



## **Verhandlungen des Kantonsrates**

Sitzung vom 24. Februar 2014

<b>Ort und Zeit</b>	Kantonsratssaal, Regierungsgebäude Herisau, 8.15 bis 18.20 Uhr
<b>Anwesend</b>	zwischen 60 und 61 Mitglieder des Kantonsrates 7 Mitglieder des Regierungsrates
<b>Entschuldigt</b>	Kantonsrat Siegfried Dörig, Stein (ganztags) Kantonsrat Walter Grob, Teufen (ganztags) Kantonsrat David Zuberbühler, Herisau (ganztags) Kantonsrat Ivo Müller, Speicher (ab 16.50 Uhr)
<b>Vorsitz</b>	Kantonsratspräsidentin Edith Beeler, Wald
<b>Ratschreiber</b>	Roger Nobs
<b>Protokollführung</b>	Sonja Forrer, Kanzleiassistentin

Die Geschäfte werden wie folgt behandelt:

1. Eröffnung durch die Kantonsratspräsidentin
2. Entlastungsprogramm 2015; 1. Lesung
3. Gesetz über den Justizvollzug; 1. Lesung
4. Kantonsverfassung, Teilrevision (Reform der Staatsleitung); 2. Lesung
5. Interpellation Judith Egger, Speicher, automatischer Abgleich der Hotelgast-Daten mit den Fahndungssystemen der Polizei, Antwort des Regierungsrates
6. Gesetz über die politischen Rechte, Teilrevision; Wahl vorbereitende parlamentarische Kommission

## 1. Eröffnung durch die Kantonsratspräsidentin

**Kantonsratspräsidentin Beeler-Wald** eröffnet die Sitzung mit folgenden Worten:

Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen und Herren Kantonsräte  
Sehr geehrte Frau Landammann  
Geschätzte Herren Regierungsräte

Einmal mehr versammeln wir uns hier im Kantonsratssaal um wichtige Entscheide zu treffen. Wenig Beachtung in der Bevölkerung und auch in den Medien findet das Traktandum 3 der heutigen Sitzung, das Gesetz über den Justizvollzug. Auch die Vernehmlassung dazu wurde kaum benützt – in meinen Augen zu Unrecht. Dieses Gesetz ist auch sehr wichtig, denn es geht dabei um eine neue Rechtsgrundlage für die Strafanstalt Gmünden und das Kantonale Gefängnis. Vor allem organisatorische Regelungen werden getroffen wie die Überführung diverser Verordnungen in ein neues Gesetz. Wegen der tragischen Vorfälle in der Schweiz durch Wiederholungstäter gab es, für kurze Zeit, nationale Diskussionen über den Umgang mit Straftätern. Ob das Geschäft heute mit Brisanz aus politischer Sicht bestückt ist, werden wir hier im Saal bald erfahren. Auswirkungen und Veränderungen bringt das neue Gesetz auf jeden Fall.

Weit mehr Interesse in der Bevölkerung wie auch bei den Medien weckt das Entlastungsprogramm 2015, das wir heute in 1. Lesung beraten. Auch die 2. Lesung der Teilrevision der Kantonsverfassung zur Reform der Staatsleitung erregt die Gemüter quer durch unseren Kanton. Selten werden Vorlagen so kontrovers diskutiert wie diese beiden. Wir haben unterschiedliche Standpunkte, Meinungen, Ansichten die es zu respektieren gilt. Einmal mehr entscheiden wir hier drinnen über Vorlagen mit Auswirkungen für die Zukunft, müssen womöglich Kompromisse eingehen, abwägen und Konsense suchen. Nein, nicht nur suchen, wir müssen ihn, den Konsens, auch finden. Vergessen wir nicht, woraus der Kanton besteht, nämlich aus uns allen, aus unseren 20 Gemeinden und ihren Bewohnerinnen und Bewohnern. Wir müssen gemeinsam ans Ziel. Natürlich müssen wir auch wissen, wohin wir als Kanton wollen und wie wir uns zeigen wollen. Falsch ist sicher, wenn wir nur Erwartungen an die Anderen hegen oder gar Anderen die Pflicht auferlegen und selber als Zuschauer fungieren, bis die Arbeit erledigt ist. Die Entscheide müssen schlussendlich von uns allen getragen werden.

Wenn ich für einmal etwas wünschen dürfte, wäre dies für den heutigen Tag, bei diesen wichtigen Vorlagen, dass klare, eindeutige Entscheide und nicht knappe oder sogar Stichentscheide fallen. Knappe Entscheide bedeuten für mich persönlich, dass die Sache, respektive das Geschäft noch nicht reif genug ist. Als Mutter drücke ich es nochmals anders aus: Es ist noch Entwicklungshilfe bis zur «Geburt» nötig. Soweit meine Gedanken.

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

Nach dem Gebet bringt die **Ratsvorsitzende** folgende Mitteilungen des Büros an:

- Anja Jenny hat per 1. Februar 2014 die Stelle als Assistenz Kantonsrat übernommen. Ich heisse sie herzlich willkommen und wünsche ihr viel Freude bei dieser Arbeit und viele gute Begegnungen.
- Das Protokoll der Kantonsratssitzung vom 23. September 2013 wurde genehmigt und kann im Internet eingesehen werden. Das Protokoll der Sitzung vom 2. Dezember 2013 wurde provisorisch aufgeschaltet.
- An der heutigen Sitzung erhalten wir nach der Pause auf der Tribüne Besuch von der 3. Klasse der Sekundarschule Ebnet mit Lehrer Martin Pfister.

- Am 16. Juni 2014 behandelt der Kantonsrat die Verordnung zu den Landschaftsqualitätsbeiträgen. Bei den Landschaftsqualitätsbeiträgen handelt es sich um ein neues Instrument, das im Rahmen der Agrarpolitik 2014