geprüft werden. Die PK lädt den zuständigen Regierungsrat ein, sich bereits jetzt in einer ersten Stellungnahme zu diesem Vorschlag zu äussern. Insbesondere möchten wir wissen, ob er die Schlussfolgerung der Kommission teilt, dass diesbezüglich Handlungsbedarf besteht. Wenn dies der Fall wäre, bitten wir um eine Erläuterung, wie dieses Anliegen umgesetzt werden kann.

Die SP-Fraktion ist für Eintreten auf die Vorlage und unterstützt Art. 56g Abs. 3 des Entwurfes des Baugesetzes der PK, bei welchem es um die Präzisierung und die Klarstellung des Veräusserungstatbestandes geht. Weiter unterstützt die SP-Fraktion Art. 56i Abs. 3 des regierungsrätlichen Entwurfes des Baugesetzes. Damit halten wir an der Frist der Abgabeforderung von 15 Jahren fest.

Rütsche-Fässler–Herisau, im Namen der CVP/EVP-Fraktion: Die Teilrevision des Baugesetzes befasst sich lediglich mit der zwingend notwendigen Umsetzung der Revision des RPG. Dabei sind insbesondere Regelungen zum Mehrwertausgleich und eine Ersatzbestimmung für Art. 56 des Baugesetzes (bGS 721.1) erforderlich. Die CVP/EVP-Fraktion äusserte sich in der Vernehmlassung zum Baugesetz enttäuscht und bezeichnete die Vorlage als mutlos. Angesichts der Umsetzungsfrist der Revision des RPG bis zum 1. Mai 2019 sowie den Informationen des Bundes, dass auch nach der nächsten Teilrevision des RPG mit einer weiteren Revision des Baugesetzes gerechnet werden muss, ist das Vorgehen des Regierungsrates für die CVP/EVP-Fraktion jedoch nachvollziehbar. Das Versprechen, die Anliegen aus den Postulaten «Bauen konkret fördern» und «Ortsschutzbildzonen überprüfen» aufzunehmen und bei der zweiten Teilrevision des Baugesetzes zu behandeln, ist für uns massgebend für die Zustimmung zur jetzigen Vorlage. Ob Art. 56g Abs. 3 des Entwurfes des Baugesetzes, wie von der PK beantragt, präzisiert werden muss, löste bei der CVP/EVP-Fraktion kontroverse Diskussionen aus. Wir sind gespannt auf die Äusserungen des Regierungsrates. Die CVP/EVP-Fraktion ist für Eintreten auf die Vorlage und stimmt der Teilrevision des Baugesetzes mit den von der PK vorgeschlagenen Änderungen in 1. Lesung zu.

Wirz–Urnäsch, im Namen der Gruppierung der Parteiunabhängigen: Vorerst eine Grundsatzbemerkung. Nach dem nicht ganz rühmlichen Vorgehen bei der ersten zurückgezogenen Vorlage zur Revision des Baugesetzes wurde jetzt, mit der Umsetzung zum neuen RPG, die ganze Problematik richtig und zielführend aufgegleist. Somit wird die Umsetzungsfrist von fünf Jahren eingehalten und ein grosses Eigengoal verhindert. Die Diskussion bei der Gruppierung der Parteiunabhängigen fokussierte sich auf die nachfolgenden Themen. Die Durchsetzung der Auszonungen in sieben Gemeinden wird wohl eine fast endlose Geschichte werden. Sehr zu bedauern ist die Tatsache, dass andere Gemeinden vorher keine Einzonungen vornehmen können. Hierzu wäre eine pragmatische Lösung erforderlich, welche nicht zuletzt durch die Verwaltung koordiniert werden müsste. Durch die Beibehaltung der Ausnützungsziffern als Höchstmass wird die innere Verdichtung gleich wieder torpediert. Die Baumasse müssten dabei genügen. Dazu wird die Gruppierung der Parteiunabhängigen in der Detailberatung einen entsprechenden Antrag einbringen. Umgekehrt unterstützen wir ausdrücklich die Mindestanforderungen der Nutzungsintensität. Weiter erscheint es im Moment sinnvoll, dass bei Fällen ausserhalb der Bauzonen nur noch auf das Bundesrecht verwiesen wird. Hierzu kann oder muss die zweite Teilrevision des Baugesetzes, welche aufgrund der aufgegleisten weiteren Revision des RPG notwendig sein wird, Ergänzungen bringen. Dazu ist auch die Ausgliederung von Weilerzonen aus den Bauzonen zu erwähnen. Auch hierzu sind die Bewilligungsbehörden angehalten, den gesunden Menschenverstand walten zu lassen. Ein etwas weniger fest übertriebener Bundesgehorsam würde das Überleben unserer Bauweise mit der Streusiedlung erleichtern. Die Einführung der Mehrwertabgabe ist gemäss Bundesrecht zwingend und entspricht auch der seinerzeit angenommenen Motion. Die Belassung auf dem Mindestansatz ist sicher richtig. Die Gruppierung der Parteiunabhängigen diskutierte hingegen über die zusätzlichen kommunalen Abgabetatbestände. Ergeben sich dadurch nicht neue Auseinandersetzungen? Die Gruppierung der Parteiunabhängigen unterstützt weiter die Klärung der pflichtigen Veräusserungstatbestände, entsprechend des Entwurfes der PK. Eine Verjährungsfrist für die Erhebung der Abgabe von 10 Jahren genügt. Die neue Regelung des Enteignungsrechts wird wohl sehr viel «Juristenfutter» geben. Sie macht aber für eine Mehrheit der Gruppierung der Parteiunabhängigen Sinn, insbesondere im Falle eines Erneuerungsplans im Rahmen des öffentlichen Interesses. Beispielweise wird dazu der Fall Schwellbrunn genannt, welcher wegen einem Grundeigentümer scheiterte. Wie die Enteignung rechtlich durchgesetzt werden kann und wie das öffentliche Interesse bei Anwälten bzw. den Gerichten gewichtet wird, wissen wir vielleicht in 10 Jahren. Die Gruppierung der Parteiunabhängigen hat noch eine Frage: Was bedeutet bei Art. 56 Abs. 1 des Entwurfes des Baugesetzes «durch geeignete Massnahmen»? Grundsätzlich müssen alle Änderungen in der Praxis kritisch beurteilt werden, damit allenfalls anlässlich der nächsten Teilrevision des Baugesetzes Anpassungen vorgenommen werden können. Eine weitere Ausweitung bzw. Aufblähung der Verwaltung mit Juristen in diesem Bereich ist zu vermeiden bzw. in anderen Be-

reichen zu kompensieren. Auch bei der Umsetzung des Baugesetzes muss ein übertriebener Bundesgehorsam vermieden werden. Die Gruppierung der Parteiunabhängigen hat eine weitere Frage: Liegt auf die 2. Lesung dieser Vorlage der Entwurf für die Bauverordnung vor? Die Gruppierung der Parteiunabhängigen ist für Eintreten auf die Vorlage und stimmt der Teilrevision des Baugesetzes in 1. Lesung zu.

Gantenbein–Waldstatt, im Namen der Fraktion der FDP. Die Liberalen: Dieses Gesetz entspringt keineswegs einem liberalen Gedankengut. Die Mehrwertabgabe, die Enteignung und die minimalen Bebauungsvorgaben sind zentral. Andererseits werden im Bereich des Bauens – so scheint es wenigstens – gewisse Eingriffe benötigt, damit etwas erreicht werden kann. Denken wir an dieser Stelle zurück an Art. 56 des bestehenden Baugesetzes. Dieser Artikel löste sehr viel aus und bewirkte auch sehr viel. Für die Entwicklung eines Kantons ist es leider zwingend, dass einschneidende Massnahmen in das Privatrecht, wie beispielsweise das Enteignungsrecht, gemacht werden können. Als Gegenargument muss aber die Menge der Enteignungen abgewogen werden. Bis anhin wurde das Enteignungsrecht nur sehr vorsichtig eingesetzt. Mit Bestimmtheit wird auch in Zukunft solange wie möglich das Gespräch gesucht, bevor überhaupt eine Enteignung in Betracht gezogen wird. Eine ähnliche Kerbe schlägt auch die minimale Intensität der baulichen und betrieblichen Nutzung in Art. 15 des Entwurfes des Baugesetzes. Aus liberaler Sicht besteht bei diesem Artikel auch eine massive Einschränkung. Das Volk möchte jedoch eine Verdichtung nach Innen. Aus diesem Grund braucht die öffentliche Hand eine Handhabung. Ein Schwerpunkt der Teilrevision des Baugesetzes ist die Mehrwertabgabe. Die Fraktion der FDP. Die Liberalen begrüsst ausserordentlich, dass der festgelegte Mindestsatz des Bundesrechts nicht erhöht wurde. Es wurden verschiedene Ansichten zur Mehrwertabgabe bei den Um- und Aufzonungen oder den Sondernutzungsplänen kundgetan. Die Fraktion der FDP. Die Liberalen erachtet ein einheitlich einführender Satz als richtig. Damit kommt es nicht zu gegenseitigen Ausspielungen unter den Gemeinden. Als störend – auch wenn das nur zwei Gebiete in unserem Kanton betrifft – ist die Tatsache, dass die Möglichkeiten des Bauens in den Weilerzonen massiv eingeschränkt werden. Hier untergraben wir langfristig eine Eigenheit unseres Kantons. Das kann sich für die heute bekannte und gepflegte Streusiedlung nachteilig auswirken und unsere Baukultur wird sich langsam aber sicher nicht mehr von derjenigen des schweizerischen Mittellandes abheben. Die Fraktion der FDP. Die Liberalen unterstützt die beiden Anträge zu Art. 56g und Art. 56i des Entwurfes des Baugesetzes der PK. Unsere Fraktion behält sich vor, einzelne Anträge in der Detailberatung zu stellen. Die Fraktion der FDP. Die Liberalen ist für Eintreten und stimmt der Vorlage im Grundsatz zu.

Leuzinger–Bühler beantragt die Rückweisung der Vorlage zur Überarbeitung:

Seit Jahren wird in unserem Kanton über die unterdurchschnittliche Erneuerungsrate bei bestehenden Gebäuden geklagt. Die Erkenntnis, dass hier Handlungsbedarf besteht, ist mittlerweile allgemein anerkannt. Aus dem Richtplan ist ersichtlich, dass die Siedlungsentwicklung nach Innen und die Siedlungserneuerung angegangen werden. Ich verzichte hier auf die Aufzählung der Festlegungen und Abstimmungsanweisungen. Nun stellt sich die Frage, wie können die Ziele der Erneuerung des Gebäudebestandes und der inneren Verdichtung erreicht werden. Aus gesetzgeberischer Sicht bietet sich dafür unter anderem die Teilrevision des Baugesetzes an. Die uns vorliegende Gesetzesvorlage enthält tatsächlich vermeintliche Massnahmen, um die Ziele zu erreichen. Beim genauen Hinschauen stellte ich allerdings fest, dass fast alle Massnahmen auf einem Behördenzwang beruhen und erhebliche Eingriffe ins Privateigentum verursachen. Anreize auf freiwilliger Basis fehlen in der Vorlage. Die krasse Einseitigkeit ist wahrscheinlich dem Umstand geschuldet, dass die Vorlage ausschliesslich von Behörden und Raumplanern ausgearbeitet wurde. Die Ideen der Grundstücks- und Liegenschafteneigentümer, der Architekten, der Bauherren und deren Verbände, usw., welche tatsächlich von der Teilrevision des Baugesetzes betroffen sind, wurden nicht einbezogen. Deren Anliegen wurden in der Vernehmlassung überwiegend abgelehnt.

Und nun behandeln wir eine Vorlage, welche folgende Grundlagen schafft:

- Einen Zwang zur minimalen Ausnutzung;
- Die Einführung eines neuen Enteignungstatbestands;
- Den Abbau heutiger Mitspracherechte;
- Die Einführung eines gesetzlichen Vorkaufsrechts;
- Die Bildung für ein neues gesetzliches Grundpfandrecht;
- Die Schaffung neuer, nicht zwingender Abgaben;
- Und vieles mehr.

Natürlich kann man argumentieren, dass man sich mit den vorhandenen Rechtsmitteln wehren kann. Das stimmt, aber die Beschreitung des Rechtswegs bringt uns den anvisierten Zielen nicht näher. Im Gegenteil, die zu erwartenden vielen Verfahren werden die Verwaltung und insbesondere die Gemeinden über Jahre hinweg auf Trab halten. Ich erkläre Ihnen folgendes Beispiel: Sie besitzen in Bühler in der Wohnzone 2 ein Einfamilienhaus. Das Grundstück misst 500 m² und hat einen Wert von 100'000 Franken (500m² à 200 Fr/m²). Jetzt wird der Zonenplan revidiert. Das müssen alle im Kanton machen, alle Gemeinden brüten über Ihren Plänen und man wird gegen innen verdichten. Das kann mindestens auf zwei Arten erfolgen: Erstens kann die Wohnzone 2 zur Wohnzone 3 aufgezont oder zweitens kann die Ausnutzungsziffer in der Wohnzone 2 hinaufgesetzt werden. Ihr Grundstück wird neu in die Wohnzone 3 eingeteilt. Damit steigt die Ausnutzungsziffer automatisch von 0,5 auf 0,65 oder um etwa 30 %. Es kann davon ausgegangen werden, dass diesbezüglich der Wert des Grundstücks auch um etwa 30 %, also auf neu 130'000 Franken, steigt. Damit ist der Mehrwert gemäss Art. 56a Abs. 2 des Entwurfes des Baugesetzes überschritten. Die Gemeindebehörde muss nun gemäss Art. 56f Abs. 1 des Entwurfes des Baugesetzes die Mehrwertabgabe festlegen und im Grundbuch anmerken. Diese Abgabe wird bei jedem Grundeigentümer verfügt. Der Grundeigentümer kann letztendlich den Rechtsweg bestreiten und diese Verfügung anfechten. Das war jetzt nur ein Einzelfall. Wir sprechen jedoch von einer Zonenplanänderung. Diese Änderung könnte in einer Gemeinde schnell einhundert oder noch mehr Grundstücke betreffen, kantonale sogar tausende. Wenn sich alle Grundeigentümer wehren, entstehen dadurch sehr viele Verfahren. Es könnte jedoch auch geschehen, dass sich die Grundeigentümer bereits vorher mobilisieren und wehren. Sie könnten die Zonenplanrevision nicht wollen und bekämpfen, vielleicht sogar an der Urne. Und wenn die Zonenplanänderung an der Urne abgelehnt würde, hätten wir schlussendlich nichts erreicht, zumindest keine Innenverdichtung. Das Departement Bau und Volkswirtschaft wird also viel Arbeit bekommen. Und nicht zu vergessen, im vorliegenden Bericht und Antrag sind keine finanziellen Auswirkungen vom zusätzlich benötigten juristischen Personal aufgeführt. Ich bezweifle nicht, dass neu eingezontes Land der Mehrwertabgabe unterstehen soll. Das ist gemäss Bundesrecht auch vorgeschrieben. Aber das was wir hier machen, geht weit darüber hinaus. Wir unterstellen die Auf- und Umzonung und die Sondernutzungspläne der Mehrwertabgabe.

Der vorliegende Gesetzesentwurf:

- ist demzufolge sehr einseitig und extrem verwaltungslastig;
- greift stark in die privaten Eigentumsrechte ein;
- führt zu einer Rekurs- und Prozessflut;
- hat keinen einzigen kreativen Ansatz, Anreiz oder eine Methode, welche das Bauen trotzdem fördert – leider, und das stört mich am allermeisten;
- fördert das Bauen nicht konkret, sondern es wird konkret erzwungen;
- wird letztlich das Ziel nicht erreichen, denn die dringend nötigen Verbesserungen in der häuslichen Bodennutzung und der Erneuerung des Gebäudebestands fehlen. Diese Entwicklung wäre für unseren Kanton jedoch nötig.

Ich bin für Eintreten, denn das Baugesetz muss revidiert werden. Ich beantrage aber die Rückweisung des vorliegenden Baugesetzesentwurfs zur Überarbeitung, sodass uns eine ausgewogene und praktikable Teilre-

vision des Baugesetzes vorgelegt werden kann. Das Baugesetz muss Anreize für die Grundeigentümer setzen, dass sie tatsächlich animiert werden, ihre Gebäude zu erneuern. Zwangsmassnahmen führen nicht zum Ziel. Wenn die Rückweisung nicht angenommen wird, werde ich in der Detailberatung meine Bedenken äussern und Änderungsanträge stellen. Im Weiteren wurde gesagt, dass wir aufgrund der Umsetzung der Revision des RPG unser Baugesetz anpassen müssen. Gemäss Art. 38a RPG müssen wir den Richtplan eingereicht und eine Mehrwertabgabe geregelt haben. Mehr wird nicht verlangt. Und wenn von einer Pflicht gesprochen wird, müssten wir nur die Mehrwertabgabe für Neueinzonungen einführen und nicht mehr. Bitte unterstützen Sie meinen Rückweisungsantrag und ermöglichen Sie damit, dass eine allseits getragene Teilrevision des Baugesetzes geschaffen werden kann. Verhindern sie damit eine erneute Rekursflut, wie wir sie bereits bei Art. 56 des geltenden Baugesetzes erlebt haben. Dieser Gesetzesvorschlag wurde nicht zu Ende gedacht.

Cavelti–Herisau: Ich bedanke mich für die grundsätzlich positiven Fraktionsvoten. Es wurden verschiedene Fragen im Zusammenhang mit dem Ausgleichsfonds, der Ausnutzungsziffer, der Mindestausnutzung, der Mehrwertabgabe bei der Um- und Aufzoning, der Präzisierung zum Veräusserungsbegriff, dem Erneuerungsplan usw. gestellt. Ich verzichte an dieser Stelle näher darauf einzugehen. Ich werde mich dazu in der Detailberatung äussern, falls es soweit kommen wird. Zum Antrag von Kantonsrat Leuzinger–Bühler sage ich Folgendes: Die PK ist mit ihren vorgeschlagenen Änderungen einstimmig für die Zustimmung der Teilrevision des Baugesetzes in 1. Lesung. Wir sind klar der Meinung, dass dieses Geschäft nicht zurückgewiesen werden darf. Die vorliegende Gesetzesvorlage wurde sorgfältig erarbeitet und erfüllt die Vorgaben, welche uns gemäss Bundesgesetz gestellt wurden. Es ist auch keine mutlose Vorlage. Sie sieht aber massive Eingriffe vor. Im Sinne einer letzten Möglichkeit benötigt der Kanton jedoch eine Steuerung, dass gewisse Ziele durchgesetzt werden können. Ansonsten wird es keine Innenverdichtung geben. Dass Anreize auf freiwilliger Basis aufgenommen werden sollten, ist für mich im Moment nicht nachvollziehbar. Der Kanton kann kein Geld verteilen, damit das gemacht wird. Wir haben also keine anderen Möglichkeiten. Es ist jedoch absolut legitim, dass einzelne Artikel kritisiert und beraten oder dass in der Detailberatung Anträge auf eine Änderung oder eine Aufhebung gestellt werden. Ich warne aber davor, dass wir jetzt das Geschäft zurückweisen, denn damit hätten wir bestimmt ein Problem mit der Umsetzungsfrist der Vorgaben des RPG. Ich bitte Euch darum, den Rückweisungsantrag abzulehnen.

Regierungsrat Biasotto: Ich nehme Stellung zu den verschiedenen Eintretensvoten. Kantonsrat Cavelti–Herisau sprach im Zusammenhang mit dem Erneuerungsplan im Falle einer Enteignung von einer Ultima Ratio. Das ist tatsächlich Neuland und eine harte Ausgangslage bzw. eine neue Situation. Die Hürde dazu ist jedoch ausserordentlich hoch. Eine Enteignung wurde in Appenzell Ausserrhoden bis anhin nur sehr selten angewendet. Sie kam am ehesten beim Strassenbau vor, wo das öffentliche Interesse offensichtlich vorliegt. Zudem muss immer die Verhältnismässigkeit gegeben und die Abwägung der Interessen nachweislich erfolgt sein. Nun an Kantonsrat Leuzinger–Bühler: Gerade beim Erneuerungsplan liegt der kreative Ansatz mit diesen neuen Plänen und mit der Sondernutzungsplanung. Darin besteht eine unglaubliche Kraft und viel Potenzial, um die Weiterentwicklung der Innenverdichtung und der Erneuerung der alten Substanzen anzudenken und umzusetzen. Das wurde bereits bei den letzten beiden Regierungsprogrammen mit allen zwanzig Gemeinden und mit über dreissig Projekten trainiert. Teilweise scheiterten Projekte, genau weil wir dieses Instrument noch nicht zur Verfügung hatten, welches wir jetzt versuchen, zu erschaffen. Kantonsrat Wirz–Urnäsch erwähnte dazu bereits das Stichwort «Schwellbrunn». Es waren fünf Objekte und ein Grundeigentümer weigerte sich mitzumachen. Es wäre eine sehr grosse Chance für alle gewesen. Alle hätten profitiert, wenn die Situation bereinigt und geklärt hätte werden können. Weiter sind wir uns alle sicher ziemlich einig, dass Bauten wie diejenigen von Aldi und Lidl in Herisau nicht mehr realisiert werden dürfen. Dieser Umgang mit wertvollem Bodengut war nicht haushälterisch und darf nicht mehr vorkommen. Ein weiteres Beispiel war der grosse Parkplatz an der Buchenstrasse. Dieser war über Jahrzehnte einfach nur

ein Parkplatz. Damit wurde die Innenverdichtung von Herisau verhindert. Leider war der Kanton der Grundeigentümer, aber jetzt stehen dort mehrere Bauten im Sinne der Innenverdichtung. Es wurde massvoll verdichtet, aber es ist eine klare Innenverdichtung. Die Nutzung dieser Bodenfläche musste mit einem gewissen Zwang bzw. einer gewissen Unfreiwilligkeit gesucht werden. Kantonsrat Bischof–Teufen gab auf die 2. Lesung hin den Auftrag, dass Detailinformationen über die Geldflüsse erklärt werden. Ich nehme das entgegen. Kantonsrat Menet–Herisau erwähnte drei Punkte. Ich beantworte jetzt den wenig monetären Ansatz im Bereich der Mehrwertabgabe. Die anderen werden notiert. Ich weise diesbezüglich jetzt schon auf Art. 56l des regierungsrätlichen Entwurfes des Baugesetzes hin. Genau dieser Artikel gibt die Möglichkeit, dass Dienstleistungen – beispielsweise ein Wettbewerb, Studienaufträge oder konkrete Massnahmen beim Bauprojekt, die öffentliche Nutzung oder der öffentliche Zugang eines Kinderspielplatzes oder eine Aussenraumgestaltung, bei welcher sie als privater Investor einen Beitrag leisten – quantifiziert und von der Mehrwertabgabe abgezogen werden können. Weiter wurde die Förderung von preisgünstigem Wohnraum angesprochen. Grundsätzlich wird dieses Anliegen zur Kenntnis genommen. Der Regierungsrat ist jedoch der Ansicht, dass dazu im Moment keine Massnahmen für eine gesetzliche Vorgabe nötig sind. Der Regierungsrat ist der Überzeugung, dass der Wohnungsmarkt in Appenzell Ausserrhoden funktioniert. Man konnte soeben lesen, dass ein relativ hoher Leerwohnungsbestand besteht. Das ist gar nicht so schlecht, denn das gibt Druck auf die Mietzinsen. Ein Vergleich mit dem Toggenburg oder dem Oberthurgau zeigt, dass Appenzell Ausserrhoden noch lange nicht an der Spitze mit dem Leerwohnungsbestand ist. Unsere 3.3 % sind nicht so dramatisch. Infolge des damit entstehenden Druckes auf die Mietzinsen besteht kein wirkliches Marktproblem für Familien. Wenn dieses Problem von Kantonsräten oder Fraktionen geortet und konkret benannt werden kann, stehen die politischen Instrumente des Kantonsrates für einen Vorstoss zur Verfügung. Kantonsrat Wirz–Urnäsch fordert im Zusammenhang mit Ein- und Auszonungen pragmatische Lösungen. Ich muss Sie diesbezüglich enttäuschen, denn seit dem 1. Mai 2014 gilt das Bundesrecht. Wenn wir einfach pragmatische Lösungen ausüben würden, laufen wir bei einer Einsprache oder einem Rekurs Gefahr, hochkantig zu verlieren, denn es wäre gesetzeswidrig. Weiter kann ich Ihnen versprechen, dass die Bauverordnung auf die 2. Lesung hin vorliegt. Kantonsrat Gantenbein–Waldstatt und Kantonsrat Leuzinger–Bühler erklärten in Ihren Voten, dass die Vorlage weit weg von liberalem Gedankengut ist. Das stimmt. Die Vorlage bedeutet einen Paradigma- und Strategiewechsel. Diesen Wechsel hat aber nicht der Regierungsrat, sondern das Schweizer Stimmvolk zu verantworten, welches dem Wechsel mit 70 % zustimmte. Damit soll künftig das öffentliche Interesse eine viel grössere Bedeutung bekommen und mehr gewichtet werden, als jenes der privaten Grundeigentümer. Wir müssen diesen Wechsel akzeptieren, denn er wurde uns durch das Volk vorgegeben. Im Weiteren bitte ich Sie den Rückweisungsantrag abzulehnen. Bei der Eintretensdebatte wurde der vorhandene Handlungsbedarf beim Baugesetz festgestellt. Der regierungsrätliche Gesetzesvorschlag war im Rahmen der Vernehmlassung, bei der Beratung durch die PK und jetzt durch die Voten der meisten Fraktionen mehrheitlich unbestritten. Insgesamt wurde er als zielführend und zweckmässig erachtet. Eine Rückweisung würde nichts bringen. Es gäbe eine Verzögerung von zwei bis drei Jahren und wir würden Gefahr laufen, dass wir das Einzonungsmoratorium erreichen würden.

Ratschreiber Nobs: Kantonsrat van Dam–Gais fragt, ob man bei einer zweiten Teilrevision des Baugesetzes auf die Bestimmungen dieser ersten Teilrevision zurückkommen kann. Es gibt keine Regel, welche das verbietet. Bei einer Teilrevision können andere Bestimmungen angesprochen und Anträge gestellt werden. Es gibt keine Karenzfrist von geänderten Gesetzesbestimmungen. Grundsätzlich ist man diesbezüglich frei.

Leuzinger–Bühler: Ich gebe Regierungsrat Biasotto in Bezug auf den Erneuerungsplan Recht. Ich finde ihn grundsätzlich auch ein gutes Instrument. Allerdings sind die möglichen Enteignungen nicht zielführend. Zum Beispiel Schwellbrunn: Wenn man sich vorstellt, dass für eine Enteignung zuerst das öffentliche Interesse bewiesen werden muss, so würde dieses Verfahren mit der Anwendung aller Rechtsmittel wohl über Jahrzehnte dauern. Das würde den anderen vier Grundeigentümern bestimmt die Freude nehmen und das

Ziel der inneren Verdichtung wäre auch nicht erreicht. Bezüglich des Paradigmawechsels gebe ich Regierungsrat Biasotto nur teilweise Recht. Man hält immer die Volksabstimmung über das RPG. Man wusste, dass für Einzonungen die Mehrwertabgabe kommen wird. Man sprach aber nicht davon, dass alle bereits bestehenden Grundeigentümer der Schweiz von einer Mehrwertabgabe betroffen werden könnten. Es ist vor allem dann stossend, wenn Sie als Grundeigentümer gar nichts machen und die Mehrwertabgabe nur aufgrund einer Zonenplanänderung geltend gemacht würde. Das ist nicht die Idee dahinter. Der regierungsrätliche Vorschlag des Baugesetzes geht über die Anforderungen hinaus und das finde ich schlecht. Damit hervorgerufene Verfahren würden uns lähmen und nicht weiter bringen.

Eugster–Herisau: Ich betrachte das Ganze aus einer anderen Sichtweise. Man hört und sieht bereits düstere Wolken, welche die Bautätigkeit verhindern werden. In Tat und Wahrheit erlebe ich das in der Praxis anders. Investoren fragen bereits, ob die Mehrwertabgabe in unserem Kanton schon vorhanden ist oder wie wir damit umgehen. Diese Mehrwertabgabe kann auch eine Chance sein, zumal man die Chance sehen will und was damit gemacht werden kann. Diesbezüglich müssen Erfahrungen gesammelt werden. Mit der Volksabstimmung hat sich jedoch tatsächlich etwas geändert. Auch in unserem Kanton wurde mit 68 % die Erwartungshaltung geändert. In der Praxis staune ich jeweils darüber, wo denn die 68 % sind, wenn es einen persönlich betrifft. Ich verstehe das, denn dann besteht eine andere Sichtweise. Aber auch hier muss ein Paradigmawechsel stattfinden. Der Umgang miteinander und dass ein Prozess frühzeitig angegangen werden muss, sollte verändert werden. Es muss anders gemacht werden, als früher. Man flog geistig einfach mit dem Helikopter über die Gemeinde, sagte wo es noch schön wäre, fragte nach, ob man zu einem günstigen Preis den Boden bekommt und machte eine Bauzone daraus. Die Allgemeinheit hat diesbezüglich Erwartungen. In einer Behörde muss man sich bewusst sein, wie der noch vorhandene Raum gestaltet werden kann, denn es hat nicht mehr viel Raum, auch in unserem Kanton nicht. Und dazu muss eine andere Gesprächskultur untereinander entwickelt werden. Aus den Erfahrungen in unserer Gemeinde kann ich sagen, man kann mit den Leuten sprechen. Abschliessend ist noch Folgendes wichtig: Ein Zwang besteht heute schon. Art. 56 des Baugesetzes bedeutet aufgrund der ersatzlosen Auszonung auch einen Zwang und eine Enteignung. Egal was über diesen Artikel gedacht oder gesprochen wird, er hat etwas ausgelöst. Und das war gut und richtig. Jetzt geht es um ein Instrument, mit welchem die Behörde nicht einfach Grundeigentümer überrollt, sondern mit welchem die Behörden – so wie es erwartet wird und erwartet werden darf – mit den Leuten ins Gespräch kommen und eine sinnvolle Lösung finden. Und es geht auch darum, dass die Mittel aus der Mehrwertabgabe für kommunale Lösungen, für Massnahmen mit den Grundeigentümern, eingesetzt werden können.

Eintreten ist unbestritten.

Der Rat lehnt die Rückweisung mit 54:8 Stimmen bei 1 Enthaltung ab.

Detailberatung.

Art. 15

[...]

² Es beinhaltet allgemeine Bauvorschriften für das ganze Gemeindegebiet sowie spezielle Bau- und Nutzungsvorschriften für die einzelnen Zonen. Insbesondere werden Vorschriften erlassen über:

a) Art und Intensität der baulichen und betrieblichen Nutzung;

[...]

Der Regierungsrat beantragt folgende Änderung von Art. 15 Abs. 2 lit. a):

- a) Art sowie minimale und maximale Intensität der baulichen und betrieblichen Nutzung;

Zuberbühler–Rehetobel beantragt namens der Gruppierung der Parteionabhängigen folgende Änderung von Art. 15 Abs. 2 lit. a):

- a) Art sowie minimale Intensität der baulichen und betrieblichen Nutzung;

Die maximale Intensität der baulichen und betrieblichen Nutzung soll nicht im Gesetz festgeschrieben werden. Bis anhin konnte man die maximale Ausnützungsziffer im Baugesetz. Die innere Verdichtung und der schonungsvolle Umgang mit Bau- und Kulturlandreserven ist das Gebot der Stunde. Der Begriff der Ausnützungsziffer sollte aus dem Gesetz entfernt werden. Damit entstünde die Möglichkeit einer Innenverdichtung ohne eine Um- oder Aufzonung, weil die Nutzung alleine über die Gebäudehülle definiert würde. Diesbezüglich wäre sehr viel Potenzial vorhanden.

Leuzinger–Bühler beantragt, Art. 15 Abs. 2 lit. a) gemäss geltendem Recht beizubehalten:

Es wird immer wieder das Beispiel von Aldi und Lidl in Herisau genannt, was tatsächlich ein grosses Ärgernis ist und bleibt. Die Behörden hätten damals aber ein Instrument gehabt, um einzugreifen oder hätten bestimmt eine Gestaltungsplan- bzw. Quartierplanvorschrift über das Grundstück legen können. Mir geht es um Folgendes: Wenn sie im Gewerbe- oder Industrielandgebiet eine Baulandreserve besitzen und etwas an ihrem Betrieb anbauen wollen, ohne die künftige minimale Nutzung zu erfüllen, würden sie von den Behörden gezwungen, grösser zu bauen als sie eigentlich wollen. Das kann auch jemandem mit einer Eröffnung eines neuen Betriebs widerfahren. Was würde folglich gemacht? Die Parzelle würde in zwei Teile getrennt werden. Auf der einen Parzelle würde das Baugesuch eingereicht, damit die minimale Nutzung vorhanden wäre und der Rest der Parzelle würde übrig bleiben. Schlussendlich würde eine Fragmentierung der Parzellierung resultieren und es würde versucht, Umgehungsmaßnahmen zu finden. Das gäbe nur Probleme. Die minimale Nutzung soll deshalb nicht vorgeschrieben und der bewährte Artikel gemäss bestehendem Recht beibehalten werden.

Menet–Herisau: Ich schliesse mich meinen Vorrednern an. Welche Auswirkungen würden beim Weglassen der maximalen Intensität entstehen und wie ist die Handhabung der minimalen Ausnutzung? Es wird immer das schlechte Beispiel von Aldi und Lidl genannt. Was würden wir denn machen, wenn die Auflagen gemäss Gesetz bestünden, die Parteien aber einfach erklären würden, dass sie so nicht bauen? Das ist die grosse Herausforderung. Beispielsweise Aldi und Lidl bauen in der ganzen Schweiz auf die gleiche Art und Weise und wir haben sie so oder gar nicht. Es geht um folgende Frage: Welche Handhabung haben wir, dass wir einerseits den Artikel wirklich umsetzen und andererseits die maximale Intensität bestimmen können?

Eugster–Herisau: Wir wären in der Überarbeitung unseres Baureglements in Herisau sehr froh über diesen Artikel gewesen. Wir achteten sehr genau auf unsere juristischen Möglichkeiten. Uns war es wirklich zuwider, aber wir hatten keine Handhabung, ein Veto einzulegen. Es gibt sicher auch hier verschiedene Möglichkeiten, miteinander umzugehen. Es könnte dazu führen, dass man etwas zulassen würde, dazu aber ein Konzept vorhanden sein müsste. Damit würde bereits mit der Baueingabe gesagt, wie man zur Ausnutzung käme. Bei jeder Einzonung muss heute sichergestellt werden, dass sie innerhalb von zehn Jahren genutzt wird. Wieso hier nicht? Im Weiteren kann das gestaffelt gemacht und Vereinbarungen können abgeschlossen werden. Dieser Spielraum ist vorhanden und damit können wirklich sinnvolle Lösungen gemacht werden.

Nun noch an Kantonsrat Menet–Herisau: Genau Aldi und Lidl beweisen, dass es anders geht. Sie bauen nicht überall gleich oder gar nicht. Es geht also sehr wohl, aber sie haben die Politik nicht.

Schmid–Teufen: Ich spreche als Finanzverantwortlicher eines Detailhändlers, jedoch nicht Aldi und Lidl. Wir kämpfen genau mit dieser Problematik. Wir müssen in anderen Kantonen mehr bauen, als es uns nützt. Wir bauen leere Büroräume und wissen schon heute, dass wir sie auf Jahre hinaus nicht vermieten können. Das bringt uns als Detailhändler und der Wirtschaft nichts, aber wir müssen. Wir wären froh um alternative Lösungen. Darum unterstütze ich den Antrag von Kantonsrat Leuzinger–Bühler.

Egger–Speicher: Das neue RPG will einen haushälterischen Umgang mit dem Boden. Die Schweizer Bevölkerung will ebenfalls einen haushälterischen Umgang mit dem Boden. Ich sehe nicht ein, warum wir in Wohnzonen die Möglichkeit einer Enteignung für ein verdichtetes Bauen vorsehen und andererseits in der Gewerbezone schulterzuckend entgegen nehmen, dass der Boden einfach versaut wird. Wir müssten überall konsequent sein.

Leuzinger–Bühler: Ich mache Sie nochmals auf Folgendes aufmerksam. Ich habe keine Probleme mit diesem Artikel bei Gebieten, welche neu eingezont werden. Diesen Artikel müssten wir jedoch auch bei bestehenden Bauten einhalten. Das würde nicht nur in der Gewerbezone zutreffen – das war lediglich ein Beispiel –, sondern auch in der privaten Wohnbauzone. Beispielsweise möchten Sie ein Mehrfamilienhaus aus den 60er–70er Jahren renovieren und erstellen neu Balkone. Mit diesem Artikel würde resultieren, dass Ihr Grundstück gemäss der minimalen Ausnutzung zu wenig ausgenutzt ist und Sie etwas anbauen müssen. Das Problem dieses Artikels betrifft nicht nur Neubauten, sondern auch bestehende Bauten. Der Kanton will ja, dass umgebaut bzw. saniert wird. Wir müssten damit aber erkennen, dass die Behörden die minimale Ausnutzung verbindlich durchsetzen müssen. Und es können dann nicht einfach pragmatische Lösungen angewendet werden. Bei jedem Baugesuch müsste die minimale Ausnutzung kontrolliert werden. Nur wenn sie stimmt, dürfte das Gesuch bewilligt werden.

Cavelti–Herisau: Ich möchte an dieser Stelle die Auffassung der PK mitteilen. Das Ziel des RPG ist die innere Verdichtung und die bestimmungsmässige Nutzung der Bauzonen. Das impliziert, dass wir eine gewisse minimale Intensität festlegen. Wo genau diese festgelegt wird, ist den Gemeinden überlassen. Insofern ist die Erwähnung der minimalen Intensität sinnvoll. Die maximale Intensität ist ebenfalls zwingend notwendig. Damit besteht eine gewisse Einschränkung über das, was gebaut werden darf und was nicht. Man könnte nun sagen, dass kein grosser Unterschied besteht, ob jetzt minimal und maximal drin steht. Das gesetzlich zu erwähnen bedeutet aber, dass diese Möglichkeiten voll ausgeschöpft werden können. Daher ist die PK einstimmig für den regierungsrätlichen Vorschlag.

Regierungsrat Biasotto: Ich bitte Sie, die Anträge von Kantonsrat Zuberbühler–Rehetobel und Kantonsrat Leuzinger–Bühler abzulehnen. Bisher wurde die maximale Ausnutzung im bestehenden Gesetz über die Ausnutzungsziffer oder die Baumassenziffer definiert. Dort wo sie ausgehebelt werden will, wird die Kernzone genommen. Die Kernzone kann nicht nur im eigentlichen Dorfkern angewendet werden, sondern auch bei verdichteten wichtigen Quartieren mit hoher Bedeutung. Die Kernzone kennt keine Ausnutzungsziffer. In der Kernzone gelten andere begrenzende Regeln, wie die ortsbauliche Verträglichkeit, die Volumetrie, die Beleuchtung der Bauten, die Wohnhygiene usw. Das Innenentwicklungs- und das Innenverdichtungsgebot der Revision des RPG bedeuten eine qualitative und quantitative Entwicklung. Das bedeutet, dass künftig mehr Personen auf weniger Fläche wohnen, mehr Personen auf weniger Fläche arbeiten und mehr Dienstleistungen auf weniger Fläche angeboten werden sollen. Der letzte Punkt ist Folgendes: Die Gemeinden müssen schauen, welche Nutzung sie in diesen Zonen festsetzen wollen. Dazu gehen sie bestimmt seriös

vor und betrachten den Entwicklungshorizont der jetzigen Grundeigentümer, bevor sie die minimalen Anforderungen völlig unverhältnismässig und nicht angelehnt an die letzten zwanzig Jahre Entwicklung festlegen. Dabei hoffe ich stark an die Vernunft der Gemeindebehörden und ich bitte Sie, den regierungsrätlichen Antrag anzunehmen.

Eugster–Herisau: Ich habe ein wichtiges Argument für die Erarbeitung der Zonenplanänderungen. Meistens trifft es bei einer Zonenplanänderung einen Nachbar mit einer Änderung. Mit einer minimalen Ausnutzung kann man einem Nachbarn nur erklären, wie die Ausnutzung etwa dargestellt ist. Das wird viel komplexer als wir meinen. Ein Bauvorhaben ist ohnehin schon sehr komplex. Wenn wir eine maximale Ausnutzungsziffer festsetzen, kann genau gesagt werden, was wo denkbar ist. In der Praxis werde ich oft gefragt, was denkbar ist, ob man über das hinausgehen kann oder was zu erwarten sei. In einem Verfahren kann man sehr viel herausholen, denn es kann sehr konfliktreich sein, weil gewisse Leute eine Ausnutzung überreiben würden.

Leuzinger–Bühler: Der Vorschlag von Kantonsrat Zuberbühler–Rehetobel, dass im Gesetz keine maximale Intensität zu nennen ist, scheint realistisch. Die Stadt St.Gallen verfügt auch über keine Ausnutzungsziffer. Es wird nur mit Abständen, Gebäudehöhen usw. gearbeitet und das funktioniert.

Kantonsratspräsident Hunziker–Herisau: Zur Bereinigung des Antrags des Regierungsrates wird in einer ersten Abstimmung der Antrag des Regierungsrates dem Antrag Zuberbühler–Rehetobel gegenübergestellt.

Der Antrag des Regierungsrates obsiegt mit 37:25 Stimmen bei 1 Enthaltung.

In der zweiten Abstimmung stimmt der Rat über den Antrag des Regierungsrates ab, der durch den Antrag Leuzinger–Bühler bestritten wird.

Der Rat stimmt dem Antrag des Regierungsrates mit 37:25 Stimmen bei 1 Enthaltung zu.

Art. 16

¹ Folgende Begriffe sind in allen Gemeinden einheitlich anzuwenden:

a) Intensität der baulichen Nutzung (Ausnutzungs-, Baumassenziffer usw.) inklusive Berechnungsgrundlagen und Ausnutzungstransfer;

[...]

Zuberbühler–Rehetobel beantragt namens der Gruppierung der Parteiunabhängigen, Art. 16 Abs. 1 lit. a) wie folgt anzupassen:

a) Intensität der baulichen Nutzung (Baumassenziffer usw.) inklusive Berechnungsgrundlagen;

Nach Ausgang der Abstimmungen zu Art. 15 ziehe ich meinen Antrag zurück.

Regierungsrat Biasotto: Ich danke Kantonsrat Zuberbühler–Rehetobel für den Rückzug seines Antrages. Ich gebe Folgendes mit: Der Antrag wurde nicht ganz fertig gedacht. Konsequenterweise hätte die grenzwertige Baumassenziffer auch überdenkt werden müssen, wie es bei der Ausnützungsziffer gemacht wurde. Dazu ist zu sagen, 18 Gemeinden haben die Ausnützungsziffer. Wenn sie damit nicht zufrieden sind, können sie Zonierungen verändern oder innerhalb der gleichen Zone die Ausnützungsziffer anpassen.

Art. 40

[...]

Der Regierungsrat beantragt die Ergänzung von Art. 40 mit einem Abs. 4:

⁴ Die Gemeinde kann im Erneuerungsplan bei Vorliegen eines öffentlichen Interesses für bestimmte Grundstücke, deren Verfügbarkeit für die Erfüllung des Zwecks unerlässlich ist, ein Enteignungsrecht vorsehen. Das Enteignungsrecht gilt mit dem Eintritt der Rechtskraft des Planerlasses als erteilt. Im Übrigen richtet sich das Enteignungsverfahren nach dem Gesetz über die Zwangsabtretung.

Leuzinger–Bühler und Sturzenegger–Trogen beantragen, auf Art. 40 Abs. 4 zu verzichten. Damit ist der Antrag des Regierungsrates bestritten.

Leuzinger–Bühler: Ich bin überzeugt, dass der Erneuerungsplan eine gute Sache ist. Ich bin aber nicht überzeugt, dass dafür ein Enteignungsrecht eingeführt werden muss. Wenn es soweit kommen sollte, würde ein Fall damit sehr stark in die Länge gezogen – dies aus dem einfachen Grund, dass es vorher nicht zusammen gelöst werden konnte. Zudem widerstrebt das Enteignungsrecht dem liberalen, in Appenzell Ausserrhoden wohnenden Menschen. Der Erneuerungsplan ist wirklich gut, aber die Sache muss miteinander erarbeitet werden. Darum können wir auf diesen Artikel verzichten. Ich bin überzeugt, dass das heute mehrfach genannte Beispiel von Schwellbrunn mit dem Enteignungsrecht heute auch nicht weiter fortgeschritten wäre, als ohne dieses.

Sturzenegger–Trogen: Erneuerungen in bebautem Gebiet können und dürfen nur mit dem Einverständnis aller betroffenen Grundeigentümer gemacht werden. Das vorgesehene Enteignungsrecht steht im krassen Widerspruch zur Rechtssicherheit und Eigentumsgarantie der angestammten Grundbesitzer. Darüber hinaus könnten bei unvernünftigen Behörden und Investoren Gelüste geweckt werden, mittels Enteignung unliebsame Anstösser und Nachbarn zu bedrängen. Das Enteignungsrecht wurde in der Vergangenheit und wird auch heute durch die Behörden und Gerichte sehr zurückhaltend und mit grösstem Respekt angewendet. Wir dürfen keine Gelegenheit dazu geben, dass diese Richtigkeit aufgeweicht wird und eine Enteignung als Druckmittel in der Boden- und Bebauungspolitik missbraucht werden könnte. Daher beantrage ich, wie Kantonsrat Leuzinger–Bühler, den vorgeschlagenen Art. 40 Abs. 4 ersatzlos zu streichen.

Egger–Speicher: Ich unterstütze den Antrag der Kantonsräte Leuzinger–Bühler und Sturzenegger–Trogen. Ich habe mich schon bei der letzten Vorlage des Baugesetzes vehement gegen die Möglichkeit einer Enteignung gewehrt. Die Gründe sind wie folgt:

1. Mit der Ergänzung des vorgeschlagenen Abs. 4 findet ein Paradigmenwechsel statt: Enteignungen können bereits nach geltendem Recht vorgenommen werden. Wir verfügen dazu sogar über ein Enteignungsgesetz. Der Unterschied liegt darin, dass Zwangsabtretungen gemäss geltendem Recht nur

dann zulässig sind, wenn das «öffentlichen Wohl» sie erfordert, also insbesondere für Strassen, Korrekturen von Flüssen und Bächen, Errichtung oder Verlegung von Wasser- oder Gasleitungen usw. Die Enteignung konnte nur für Bauten, welche der Öffentlichkeit Nutzen vorausstellten und in der öffentlichen Hand blieben, angewendet werden. Der jetzige Paradigmenwechsel bedeutet, dass der Staat auch zuhänden Privater enteignen kann. Das könnten private Investoren oder vielleicht sogar ausländische Investoren sein.

2. Das «öffentliche Interesse» ist ein sehr heikles Terrain und deren Bedeutung müsste präzisiert werden. Im Bericht und Antrag des Regierungsrates fehlt mir die Auseinandersetzung mit diesem heiklen Thema. Die ganze Angelegenheit der Enteignung wird fast marginalisiert und versteckt.
3. Kantonsrat Cavelti–Herisau erwähnte, dass eine Enteignung eine Ultima Ratio wäre. Das ist sicher so und das muss auch so sein. Nur, die Ultima Ratio schwebt wie ein Damoklesschwert über den Grundeigentümern, mit welchen Verhandlungen geführt werden. Ich bin sogar in Kenntnis eines aktuellen Beispiels in unserem Kanton. Interessierte Unternehmer bearbeiten eine alleinstehende Frau, sie solle ihr Haus doch verkaufen. Die Parzelle soll weiter verbaut werden können und die Unternehmer sagen heute schon: «Es wird ja jetzt anders». Wenn also die brave Frau nicht will, wird jetzt schon eine Enteignung angedroht. Die betroffenen Personen wissen jedoch zu wenig über die Enteignung, dass sie auch verhältnismässig sein muss und die Chance einer Durchsetzung nur sehr gering ist.

Regierungsrat Biasotto: Ich bitte Sie, dem Antrag nicht zuzustimmen. Der Regierungsrat ist überzeugt, dass die Anwendung von Art. 40 Abs. 4 nicht ohne entsprechende sorgfältige Vorprüfung erfolgen würde. Das Enteignungsrecht würde in zwei Schritten erfolgen: Erstens muss der Erlass eines Erneuerungsplans das öffentliche Interesse festlegen und begründen. Das ist bereits ein hoher Anspruch. Zweitens wird bei der Erteilung der Rechtskraft des Erneuerungsplans das Enteignungsrecht miterteilt. Im Rahmen der Ausübung des Enteignungsrechtes muss jedoch der Nachweis erbracht werden, dass sämtliche Möglichkeiten ausgeschöpft wurden und das öffentliche Interesse überwiegt. Es wäre wirklich eine Ultima Ratio. An Frau Kantonsrätin Egger–Speicher: Bei solchen Meldungen, wie Sie genannt haben, würde ich als Gemeinderat oder Verantwortlicher der Gemeinde bei einer Nötigung von Personen mit solchen Druckmitteln sehr schnell über andere Wege einschreiten.

Cavelti–Herisau: Auch die PK diskutierte intensiv über diesen Absatz. Es ist ein massiver Eingriff in die Eigentumsfreiheit. Wir kamen aber zu dem Ergebnis, dass wenn die Zielvorgaben der inneren Verdichtung erreicht werden wollen, die Enteignung als letztes zulässiges Mittel vorgesehen werden muss. In diesem Zusammenhang ist auch wichtig, dass bei einem solchen massiven Eingriff der Rechtsschutz gewährleistet werden muss. Grundsätzlich braucht es das öffentliche Interesse. Das zu konkretisieren macht keinen Sinn. Dazu müssen im Einzelfall die richtigen Schlüsse gezogen werden. Gemäss Enteignungsgesetz muss eine Enteignung wirklich für den verfolgten Zweck notwendig und verhältnismässig sein. Es muss eine geeignete Massnahme und erforderliche Massnahme sein und es darf keine mildere geben. Das Bundesgericht erörterte das bereits vielfach. Insofern ist der Rechtsschutz materieller Art gegeben. Als Eigentümer kann man sich auch mehrfach dagegen wehren. Ein Erneuerungsplan wird aufgelegt und es besteht die Einsprachemöglichkeit mit einem Rekurs, einer Beschwerde usw. Danach untersteht der Erneuerungsplan dem fakultativen Referendum, wobei wieder Möglichkeiten, sich zu widersetzen, vorhanden sind. Wenn es dann tatsächlich zu einer Enteignung kommen sollte, hat man erneut Möglichkeiten, sich gegen die Entscheide und Verfügungen zur Wehr zu setzen. Ein betroffener Grundeigentümer kann das sehr lange hinauszögern. Aufgrund dieser Möglichkeiten kam die PK in der Gesamtbetrachtung zum Schluss, dass Art. 40 Abs. 4 im Sinne einer letzten Möglichkeit geeignet ist, um die Überbauungspläne zu erreichen.

Müller-Schoch–Hundwil: Ich stelle mir vor, dass ich als Gemeindebehörde einen solchen Entscheid umsetzen müsste. Ich könnte ihn nur umsetzen, wenn ich den Rücktritt bereits eingereicht hätte. Ein derartiger Eingriff ins Privateigentum ist eine sehr schwierige Situation. Ich betrachtete auch das Enteignungsgesetz, welches aus dem Jahre 1902 stammt und bereits sehr alt ist. Bezüglich des öffentlichen Interesses ist zu sagen, dass ich als Gemeindevertreterin immer Interesse an einer Entwicklung bzw. einer Erneuerung in der Gemeinde habe. Das öffentliche Interesse könnte daher nicht schwierig sein, geltend zu machen.

Regierungsrat Biasotto: Es tönt alles sehr abstrakt. Ich verstehe Kantonsrätin Müller-Schoch–Hundwil, die Hürde dazu ist sicher sehr gross. Ich gebe ein Beispiel: Eine Zufahrt ist die einzige mögliche Erschliessung für ein Gebiet, welches mit dem Sondernutzungsplan bzw. Erneuerungsplan belegt wurde. Aktuell haben wir im Kanton zwei solcher Beispiele. Es findet keine Entwicklung mehr statt, weil die Schlüsselstellen der Erschliessung durch eine Parzelle behindert und blockiert werden. Zuerst muss der Erneuerungsplan greifen und nachher – nach allen missglückten Verhandlungen – wäre es wirklich zwingend, dass mit einem solchen Instrument eingegriffen werden könnte. Es handelt sich um ein ganzes Gebiet, welches durch eine Schlüsselstelle blockiert wird.

Sturzenegger–Trogen: Ich weise Sie nochmals deutlich darauf hin, dass mit der vorgesehenen Formulierung des Enteignungsrechts, im Zusammenhang mit dem Erneuerungsplan, die Schwelle für einen Einsatz des Enteignungsrechts massiv herabgesetzt wird. Damit würden die bisherige zurückhaltende Praxis und der entsprechende Respekt der behandelnden Behörde stark verwässert.

Brönnimann–Herisau: Mit diesem Artikel überschreiten wir eine rote Linie, welche wir nicht überschreiten sollten. Eine Enteignung ist nur dann sinnvoll, wenn der Staat ein Stück Land benötigt, um eine zentrale Aufgabe zu erfüllen. Kantonsrätin Egger–Speicher führte das sehr gut aus. Ich selbst hätte grösste Mühe damit, wenn der Staat jemanden enteignen und den Boden an Dritte weitergeben würde. Das wäre nicht richtig und deswegen stimme ich dem Antrag zu.

van Dam–Gais: Ich bin langjähriger Planungs- und Baupräsident von Gais und möchte Folgendes sagen: Auf der Gemeindeebene würde ein Instrument auf der Vollzugsebene fehlen, wenn diese letzte Möglichkeit nicht vorhanden wäre. Dieses Instrument würde bestimmt nur mit äusserster Zurückhaltung eingesetzt. Die Verdichtungsstrategie wird jedoch zu einer unverbindlichen Übung verkommen, wenn in letzter Instanz nicht zu diesem Instrument gegriffen werden kann.

Leuzinger–Bühler: Eine kurze Anmerkung zum letzten Votum von Regierungsrat Biasotto. Um eine Erschliessung zu ermöglichen, gibt es heute schon Art. 67 des Baugesetzes. Eine Möglichkeit einer Enteignung wird diesbezüglich bereits gewährleistet. Der Gemeinderat kann über ein fremdes Eigentum eine Erschliessung ermöglichen, wenn es anders nicht möglich ist. Wegen diesem Argument dürfen wir die anderen Enteignungsmöglichkeiten nicht begrüssen.

Weber–Trogen: Ich spreche als ehemaliger Baupräsident der Gemeinde Trogen. Ich teile die Meinung von Kantonsrat van Dam–Gais. Kommunale Baubehörden benötigen ein Instrument. Wir sprechen sehr viel über das öffentliche Interesse, das öffentliche Gut und über die öffentliche Hand. Bei der öffentlichen Hand sprechen wir über Eigentum, das durch die Gemeindebehörden enteignet und besitzt werden kann. Nun haben sich die gesetzlichen Parameter verschoben und das öffentliche Interesse wird durch das revidierte RPG definiert. Wir müssen das Interesse der Verdichtung höher gewichten, damit in der Schweiz nicht weiter Fussballfeld um Fussballfeld überbaut wird. Und das öffentliche, zu schützende Gut ist die Natur bzw. der unbebaute Teil der Schweiz. Bei Bedenken in Bezug auf die Eigentumsgarantie gilt Folgendes:

Die geschützten Grundrechte sind vorhanden und wenn der Kern eines Grundrechts angetastet wird, muss ein Gericht reagieren. Demzufolge wird mit der Vorgabe, dass bei einem ausgewiesenen öffentlichen Interesse eine Enteignung vorgenommen werden kann, nichts aufgeweicht. Die Massgabe, dass der Staat enteignetes Grundstück selber besitzen muss, ist nicht wichtig. Das vom Schweizer Volk gewollte, öffentliche Interesse muss umgesetzt werden. Daher mache ich beliebt, dem regierungsrätlichen Vorschlag zuzustimmen.

Regierungsrat Biasotto: Das Beispiel aus Schwellbrunn ist hervorragend, um Folgendes zu erklären: Fünf Grundeigentümer besitzen ein Gebiet mit einer formulierten Innenentwicklungsstrategie der Gemeinde. Auch die Logistik und die Grundversorgung der Gemeinde ist Bestandteil der Strategie. Die Grundstücke verfügen über keine Parkierungsmöglichkeiten und keine Aussenräume. Die fünf Objekte könnten abgebrochen werden, was von der Denkmalpflege her freigegeben wäre. Ein Grundeigentümer sieht jedoch diese Chance trotz der vielen investierten Arbeit und Kraft nicht. Genau in diesem Fall wäre das öffentliche Interesse gegeben und diese Gesetzesvorlage könnte Anwendung finden. In Schwellbrunn ist in diesem Gebiet seither, seit fünf Jahren, nichts mehr geschehen.

Egger–Speicher: Ich mache nochmals darauf aufmerksam, dass wir immer vom öffentlichen Interesse sprechen. Für mich ist nicht klar, was das öffentliche Interesse eindeutig bedeutet. Es rächt sich jetzt, dass der Regierungsrat die Sprengkraft dieses unscheinbaren Absatzes, welcher innerhalb des Artikels mit dem Namen «Erneuerungsplan» steht, nicht sorgfältiger bearbeitete. Der Regierungsrat hätte etwas zur Enteignung sagen und sich mit diesem Thema auseinandersetzen müssen. Was bedeutet «öffentliches Interesse»? Welche Möglichkeiten bestehen? Und welche Risiken sind vorhanden, auch für Grundeigentümerinnen und -eigentümer? Wenn dieser Absatz angenommen wird, habe ich den Wunsch, dass sich der Regierungsrat und die PK mit diesem Thema vertieft auseinandersetzen, damit für spätere, mögliche Prozesse Grundlagen vorhanden wären. Das öffentliche Interesse ist nicht eindeutig und ein Gefühl diesbezüglich genügt einfach nicht.

Regierungsrat Biasotto: Ich nehme diesen Wunsch zuhanden der 2. Lesung entgegen.

Der Rat lehnt den Antrag des Regierungsrates mit 34:25 Stimmen bei 4 Enthaltungen ab.

Art. 48

¹ Zonenpläne und Baureglemente werden durch den Gemeinderat erlassen und unterstehen dem obligatorischen Referendum.

Der Regierungsrat beantragt folgende Änderung von Art. 48 Abs. 1:

¹ Nutzungspläne und Baureglemente werden durch den Gemeinderat erlassen und unterstehen dem fakultativen Referendum.

Kessler–Teufen: Ich habe eine redaktionelle Frage. Im regierungsrätlichen Vorschlag werden die Nutzungspläne und die Baureglemente erwähnt. Sind die Sondernutzungspläne in dieser Definition enthalten oder müssten diese separat dazu erwähnt werden?

Leuzinger–Bühler beantragt folgende Änderung von Art. 48 Abs. 1:

¹ Nutzungspläne, Baureglemente und Sondernutzungspläne werden durch den Gemeinderat erlassen und unterstehen dem fakultativen Referendum.

Ich stellte mir die gleiche Frage wie Kantonsrat Kessler–Teufen. Es ist verwirrend, dass die Sondernutzungspläne im Baugesetz in einem separaten Kapitel abgehandelt werden. Mein Antrag stellt daher eine Ergänzung bzw. Präzisierung des Antrages des Regierungsrates dar.

Regierungsrat Biasotto: Richtpläne sind behördenverbindlich und die Nutzungspläne beinhalten die Zonenpläne und die Sondernutzungspläne, wie Baulinienplan, Überbauungsplan und Erneuerungsplan. Ich überprüfe diese Frage auf die 2. Lesung hin und würde allenfalls eine Präzisierung vornehmen.

Leuzinger–Bühler zieht seinen Antrag zugunsten einer Prüfung auf die 2. Lesung zurück:

Dazu müsste auch im entsprechenden Gesetzesartikel die Bedeutung der Nutzungspläne mit den Sondernutzungsplänen ergänzt werden.

Cavelti–Herisau: In Art. 45 ist ersichtlich, dass mit den Nutzungsplänen und den Zonenplänen auch die Sondernutzungspläne gemeint sind. Im ganzen Baugesetz werden die Bezeichnungen jedoch nicht konsequent durchgeführt. Dazu wäre auch der Titel zu Kapitel III. falsch. Insofern wird eine diesbezügliche Überprüfung auf die 2. Lesung begrüsst.

Art. 56

[...]

³ Bauland gilt im Sinne dieser Bestimmung als überbaut, wenn es innerhalb der gesetzten Frist vollständig erschlossen ist und vor Ablauf der in Abs. 1 genannten Frist mit den Bauarbeiten zur Überbauung begonnen wird.

Der Regierungsrat beantragt folgende Änderung von Art. 56 Abs. 3:

³ Wenn das öffentliche Interesse es rechtfertigt, kann der Gemeinderat eine angemessene Frist für die bestimmungsgemässe Überbauung setzen. Verstreicht die Frist für diese Bauverpflichtung ungenutzt, steht der Gemeinde ein gesetzliches Kaufsrecht zum Verkehrswert zu.

Leuzinger–Bühler beantragt die Beibehaltung des geltenden Rechts:

Ob ein Grundeigentümer enteignet wird oder die Gemeinde ein Kaufsrecht bekommt, ergibt schon fast das gleiche Resultat. Es geht in diesem Abschnitt auch wieder um die Rechtfertigung des öffentlichen Interesses. Daher bin ich für die Beibehaltung des geltenden Rechts.

Damit ist der Antrag des Regierungsrates bestritten.

Regierungsrat Biasotto: Ich bitte Sie, den Antrag nicht zu unterstützen. Die Gemeindebehörden benötigen ein Werkzeug, um im Sinne einer Bauverpflichtung eine Frist zu setzen. Ansonsten wäre eine Fristsetzung einer Bauverpflichtung zu unverbindlich. Schlussendlich geht es um die Bauentwicklung.

Eugster–Herisau: Ergänzend dazu und rein systematisch gesehen ist Art. 56 Abs. 1 des regierungsrätlichen Vorschlags ohne Fristen formuliert. Es wäre schwierig, wenn überhaupt keine Fristen vereinbart werden könnten. Das geltende Recht bedeutete für die Gemeinde Herisau immer viel Unsicherheit, ob die Vereinbarungen eingehalten werden. Diese abzuschliessen war bei den Investoren jedoch nie ein Problem.

Der Rat stimmt dem Antrag des Regierungsrates mit 42:20 Stimmen ohne Enthaltungen zu.

Art. 56b

Der Regierungsrat beantragt die Einfügung eines Art. 56b:

Art. 56b Abgabetatbestände

¹ Der Mehrwertabgabe unterliegen die Vorteile, die durch folgende Planungsmassnahmen entstehen:

- a) die Zuweisung eines Grundstücks aus einer Nichtbauzone in eine Bauzone (Einzonung);
- b) die Verbesserung der Nutzungsmöglichkeiten eines Grundstücks in einer Bauzone (Aufzonung);
- c) die Zuweisung eines Grundstücks aus einer Bauzone in eine andere Bauzonenart (Umzonung) und
- d) die Abweichungen bei der Geschoszahl und bei der Intensität der Nutzung in Überbauungs- und Erneuerungsplänen (Sondernutzungspläne).

² Die Vorteile, die durch die Ausscheidung einer kantonalen Nutzungszone gemäss Art. 11 entstehen, unterliegen nicht der Mehrwertabgabe.

Sturzenegger–Trogen und Leuzinger–Bühler beantragen, Art. 56b Abs. 1 lit. b–d) zu streichen.

Sturzenegger–Trogen: Bei Aufzonungen, Umzonungen und bei Neuunterstellungen in Sondernutzungspläne werden wohl ausbau- und neubauwillige Liegenschaftsbesitzer betroffen sein, welche den gewissen Mehrwert bei ihren Liegenschaften schätzen würden, aber es wären davon auch andere betroffen. Nämlich jene, welche sich in ihrer bisherigen Zone wohl fühlten und weder gewillt noch in der Lage sind vom Mehrwert zu profitieren oder in ihre Liegenschaft zu investieren. Der Mehrwert wird damit nicht nur in Frage gestellt, sondern er wird für diese Besitzer eine Belastung. Die Sicherung der Mehrwertabgabe mittels einem gesetzlich festgelegten, allen anderen Belehnungen vorhergehenden Grundpfandrecht im Grundbuch wird auch eine künftige Belehnung der Liegenschaft in Frage stellen. Darüber hinaus ist anzunehmen, dass sich der Mehrwert der Liegenschaft auch auf den Eigenmietwert der Liegenschaft auswirken wird. Gerade ältere Liegenschafts- bzw. Eigenheimbesitzer können damit wirtschaftlich in Bedrängnis geraten. Ich beantrage daher, auf die Mehrwertabgabe bei Umzonungen, Aufzonungen und Neuunterstellungen in Sondernutzungsplänen in bereits überbauten Gebieten zu verzichten und Art. 56 Abs. 1 lit. b–d) ersatzlos zu streichen.

Leuzinger–Bühler: Ich erwähne noch einen wichtigen Punkt zu dieser Sache. Denken Sie bitte daran, dass eine Aufzonung einer Parzelle auch ein Gebäude mit mehreren Stockwerkeigentümern betreffen kann. Das würde bedeuten, dass der abgeschöpfte Mehrwert auf alle Einheiten der Stockwerkeigentümer aufgeteilt werden müsste. Das ergäbe einen riesigen Aufwand, mit welchem wir uns selber blockieren würden. Beim Streichungsantrag geht es nur um bereits eingezonte Parzellen und nicht um die Parzellen, welche neu eingezont werden. Daher bin ich für die Streichung von Art. 56b Abs. 1 lit. b–d).

Regierungsrat Biasotto: Ich bitte Sie, den Antrag abzulehnen. Die Abgabetatbestände gemäss Art. 56b Abs. 1 lit. b–d) sind die Voraussetzung für die kommunalen Mehrwertabgaben, welche in den kommunalen

Mehrwertabgabefonds fliessen werden. Diese Abgabetatbestände sind die Grundlage für die verwaltungsrechtlichen Verträge über den Mehrwertausgleich. Die Gemeinden brauchen diese Gelder, um ihre Pflicht, die Innenentwicklung und die Ortsplanung weiterzubringen und zu entwickeln, erfüllen zu können.

Cavelti–Herisau: Die PK hatte dazu verschiedene Meinungen. Eine Minderheit war der Auffassung, dass damit die Bauentwicklung gehemmt würde. Denn mit dem Baubeginn würde der Mehrwert fällig werden. Das wiederum könnte die Besitzer hemmen, ihre Bauvorhaben umzusetzen. Insofern wurde diesbezüglich das Verdichtungsziel in Frage gestellt. Die Mehrheit der PK war jedoch der Auffassung, dass die Mehrwertabgabe einen grossen Mehrwert erzielt und die Gelder für andere zweckgebundene Projekte in der Innenentwicklung gebraucht werden können. Daher ist die Mehrheit der PK für den regierungsrätlichen Vorschlag.

Sturzenegger–Trogen: Der Antrag bezieht sich nur auf die Streichung der Mehrwertabgabetatbestände zur Umzonung, Aufzonung und der Sondernutzungspläne. Es geht nicht um die Streichung des Mehrwertabgabetatbestandes durch Einzonungen. Daher ist auch nicht die gesamte Mehrwertabgabe für die Gemeinden in Frage gestellt.

Leuzinger–Bühler: Ich bin jetzt etwas schockiert, weil gesagt wurde, dass wir das Einführen müssen, damit die Gemeinden Gelder für ihre nötige Innenentwicklung bekommen würden. Das RPG verlangt nur eine Mehrwertabgabe für Einzonungen und dieses Geld könnte dann für Auszonungen gebraucht werden. Die Gemeinden könnten für Auszonungen Gelder aus dem Mehrwertabgabefond holen. Es soll keine neue Kasse für die Gemeinden geben, damit sie irgendwelche Massnahmen intern ergreifen können. Das darf nicht die Idee sein.

Eugster–Herisau: Es geht wahrscheinlich genau um das. In der Realität ist es für einige Gemeinden ungeheuer schwierig, Geld aufzubringen. Wir sprechen hier nicht von viel Geld, sondern lediglich von einem Mehrzweck. Dazu muss beachtet werden, wann die Abgabe wirklich fällig wird. Das ist erst der Fall, wenn tatsächlich etwas mit dem Grundstück geschieht, beispielsweise ein Baubeginn oder ein Verkauf des Grundstücks. Das ergibt Geld für die Gemeinden, womit sie etwas unternehmen können. Wichtig dabei ist, dass sie das Geld zweckgebunden verwenden müssen. Es ist nicht so, dass die Gemeinden das Geld einfach für ihre Auszonungen gebrauchen können. Ich befürworte die klare Trennung zwischen Einzonungen, bei welchen der Kanton den Fonds verwaltet, und Auszonungen, bei welchen die Gemeinden ihre Massnahmen beschliessen.

Regierungsrat Biasotto: Nochmals zur Klärung: Einzonungen und Auszonungen werden über den kantonalen Mehrwertabschöpfungsfonds abgewickelt. Die Abgabetatbestände in Art. 56b Abs. 1 lit. b–d) betreffen die kommunalen Mehrwertabschöpfungen. Es kann sein, dass ein Grundeigentümer von beiden Abgaben betroffen sein wird. Beispielsweise, wenn eine Parzelle eingezont und darüber ein Sondernutzungsplan erstellt wird. Damit resultieren für den Grundeigentümer eine kommunale und eine kantonale Abgabe. Davon kann der Grundeigentümer aber auch profitieren, denn es besteht ein doppelter Mehrwert des Grundstücks. Erstens wird landwirtschaftlicher Boden in die Bauzone eingezont und zweitens ergibt sich ein Mehrwert durch den Sondernutzungsplan.

Leuzinger–Bühler: Ich muss den Mechanismus nochmals erklären. Es wird aufgezont und der Zonenplan wird nach der Volksabstimmung und der Genehmigung durch den Regierungsrat rechtskräftig. Dann müssen die Gemeinden für alle betroffenen Grundeigentümer dieser Zonenplanänderung den Mehrwert berechnen und jedem Grundeigentümer eine Verfügung zustellen. Diese Verfügung kann von jedem Grundeigentümer bekämpft werden. Geld fliesst dabei noch nicht. Das einzige was bis dahin geschieht, ist ein riesengrosser Aufwand für die Gemeinden, welcher sie auch sehr viel kosten wird. Nachher werden die Gemeinden bei

jeder Parzelle im Grundbuch eine Anmerkung veranlassen müssen, womit die Grundbuchämter sehr viel Arbeit bekommen. Geld fliesst schlussendlich erst, wenn auf dem Grundstück tatsächlich gebaut oder es verkauft wird. Daher werden wir mit dieser Mehrwertabgabe keinen Widerhall finden. Und wenn es, wie Kantonsrat Eugster–Herisau sagte, nicht um grosse Beträge gehen wird, werden diese wohl durch den Verwaltungsapparat bereits verbraucht sein.

Bühler–Speicher: Ich befürchte auch, dass wir ein bürokratisches Monster aufbauen. Welchen Ausweg haben wir? Eine komplette Streichung von Art. 56 Abs. 1 lit. b–d) ist etwas hart. Aber wie kann der bürokratische Aufwand verhindert werden? Könnte nicht die Grenze des Mehrwertes bei lit. b–d) höher angesetzt werden? Dann kämen nur die Fälle zur Beurteilung, bei welchen es sich lohnen würde. Denn wenn sich beispielsweise in einer Einfamilienhauszone die Wohnzone um eine Zone erhöhen würde, müssten 50 Grundeigentümer für eher kleine Beträge kontaktiert werden. Die meisten würden die Massnahme womöglich noch bestreiten. Bis dieses Geld wirklich fließen würde, wäre bereits sehr viel bürokratischer Aufwand betrieben worden. Vielleicht könnte mit der Grenze des Mehrwertes eine Besserung erzeugt werden.

van Dam–Gais: Ich habe etwas Mühe mit der penetranten Schwarzmalerei von Kantonsrat Leuzinger–Bühler. In der Praxis wird es sich nur um einzelne Parzellen handeln. Und erst bei der Behandlung ergibt sich ein administrativer Aufwand. Ich bin überzeugt, pro Gemeinde wird das nur etwa fünf Grundstücke betreffen, worüber wir jetzt sprechen.

Der Rat lehnt den Antrag Sturzenegger/Leuzinger mit 34:28 Stimmen bei 1 Enthaltung ab.

Egger–Speicher: Ich möchte im Namen der SP-Fraktion eine Idee zu Art. 56d zur Diskussion stellen. Die Mehrwertabgabe soll erhebliche, durch Planungsmassnahmen entstandene Vorteile angemessen ausgleichen. Sind 20 % angemessen? Ist das angemessen für einen Vorteil oder Mehrwert, welcher allein durch einen Verwaltungsakt entstanden und durch einen Akt der Gemeinschaft geschaffen worden ist? Der Mehrwert wurde ohne Eigenleistung und ohne wertschöpfende Handlung des Grundeigentümers geschaffen. Nüchtern und rein sachlich betrachtet müsste eine angemessene Mehrwertabgabe doch wesentlich höher sein, wenn wir bedenken, dass für den Ausgleich eines Minderwerts – zu Recht – andere Vorstellungen von angemessen herrschen und im Gesetz verankert werden. Die SP-Fraktion verzichtet trotzdem auf einen Antrag, um einen generell höheren Abgabesatz zu beantragen. Wir bringen dafür eine neue Idee ins Spiel. Die Idee stammt nicht von der SP-Fraktion, sondern von der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN. Die Vereinigung ist in Raumplanungs- und Umweltfragen die zentrale Informations- und Diskussionsplattform für Kantone, Städte und Gemeinden, aber auch für Unternehmen mit dem Geschäftsfeld der Raumplanung. Die interessante Idee ist folgendermassen: Der Mehrwertabgabesatz wird grundsätzlich höher als ein Minimum von 20 % angesetzt. Sind bestimmte erwünschte Ziele erfüllt, kann der Abgabesatz reduziert werden. Der Mehrwertausgleich kann mit einem Anreiz- oder Bonussystem verknüpft, und so zu einem wirksamen, qualitativen Steuerungsinstrument werden. Konkret könnte ein Bonus- oder Anreizsystem für beispielsweise die Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus festgelegt werden. Eine entsprechende Bestimmung könnte wie folgt lauten: Sind mindestens x % der anzurechnenden Geschossflächen für den preisgünstigen Wohnungsbau reserviert, wird die Mehrwertabgabe um y % reduziert (Bei Neueinzonungen kann sie auf maximal 20 % reduziert werden.) Damit dieses Anreizsystem tatsächlich funktioniert, muss die Bestimmung durchdacht sein und sich sinnvoll im Gesetz einfügen. Es wäre auch denkbar, weitere erwünschte Leistungen zu honorieren. Die SP-Fraktion bittet den Regierungsrat, diese Idee im Hinblick auf die 2. Lesung zu prüfen und von Fachexperten eine Modellbestimmung entwerfen zu lassen.

Regierungsrat Biasotto: Ich muss diese Anfrage leider zurückweisen. Die Idee ist sicher nicht schlecht. Wir würden dafür aber zu viel Zeit benötigen. Erstens müssten wir den Handlungsbedarf abklären. Zweitens müssten «preisgünstigen Wohnungsbau» definieren. Das wäre eine hochanspruchsvolle Aufgabe, denn in Herisau bedeutet «preisgünstig» nicht dasselbe wie in Urnäsch. Drittens müssten wir Lösungsansätze aufzeigen, Expertisen machen lassen und eine Vernehmlassung dazu eröffnen. Dafür würden wir nochmals ein Jahr Zeit benötigen. Darum kann ich die Prüfung der Idee nicht als Auftrag in den Regierungsrat aufnehmen.

Art. 56g

Der Regierungsrat beantragt die Einfügung eines Art. 56g:

Art. 56g Fälligkeit der Abgabe

[...]

³ Bei der Veräusserung tritt die Fälligkeit der Mehrwertabgabe mit dem Übergang des Eigentums auf einen neuen Rechtsträger ein.

[...]

Die PK beantragt folgende Änderung von Art. 56g Abs. 3:

³ Bei der Veräusserung tritt die Fälligkeit der Mehrwertabgabe mit dem Übergang des Eigentums auf einen neuen Rechtsträger ein. Als Veräusserung gelten Eigentumswechsel und Rechtsgeschäfte, die wirtschaftlich einem Eigentumswechsel gleichkommen. Ausgenommen sind Eigentumswechsel durch Erbgang (Erbfolge, Erbteilung, Vermächtnis), Erbvorbezug oder Schenkung sowie unter Ehegatten zur Abgeltung von güter- und scheidungsrechtlichen Ansprüchen.

Der Regierungsrat schliesst sich dem Antrag der PK an. Damit bleibt dieser unbestritten und gilt als angenommen.

Art. 56i

Der Regierungsrat beantragt die Einfügung eines Art. 56i:

Art. 56i Bezug der Abgabe

¹ Nach dem Eintritt der Fälligkeit verfügt der Gemeinderat den Bezug der Mehrwertabgabe und stellt Rechnung.

² Die Zahlungsfrist beträgt 60 Tage ab Rechnungsstellung. Auf dem Abgabebetrag wird nach Ablauf der Zahlungsfrist, ungeachtet eines allfälligen Rechtsmittelverfahrens, ein Verzugszins geschuldet. Die Höhe des Verzugszinses entspricht dem Verzugszinssatz für Staats- und Gemeindesteuern.

³ Die Abgabeforderung verjährt 15 Jahre nach Eintritt der Fälligkeit.

Die PK beantragt folgende Änderung von Art. 56i Abs. 3:

³ Die Abgabeforderung verjährt 10 Jahre nach Eintritt der Fälligkeit.

Der Regierungsrat schliesst sich dem Antrag der PK an. Damit bleibt dieser unbestritten und gilt als angenommen.

Art. 56k

Der Regierungsrat beantragt die Einfügung eines Art. 56k:

Art. 56k Kommunalen Mehrwertabgabefonds

¹ Die auf Aufzonungen, Umzonungen und Sondernutzungsplänen erhobene Mehrwertabgabe fliesst in einen Fonds der Standortgemeinde, der zweckgebunden für Massnahmen nach Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG zu verwenden ist. Der Fonds ist Bestandteil der Gemeinderechnung.

² Die Gemeinde regelt das Nähere im Baureglement.

Kantonsrat Leuzinger–Bühler beantragt, auf die Einfügung eines Art. 56k zu verzichten.

Mit der Ablehnung des Antrags Sturzenegger/Leuzinger zu Art. 56b Abs. 1 gilt auch der Antrag Leuzinger zu Art. 56k als abgelehnt.

Art. 56l

Der Regierungsrat beantragt die Einfügung eines Art. 56l

Art. 56l Verträge über den Mehrwertausgleich

¹ Die Gemeinden sind im Rahmen von Aufzonungen, Umzonungen und Sondernutzungsplänen berechtigt, mit der oder dem Abgabepflichtigen vertraglich statt einer Geldleistung eine Sach- oder Dienstleistung zu vereinbaren, die mit dem Bauvorhaben in unmittelbarem Zusammenhang steht. Die von der oder dem Abgabepflichtigen zu erbringende Sach- oder Dienstleistung ist betraglich zu beziffern und wird an die geschuldete Mehrwertabgabe angerechnet oder tritt an deren Stelle.

² Der Gemeinderat legt den Vertrag zusammen mit der Planungsmassnahme öffentlich auf und lässt ihn im Grundbuch anmerken.

³ Über die geschuldete Mehrwertabgabe hinaus können die Gemeinden von der oder dem Abgabepflichtigen für Vorteile von Planungsmassnahmen keine weiteren Leistungen oder Abgaben verlangen.

Kantonsrat Leuzinger–Bühler beantragt, auf die Einfügung eines Art. 56l zu verzichten.

Mit der Ablehnung des Antrags Sturzenegger/Leuzinger zu Art. 56b Abs. 1 gilt auch der Antrag Leuzinger zu Art. 56l als abgelehnt.

Meier–Herisau: In der Vernehmlassung stellte der Bauernverband – ich wirkte darin mit – zu Art. 93 Abs. 2 verschiedene Fragen und Anträge. Diese Anliegen wurden in der Auswertung der Vernehmlassung jedoch nicht beantwortet. Ich gehe nun davon aus, dass diese Anliegen in der zweiten Revision des Baugesetzes behandelt werden. Der Bauernverband regte verschiedene Sachen an, beispielsweise, dass künftig bei folgenden Vorhaben keine Baubewilligung mehr nötig sein soll: Beim Ersatz von Holzheizungen, bei Nutzungsänderungen in der Landwirtschaft – wenn beispielsweise aus einem Schaf- ein Ziegenstall gemacht wird – oder bei Unterhaltsarbeiten von Quellen. Gemäss geltendem Recht wird dazu überall eine Baubewilligung benötigt. Weiter ist die Definition der Tankanlagen im geltenden Recht und im Gewässerschutzgesetz unterschiedlich definiert. Ich bitte den Regierungsrat, das genau zu betrachten und wenn möglichst zu vereinfachen. Es sollten nicht so viele Hürden mit Baugesuchen bestehen bleiben, denn Baugesuche sind unterdessen keine einfachen Angelegenheiten mehr. Im Weiteren würden es sicher auch die Gemeinden begrüßen, wenn sie nicht für jede Kleinigkeit ein Baugesuch entgegennehmen müssten.

Art. 124

¹ Auf laufende Verfahren sind die neuen Bestimmungen anwendbar.

Der Regierungsrat beantragt folgende Änderung von Art. 124 Abs. 1:

¹ Auf laufende Verfahren sind die neuen Bestimmungen anzuwenden.

Sturzenegger–Troger beantragt folgende Änderung von Art. 124:

¹ Auf Sondernutzungspläne, die bei Vollzugsbeginn dieses Gesetzes öffentlich aufgelegt haben, wird das bisherige Recht angewendet.

² Hängige Baubewilligungsverfahren werden nach dem bisherigen Recht behandelt, wenn der erstinstanzliche Entscheid vor Vollzugsbeginn dieses Gesetzes ergangen ist.

Wir lernten alle einmal, dass es unanständig bzw. rechtswidrig ist, wenn während eines Verfahrens die Spielregeln geändert werden. Das trifft speziell auch auf das Verfahren im Planungsrecht und im Baubewilligungsrecht zu. Die Nutzungsplanung und das Baubewilligungsverfahren setzen in der Regel eine erhebliche Vorinvestition und einen grossen Zeitaufwand voraus. Ein Sondernutzungsplan oder ein Bauvorhaben werden auch immer basierend auf der aktuellen Gesetzesgrundlage erarbeitet. Wir wissen aber auch, dass die angesprochenen Verfahren beim zuständigen Instanzenweg meistens viel Zeit benötigen. Es widerspricht der Rechtssicherheit und es ist ein Affront gegenüber dem Grundeigentümer und der Bewilligungsbehörde, wenn laufende Verfahren, welche möglicherweise bereits durch Einsprachen und Rechtsstreitigkeiten verzögert wurden, aufgrund des revidierten Baugesetzes wertlos und wieder auf Feld eins zurückgeschickt werden. Darum werden in diesem Gesetz Übergangsbestimmungen benötigt, welche diesem Umstand Rechnung tragen. Mein Vorschlag stammt aus der Gesetzgebung des Kantons St.Gallen, welcher das gleiche Problem behandelt.

Regierungsrat Biasotto: Der Antrag von Kantonsrat Sturzenegger–Troger ist gut gemeint. Die Spielregeln haben jedoch nicht die Spieler geändert, sprich der Kanton oder die Gemeinden, sondern der Schiedsrichter, namentlich der Bund. Das neue RPG wurde am 1. Mai 2014 in Kraft gesetzt. Darum können wir keine anderen Übergangsfristen definieren. Das RPG stellt geltendes Recht dar und wir würden gegen dieses Bundesgesetz verstossen, wenn wir eine andere Regelung festsetzen würden. Ich bitte Sie daher, diesem Antrag nicht zuzustimmen.

Sturzenegger–Trogen: Ich möchte dazu eine Auskunft des Ratschreibers. Ich bezweifle die Interpretation von Regierungsrat Biasotto.

Cavelti–Herisau: Die PK diskutierte ebenfalls, ob bei laufenden Verfahren das alte Recht anwendbar bleiben sollte. Die Mehrheit der PK sagte dazu nein und war mit dem regierungsrätlichen Vorschlag einverstanden. Uns ging es darum, dass die Umsetzung des Bundesrechts und die schnelle Anwendung höher gewichtet werden muss, als die Sicherheit für den einzelnen Verfahrensbeteiligten. Meine juristische Auffassung dazu ist aber, dass die Bestimmung beim vorgeschlagenen Antrag von Kantonsrat Sturzenegger–Trogen durchaus möglich sein könnte. Ob das die beste Formulierung ist, wäre eine andere Frage und müsste genauer überprüft werden.

Ratschreiber Nobs: Materiell würde sich das Recht nicht ändern. Wir haben die Bestimmung bereits heute schon, dass auf laufende Verfahren neue Bestimmungen angewendet werden. Das kann anders gemacht werden, wie es Kantonsrat Cavelti–Herisau auch sagte. Der vorgeschlagene Antrag von Kantonsrat Sturzenegger Trogen würde in diesem Sinn nicht dem Verfassungsrecht widersprechen und wäre legal.

van Dam–Gais: Aber eine Annahme des Antrages würde wahrscheinlich alle bisherigen Überlegungen des Planungsamtes und die ganzen Gesetzesvorbereitungen massiv über den Haufen werfen. Wie sehen Sie das, Regierungsrat Biasotto?

Regierungsrat Biasotto: Die Klärung dieser Frage nehme ich auf die 2. Lesung hin entgegen. Angesichts der Aussagen von Kantonsrat Cavelti–Herisau und Ratschreiber Nobs möchte ich diese Sache gerne auf die 2. Lesung hin prüfen.

Sturzenegger–Trogen zieht seinen Antrag zugunsten einer Prüfung auf die 2. Lesung zurück.

In der Schlussabstimmung stimmt der Rat dem Entwurf für eine Teilrevision des Baugesetzes (RPG-Revision 2012) in 1. Lesung mit 55:4 Stimmen ohne Enthaltungen zu.

Die Vorlage untersteht bis Freitag, 1. Dezember 2017, der Volksdiskussion.

Kantonsratspräsident Hunziker–Herisau: Ich mache eine Konsultativabstimmung darüber, ob Sie die letzten beiden kurzen Traktanden noch heute bearbeiten oder verschieben wollen.

Der Rat stimmt der heutigen Behandlung zu. Die Sitzung wird demzufolge weitergeführt.

7. Bericht über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs zwischen Kanton und Gemeinden 2017; Kenntnisnahme

Mit Datum vom 19. September 2017 unterbreitet der Regierungsrat den Bericht über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs zwischen Kanton und Gemeinden für das Jahr 2017. Er beantragt, davon Kenntnis zu nehmen.

Regierungsrat Frei, Direktor Departement Finanzen: Bei diesem Geschäft geht es um eine Kenntnisnahme und alles ist im Bericht und Antrag geschrieben und ausführlich dargelegt. Daher nenne ich nur kurz drei Feststellungen. Erstens funktioniert der Finanzausgleich mit den verschiedenen Gefässen. Zweitens blieben die von der Verfassung vorgesehenen Steuerbelastungsunterschiede stabil. Wenn jedoch die beantragte Senkung des Steuersatzes in Teufen durch das Stimmvolk angenommen wird, dürfte der Unterschied allenfalls etwas grösser werden, was aber noch nicht im Widerspruch zur Verfassung stehen würde. Drittens steigt die Mindestausstattung zu Lasten der Kantonskasse immer weiter an. Zu diesem Thema ist eine Gesetzesrevision in Vorbereitung, welche der Regierungsrat an seiner morgigen Sitzung behandelt. Bei einer Zustimmung durch den Regierungsrat wird die Vorlage nächste Woche in die Vernehmlassung geschickt. Die Gesetzesänderungen könnten auf den 1. Januar 2019 in Kraft gesetzt werden.

Schmid–Teufen, im Namen der Finanzkommission (FiKo): Der Finanzausgleich soll jeder Gemeinde, unabhängig der eigenen Wirtschaftskraft, eine Grundausrüstung an finanziellen Mitteln garantieren. Die FiKo anerkennt die Notwendigkeit eines funktionierenden Finanzausgleichs, damit ein Ausgleich zwischen den Gemeinden erfolgt. Die vier Elemente des Finanzausgleichs sind die Mindestausstattung, der Disparitätenabbau sowie der Schulkosten- und der Soziallastenausgleich. Im Fokus der beiden erst genannten Elemente stehen die Steuerkraft und der Steuerfuss der Gemeinden. Die Bandbreite vom tiefsten zum höchsten Steuerfuss beträgt heute 44 %. Dieser Wert wird als eher hoch beurteilt. Dem weiteren Verlauf muss deshalb Beachtung geschenkt werden – vor allem wenn man bedenkt, dass die Gemeinde Teufen eine Steuersenkung plant. Diese würde die Bandbreite nochmals leicht erhöhen. Markant ist der Anstieg der Mindestausstattung von 6.6 Mio. Franken im 2012 auf 7.4 Mio. Franken im 2017. Die Entwicklung der Steuerkraft pro Einwohner gestaltet sich in den Gemeinden sehr unterschiedlich. Dies bewirkt einen Anstieg der gesamten Mindestausstattung in diesem Jahr gegenüber dem Vorjahr um rund 0.5 Mio. Franken. Für kleinere Gemeinden ist die Mindestausstattung überlebensnotwendig. Wie im Bericht erwähnt, macht der Leistungsanspruch bei den vier kleinsten Gemeinden 26 % bis sogar 76 % des Gemeindesteuerertrags aus. Wie bereits im Vorjahr ausgeführt, ist der erneute Anstieg des Soziallastenausgleichs beunruhigend. Das ist ein Zeichen des kontinuierlichen Anstiegs der Kosten im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe der Gemeinden. Diesbezüglich ist wichtig zu erwähnen, dass der Ausgleich seinen Zweck erfüllt. Die FiKo begrüsst die vom Regierungsrat – entgegen dem Bericht des Vorjahres – geplante vorgezogene Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes mit Inkraftsetzungszeitpunkt per 1. Januar 2019. Gesamthaft beurteilt die FiKo den Finanzausgleich als wirksam und dankt allen Beteiligten für die Erstellung des sehr informativen Berichts.

Kessler–Teufen, im Namen der Fraktion der FDP. Die Liberalen: Die Fraktion der FDP. Die Liberalen bedankt sich beim Regierungsrat und dem zuständigen Departement für den bald gewohnt informativen Bericht zur Wirksamkeit des Finanzausgleichs. Der Bericht kann als Strukturanalyse unseres Kantons oder für die Analyse der «Problembereiche» einzelner Gemeinden verwendet werden. Er kann aber auch einfach mathematisch betrachtet werden, was die Fraktion der FDP. Die Liberalen machte. Der Kanton Appenzell Ausserrhoden ist ein Paradebeispiel für die Notwendigkeit eines Finanzausgleichs in einem föderalen System. Die Verwendung des Begriffs der Notwendigkeit bedeutet aber nicht zwangsläufig, dass die gegenwärtige

Systematik und die mathematischen Regelungen des Ausgleichs stimmen. Im Gegenteil, es besteht akuter Handlungsbedarf für Anpassungen. Wenn die heutigen inhaltlichen Hauptelemente des Finanzausgleichs betrachtet werden, können die Ausgleichsfaktoren per se nicht gross kritisiert werden. Aber dennoch sind widersprüchliche Entwicklungen zu beobachten. Der Kanton wirft Geld in den Topf, schreibt selber aber negative Zahlen. Gleichzeitig bekommen einzelne Gemeinden, welche bereits vor dem Finanzausgleich schwarze Zahlen schreiben, Geld von Kanton und anderen Gemeinden. Oder eine Gemeinde senkt den Steuerfuss um 0.3 Einheiten, generiert dadurch 300'000 Franken weniger Einnahmen und bekommt gleich wieder 200'000 Franken aus dem Ausgleich. Wir begrüssen deshalb ausdrücklich die Initiative des Regierungsrates, das Finanzausgleichsgesetz einer Teilrevision zu unterziehen und nehmen den Bericht mit Dank an alle Involvierten zur Kenntnis.

Führer–Herisau, im Namen der SVP-Fraktion: Der Bericht zur Wirksamkeit des Finanzausgleichs zwischen dem Kanton und den Gemeinden soll gemäss gesetzlichem Auftrag orientieren, aber vor allem Lösungsmöglichkeiten für Verbesserungen aufzeigen. Die Verbindung zwischen der Eigenständigkeit der Gemeinden und der Beibehaltung des Wettbewerbs unter den Gemeinden – mit der Garantie, dass eine gewisse Mindestausstattung mit finanziellen Mitteln den Verlierern des Wettbewerbs die Erfüllung der Aufgaben in einem gewissen Mass erlaubt – ist sicher gut. Bis zu welchem Zeitpunkt ein Finanzausgleich das Überleben einer Gemeinde sicherstellen soll und muss, welche Leistungen durch die Mindestausstattung gedeckt werden sollen und müssen, wird von Gebern und Nehmern immer unterschiedlicher beurteilt. Es ist unsere Pflicht als Kantonsrat, in diesem Bereich vermittelnd aufzutreten und eine gesunde Finanzpolitik des Kantons und der Gemeinden im gewünschten Rahmen zu ermöglichen. Die Bandbreite der Steuerbelastung darf knapp als ausgewogen angesehen werden, weil in Hundwil eine projektbezogene Steuererhöhung zum Anstieg der Bandbreite von 33 auf 44 Prozentpunkte zwischen tiefstem und höchstem Wert beitrug. Es zeichnet sich aber ab, dass sich diese Schere künftig weiter öffnen wird. Erfreulich ist anzumerken, dass die Steuerkraft pro Einwohner zunimmt. Dies lässt einerseits auf ein steuerlich gesundes Wachstum der Einwohnerzahlen und andererseits auf eine stabile Wirtschaftslage in unserem Kanton schliessen. Die heute gültig definierte Mindestausstattung führt zu zwei negativen Phänomenen: Erstens weisen vereinzelt Gemeinden einen höheren operativen Gewinn aus, als sie zusätzlich durch die Mindestausstattung erhalten. Zweitens ist der operativ ausgewiesene Gewinn sämtlicher Gemeinden mit 11.6 Mio. Franken rund 56.5 % grösser als die ausgeschüttete Mindestausstattung – und dies trotz des enormen Zuwachses der Mindestausstattung von 6.7 %. Die ausgeschüttete Mindestausstattung ist also sagenhafte 2.7-mal grösser als der kantonale Beitrag an den Finanzausgleich. Irgendwie ist in diesem Bereich etwas nicht mehr im Lot und fordert Veränderungen. Weiterhin ungebremst steigt auch der Betrag des horizontalen Soziallastenausgleichs. Grundsätzlich muss aber festgehalten werden, dass der Ausgleich funktioniert, leider aber keine unterstützende Wirkung zur Kostenminimierung hat. Die SVP-Fraktion unterstützt Reformen und erachtet es als unbedingt notwendig, die endlich notwendigen Korrekturen in einer Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes aufzugreifen. Jedes Jahr wurde im Kantonsrat davon gesprochen, doch der Druck war nie gross genug. Jetzt zwingen uns die Kantonsfinanzen, das Finanzausgleichsgesetz anzupassen. Die Teilrevision sollte gemäss der SVP-Fraktion folgende Punkte beinhalten:

- Der Finanzausgleich soll eine stark unterstützende Wirkung für Kosteneinsparungen entfalten und keine Strukturerhaltung fördern.
- Die Mindestausstattung soll eine Mindestausstattung sein, und nicht Gewinne finanzieren.
- Der Finanzausgleich soll durchlässig sein. Geld soll je nach Bedarf nach oben, wie auch nach unten fließen können. Vor allem soll der Finanzausgleich aber den Zusammenhalt der Gemeinden und des Kantons fördern und den Erfolg über sämtliche Staatsebenen optimieren.

Pletscher–Reute, im Namen der SP-Fraktion: Der vorliegende Bericht unterscheidet sich auf den ersten Blick kaum von den vergangenen Berichten. Mancherlei veränderte sich ein wenig, und auf mancherlei muss ein Augenmerk gelegt und weiter beobachtet werden. Soweit ist die SP-Fraktion einverstanden. In den Ausführungen zum Zweck des Finanzausgleichs wird aber von Vorteilen des Föderalismus gesprochen. Das können wir sehr gut nachvollziehen, weil sich gerade auch unser Kanton die nationalen Ausgleichszahlungen zu Gute kommen lässt. Die Autonomie der Gemeinden, ihren Steuerfuss selber festzulegen und damit Wettbewerb betreiben zu können, wird ebenfalls als Vorteil beschrieben. Ein Wettbewerb soll zu innovativen Lösungen führen und eine mässige Wirkung auf die staatlichen Tätigkeiten ausüben. Interessanterweise ist in der Privatwirtschaft das Gegenteil der Fall. Der freie Wettbewerb hat den Markt entfesselt. Als es in der Finanzindustrie schief ging, wurde lamentiert und sie wurde willkommener Weise durch den Staat gerettet. Führt ein Wettbewerb nun zu innovativen Lösungen? Appenzell Ausserrhoden verschrieb sich in den vergangenen Jahren dem Steuerwettbewerb und steht aktuell finanziell ziemlich am Abgrund. Der Kanton will jetzt seine Probleme mit einem vom Direktor des Departementes Finanzen ausgedachten innovativen Stabilisierungsprogramm und einer Neugestaltung des Finanzausgleichs lösen. Ist das innovativ? Ist die Idee, auf der einen Ebene Steuern anzuheben und auf der anderen Ebene zu senken, innovativ? Ist es innovativ, Ausgaben einer übergeordneten Ebene auf die darunterliegende zu verschieben? Die finanzielle Situation der finanzschwachen Gemeinden könnte oder wird sich durch diese Ideen verschärfen und die Bandbreite der Steuerbelastung wird sich weiter vergrössern. Der Schuss könnte also nach hinten los und somit ins Auge gehen. Die SP-Fraktion nimmt den Bericht über die Wirkung des Finanzausgleichs zur Kenntnis, glaubt weiterhin an die wohltuende Wirkung von Gemeinsinn und Solidarität, glaubt allgemein nicht an den Vorteil eines aufreibenden Wettbewerbs. Vor allem glaubt sie nicht an die Vorteile eines unter den Gemeinwesen betriebenen Wettbewerbs.

Frischknecht–Herisau, im Namen der CVP/EVP-Fraktion: Der Finanzausgleich, wie wir ihn in Appenzell Ausserrhoden kennen, basiert auf Solidarität untereinander. Ein ausgewogenes Steuerverhältnis unter den Gemeinden bedingt, dass sich die Steuerbelastungsunterschiede der Gemeinden in einer bestimmten Bandbreite bewegen. Die Tendenz zu einer höheren Bandbreite blieb jedoch bestehen und die Schere wird weiter auseinandergehen. Die Entwicklung der Steuerkraft einer Gemeinde hat direkten Einfluss auf die entsprechende Mindestausstattung. Es ist festzustellen, dass sich infolge der tieferen Steuerkraft der betroffenen Gemeinden die Mindestausstattung in Franken wiederum erhöhte. Die CVP/EVP-Fraktion wies in ihren Stellungnahmen zum Bericht über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs zwischen dem Kanton und den Gemeinden immer wieder darauf hin, dass der Finanzausgleich nicht ganz aufgeht und die Gemeindestrukturen optimiert werden müssen bzw. eine Anpassung unumgänglich ist. Der bestehende Finanzausgleich schafft diesbezüglich nach wie vor keinen Anreiz, dieses Thema anzupacken. Ebenfalls steigen die Sozialkosten in einzelnen, vorwiegend grösseren Gemeinden weiter an. Diese Tendenz bereitet uns Sorgen und wir können aus dem Bericht nicht entnehmen, was dagegen unternommen wird. Aktuell erfüllt der Finanzausgleich zwar den gesetzlichen Auftrag, dennoch ist er nicht mehr ganz zufriedenstellend. Wir warten nun die auf den 1. Januar 2019 geplante vorgezogene Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes ab. Die CVP/EVP-Fraktion nimmt den Bericht über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs zwischen dem Kanton und den Gemeinden zur Kenntnis.

Müller-Schoch–Hundwil, im Namen der Gruppierung der Parteiunabhängigen: Die Gruppierung der Parteiunabhängigen stellte beim vorliegenden Bericht fest, dass der Finanzausgleich mit seinen vier Elementen funktioniert und die aktuell gesetzlichen Vorgaben und die gewünschte Wirkung erreicht wurde. Wir machten folgende Feststellungen:

- Der Finanzausgleich als Ganzes stieg wiederum an und somit auch die diesbezüglichen Kantonsausgaben. Spannend wären als Gegendarstellung die Zahlungen aus dem nationalen Finanzausgleich an den Kanton Appenzell Ausserrhoden.
- Die Schere zwischen höchstem und tiefstem Wert bei den Gemeindesteuerfüssen im Kanton klafft immer mehr auseinander. Die Gruppierung der Parteiunabhängigen ist sich bewusst, dass der Steuerfuss nicht mit der Höhe des Finanzausgleichs in direktem Zusammenhang steht. Es wurde aber angemerkt, dass die Bezügergemeinden auch eine Mindesthöhe im Steuerfuss erhalten könnten.
- Nicht alle Gemeinden haben aus der Grundstruktur die gleichen Chancen für Entwicklungspotenzial und die Möglichkeiten zur Erhöhung der Steuerkraft. Mit der Klassierung der Gemeinden im kantonalen Richtplan wird das teilweise nochmals eingeschränkt. Die Entwicklung der Anzahl Lernenden zeigt, dass in Gemeinden mit familienfreundlicheren, günstigeren Wohnmöglichkeiten oftmals deutlich mehr Lernende respektive grössere Familien wohnen. Der Schulkostenausgleich ist daher sinnvoll, vielleicht auch weil insbesondere junge Berufsleute in unserem Kanton gefragt sind.
- Es ist klar ersichtlich, dass die finanziellen Belastungen im Sozialbereich steigen, jedoch manchmal von einzelnen Extremfällen geprägt sind. Die Diskussion nach Gerechtigkeit, Chancen und nicht ausgeschöpften Möglichkeiten, verbunden mit entsprechender Solidaritätsbekundung, ergibt ein breitgefächerten Strauss an Fragestellungen, wie die Änderungen im Finanzausgleichsgesetz ausgestaltet werden könnten.

Die Gruppierung der Parteiunabhängigen nimmt vom Bericht über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs Kenntnis und bedankt sich für dessen gute Verfassung.

Regierungsrat Frei: Herzlichen Dank für die wohlwollende Aufnahme des Berichts und die Würdigung der angedachten Stossrichtung zur Teilrevision des Finanzhaushaltsgesetzes. Ich möchte den von Kantonsrat Pletscher–Reute erwähnten Punkt beantworten. Der Regierungsrat plante bereits im Jahr 2013/2014 eine Teilrevision des Finanzhaushaltsgesetzes. Damals sprachen wir über die sämtliche Gemeindestrukturen. Der Bericht der Universität Bern machte diesbezüglich die Aussage, dass der heutige Finanzausgleich vor allem strukturerhaltend wirke. Die Teilrevision wurde zurückgestellt, weil wir glaubten, dass der Fahrplan zur Optimierung der Gemeindestrukturen schneller abläuft. Der Regierungsrat wollte die Teilrevision in diesen Ablauf integrieren. Diesen Fahrplan kennen Sie jedoch und es wird noch länger dauern, bis die Gemeindestrukturen in der Gesetzgebung und der Verfassung behandelt werden. Darum wurde die Teilrevision jetzt erneut aufgegriffen. Ich verhehle nicht, dass die Revision auch ein willkommener Beitrag zum Stabilisierungsprogramm leisten könnte – aber sie wurde nicht deswegen erfunden.

Detailberatung.

Der Rat nimmt vom Wirksamkeitsbericht für das Jahr 2017 Kenntnis.

8. Bericht über die Finanzlage der Gemeinden 2016; Kenntnisnahme

Mit Datum vom 19. September 2017 unterbreitet der Regierungsrat den Bericht über die Finanzlage der Gemeinden für das Jahr 2016 und beantragt, davon sowie von der Gemeindefinanzstatistik 2016 Kenntnis zu nehmen.

Regierungsrat Frei, Direktor Departement Finanzen: Wenn wir die harten vorgeschriebenen Faktoren des Finanzhaushaltsgesetzes in Bezug auf einen mittelfristig ausgeglichenen Haushalt und der Nettoverschuldung, der sogenannten Schuldenbremse, betrachten, haben wir ein sehr gutes Resultat. Es leuchten insgesamt 40 grüne Lampen. Das ist nicht selbstverständlich und benötigt eine grosse Anstrengung. Es ist ein dafür Beweis, dass die Gemeinden ihre Finanzen, die Finanzplanung und die Schulden resp. den ausgeglichenen Haushalt im Griff haben und diesbezüglich sensibilisiert sind. Das darf man positiv hervorheben. Die weiteren Finanzkennzahlen sind teilweise rot und orange. Es gibt aber keine bedrohlichen Zahlen, sondern es sind Hinweise, welche eine Gemeinde frühzeitig haben sollte, damit sie in der Finanzplanung allenfalls leicht oder, wie es manchmal auch gefordert wird, schnell Gegensteuer geben kann. Die dem Bericht beiliegende Gemeindefinanzstatistik ist ein vielbeachtetes Nachschlagewerk. Bevor ein Kantonsrat etwas behauptet, sollte er immer zuerst einen Blick in diese Publikation werfen. Dann werden sicher die richtigen Zahlen genommen, wovon sehr viele enthalten sind. Sie ist aber auch für die Gemeindebehörden, die kantonale Verwaltung, die Banken und die Versicherungen ein wichtiges Werk und eine wertvolle Unterstützung. Weiter gibt die Gemeindefinanzstatistik eine Aussenwirkung für die Finanzierungsbereiche.

Schmid–Teufen, im Namen der Finanzkommission (FiKo): Der dritte Bericht ist erneut eine sehr interessante Lektüre. Er wurde sehr informativ, übersichtlich und mit vielen detaillierten Informationen über die Finanzlage der Gemeinden gestaltet. Kurz zusammengefasst: Die finanzielle Lage der Gemeinden ist gut. Keine Gemeinde verletzt die gesetzlichen Vorgaben gemäss Art. 2 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG; bGS 612.0). Die Gemeinden erzielten im Gegensatz zum Kanton mehrheitlich positive Ergebnisse auf der operativen Stufe. Der durchschnittliche Nettoverschuldungsquotient verschlechterte sich nur leicht. Ein anderes Bild zeigt hingegen der um 17 % angestiegene Median. Die gesetzlich maximale Höhe von 200 % erreicht aber noch keine Gemeinde. Die Tendenz muss aber beobachtet werden, denn eine Gemeinde ist bereits bei 143 %. Von grossem Interesse ist auch der Selbstfinanzierungsgrad, weil damit die Entwicklung der Verschuldung beeinflusst wird. Die Lage zwischen den Gemeinden präsentiert sich sehr unterschiedlich. Der Selbstfinanzierungsgrad unterliegt naturgemäss grossen Schwankungen und eine Aussage lässt sich erst mit Zahlen über mehrere vorliegende Jahre treffen. Die Zielgrösse über vier Jahre sollte 100 % sein. Aus der Tabelle ist ersichtlich, dass einige Gemeinden einen Selbstfinanzierungsgrad von weit unter 100 % ausweisen, und das seit der erstmaligen Erstellung des Berichts vor drei Jahren. Abschliessend wird aber nochmals festgehalten, dass die finanzielle Situation der Gemeinden gesamthaft als gut bezeichnet werden kann. Die FiKo dankt allen Beteiligten für die Erstellung des Berichts.

Kessler–Teufen, im Namen der Fraktion der FDP.Die Liberalen: Auch die Gemeindefinanzstatistik 2016 kommt gewohnt informativ daher. Die Fraktion der FDP.Die Liberalen bedankt sich beim Regierungsrat und dem zuständigen Departement für die Aufbereitung der Daten. Im Finanzausgleich sind es eher die mathematischen Ausgleichsmechanismen, die zum Denken anregen. Im vorliegenden Bericht sind es die Strukturthemen unseres Kantons. Grundsätzlich ist alles im grünen Bereich. Eindrücklich sind die kumulierten Ergebnisse der Gemeinden der letzten sieben Jahre. Aus den positiven Ergebnissen haben sich rund 70 Mio. Franken aufaddiert. Es ist leider eine etwas eingeschränkte Betrachtung, weil wir erst seit 2014 auf die operativen Ergebnisse abstellen. Wenn nur die letzten drei operativen Jahre zusammengezählt werden, ist

das totale positive Ergebnis der Gemeinden etwas über 50 Mio. Franken. Das ist ein wahrlich eindrücklicher Wert. Es wird daher interessant zu sehen sein, wie es aussieht, wenn wir eine volle Periode nur auf operative Ergebnisse abstellen. Fazit: Den Gemeinden in Appenzell Ausserrhoden scheint es sehr gut zu gehen. Und doch gibt es einzelnes Flackern, welches zu verfolgen ist. Die zum Teil hohe Verschuldung pro Einwohner in den Gemeinden Herisau, Speicher, Trogen und Rehetobel ist mittel- bis langfristig nur vertretbar, wenn kontinuierlich positive Ergebnisse ausgewiesen werden können. Insofern waren hoffentlich die negativen Ergebnisse von Trogen und Herisau im Jahr 2016 Ausreisser. Es gäbe zu jeder Gemeinde viel Spannendes zu erzählen, aber wir verzichten darauf – im Wissen, dass jede Gemeinde und deren Repräsentanten ihre Aufgaben seriös und nachhaltig erfüllen. An dieser Stelle dankt die Fraktion der FDP.Die Liberalen dafür. Nur mit ihrer Arbeit und Unterstützung können wir die Lage im Kanton Appenzell Ausserrhoden und die anstehenden Herausforderungen – dazu zählen wir auch die Strukturreformen – gemeinsam meistern. Die Fraktion der FDP.Die Liberalen nimmt den Bericht über die Finanzlage der Gemeinden 2016 mit Dank zur Kenntnis.

Raschle–Schwellbrunn, im Namen der SVP-Fraktion: Die SVP-Fraktion schliesst sich im Wesentlichen dem Votum von Regierungsrat Frei und den Aussagen der FiKo an. Die sich weiter öffnende Schere sowie die Tatsache, dass einige Gemeinden in den nächsten Jahren grössere Herausforderungen zu meistern haben, bemerkten auch wir.

Pletscher–Reute, im Namen der SP-Fraktion: Die Aufgabe der kantonalen Finanzaufsicht ist es, finanzielle Fehlentwicklungen in den Gemeinden frühzeitig zu erkennen und entsprechende Auflagen zu machen. Erneut hat die kantonale Finanzaufsicht festgestellt, dass keiner Gemeinde relevante finanztechnische Auflagen gemacht werden müssen. Allen Gemeinden wird eine solide Finanzlage attestiert. Ausser bei der Kennzahl des Selbstfinanzierungsgrades signalisieren die Ampeln unisono freie Fahrt. Zwei Aussagen im Bericht irritieren: In den Ausführungen zu den Steuerrückständen heisst es: «Die Einführung der neuen Steuersoftware dürfte zu dieser Erhöhung beigetragen haben.» Was ist unter «dürfte beigetragen haben» zu verstehen? Weiss es das Departement Finanzen nicht oder will es nicht dazu stehen? Die zweite Irritation findet sich auf S. 13. Dort steht: «Die Idee eines «Ausgleichstopfs» für künftige Schwankungen des Finanzvermögens hat sich nicht bewährt, da die Revisionsunternehmen einen objektbezogenen Verwendungsnachweis verlangt haben, was langfristig schwer handhabbar wäre.» Haben demzufolge die Revisionsunternehmen das Sagen und entscheiden, ob sich ein Gesetzesartikel bewährt oder nicht? Die SP-Fraktion teilt diesmal allerdings die Ansicht eines Revisionsunternehmens. Beide Reservetöpfe, die Neubewertungs- und die Aufwertungsreserven wurden mit dem neuen Finanzhaushaltsgesetz eingeführt. Beide haben sich jedoch nicht bewährt und hätten eigentlich nie gebildet werden sollen. Mit der starren Regelung, dass die Aufwertungsreserven innerhalb von zehn Jahren zwingend aufgelöst werden müssen, verscherbeln der Kanton und die Gemeinden das Tafelsilber – sprich die in der Vergangenheit zusätzlich geschaffenen Werte unserer Vorgänger. Die SP-Fraktion nimmt den Bericht über die Finanzlage der Gemeinden 2016 zur Kenntnis.

Frischknecht–Herisau, im Namen der CVP/EVP-Fraktion: Wir danken für den guten und übersichtlichen Bericht über die Finanzlage der Gemeinden 2016. Es liegen diverse vergleichbare Kennzahlen vor. Gesamtheitlich wurde festgestellt, dass alles im grünen Bereich liegt und der Kanton bei keiner Gemeinde eingreifen musste. In Verbindung mit dem Bericht über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs zwischen dem Kanton und den Gemeinden kann in diesem Bericht festgehalten werden, dass es dem Kanton als Ganzes eigentlich gut geht. Der Bericht zeigt jedoch bezüglich der finanziellen Situation das Ungleichgewicht zwischen Kanton und Gemeinden auf. Die CVP/EVP-Fraktion nimmt den Bericht über die Finanzlage der Gemeinden 2016 zur Kenntnis.

Müller-Schoch–Hundwil, im Namen der Gruppierung der Parteiunabhängigen: Der vorliegende Bericht über die Finanzlage der Gemeinden zeigt erfreulicherweise auf, dass keine Aufsichtsmassnahmen nötig sind und die Zusammenarbeit mit der Umsetzung des harmonisierten Rechnungsmodells 2 (HRM2) und der Datenlieferung der Abschlussergebnisse funktionierte. Der gesetzliche Auftrag der Beurteilung der Finanzlage der Gemeinden wurde damit erfüllt. Die fast durchwegs deutlich besseren Abschlüsse in den Erfolgsrechnungen der Gemeinden gegenüber dem Voranschlag fallen auf. Weiter zeigt der Bericht mit der Kennzahl des Nettoverschuldungsquotienten die steigende Verschuldung auf – auch von grossen Gemeinden. Der Schuldenabbau kann insbesondere durch positive Jahresabschlüsse erfolgen. Deshalb sind die Jahresergebnisse der Erfolgsrechnungen und die Verschuldung miteinander in Verbindung zu bringen. Es ist eine eher schwache Investitionstätigkeit im 2016 festzustellen. Die Aussage, wie der allgemeine Stand der Investitionstätigkeiten in den Gemeinden ist oder ob allenfalls ein Investitionsstau ansteht, kann damit nicht erfolgen. Über die Aussagekraft der Gemeindefinanzstatistik, insbesondere der Schulkosten und der Verwaltungskosten, gibt es immer wieder Diskussionen. Es ist schwierig, die Zahlen isoliert zu betrachten und zu interpretieren, weil ein grosser Anteil an Personalaufwand unterschiedliche Abhängigkeiten enthält, wie beispielsweise das Alter oder die Ausbildung. Der direkte Vergleich der Zahlen aus den Rechnungen sollte jedoch mit HRM2 und der Überprüfung der Umsetzung verbessert worden sein. Diagramme und Erläuterungen zu den Berechnungen verbessern die Aussagekraft der Gemeindefinanzstatistik. Die Gruppierung der Parteiunabhängigen nimmt Kenntnis vom Bericht über die Finanzlage der Gemeinden 2016 und bedankt sich dafür.

Andreani–Herisau: Den Gemeinden geht es im Vergleich zum Kanton finanziell besser. Das muss aber differenziert betrachtet werden. Von zwanzig Gemeinden erwirtschaften fünf Gemeinden 75 % des Gewinns. Zu den restlichen fünfzehn Gemeinden gehört auch Herisau. Wenn wir über das Stabilisierungsprogramm sprechen wird es evident wichtig, dass darauf geachtet wird, wie es bei den Gemeinden aussieht. Es kann nicht einfach über einen Bevölkerungssatz verteilt werden, sondern die Steuerkraft und der erwirtschaftete Gewinn der einzelnen Gemeinden muss auch betrachtet werden. Wenn wir schon von Solidarität sprechen, muss darauf geachtet werden, wie der Gewinn erwirtschaftet wird und das muss in Kontext gesetzt werden.

Regierungsrat Frei: Ich nehme zwei Punkte auf. Erstens hat der Veranlagungsrückstand nur einen kleinen Einfluss auf die Steuerrückstände. Der Veranlagungsrückstand ist aktuell tiefer als im Vorjahr, die Steuerrückstände sind per Ende September 2017 jedoch viel geringer als vor einem Jahr. Das ist vor allem der Situation geschuldet, dass die Steuerzahlenden die Steuern lieber rechtzeitig bezahlen, als der Bank einen Negativzins. Darum wird die Zahl der Steuerrückstände wahrscheinlich sinken, aber es kann einzelne Gemeinden mit Ausreissern geben. Zweitens erwähnten wir die Aufwertungsreserven im Bericht, weil wir verhindern möchten, dass Revisionsunternehmen beginnen, Gemeinden zu belästigen – und zwar in dem Sinne, dass sie eine objektbezogene Betrachtung möchten. Beispielsweise beim Kanton würde das folgendermassen aussehen: Der Kanton schrieb alles mit den Goldmillionen ab, stellte dann auf HRM2 um, worin im Bereich der Strassen 90 Mio. Franken in die Neubewertungsreserve gestellt wurden, welche in den nächsten zehn Jahren abgeschrieben werden. Wir wollten verhindern, dass über jede gebaute Strasse über 25 Jahre eine einzelne Buchhaltung geführt werden muss. Daran hätten die Revisionsunternehmen Freude, aber wir wählten den pragmatischen Ansatz und haben bei gewissen Revisionen nein gesagt. Der Regierungsrat wollte das einheitlich linear und nicht auf Einzelobjekte bezogen regeln.

Detailberatung.

Der Rat nimmt vom Bericht über die Finanzlage der Gemeinden 2016 sowie von der Gemeindefinanzstatistik 2016 Kenntnis.

Kantonsratspräsident Hunziker–Herisau: Wir sind am Schluss der 3. Sitzung des Amtsjahres 2017/2018 angelangt. Die nächste Sitzung mit anschliessender Adventsfeier im Spital Heiden findet am 4. Dezember 2017 statt. Wir treffen uns zuvor am Montag, 13. November 2017, um 17.00 Uhr im Kantonsratssaal zur Informationsveranstaltung zum Aufgaben und Finanzplanung 2019–2021. Die Sitzung ist beendet.

Für die Richtigkeit des Protokolls

Der Präsident:

Die Protokollführerin: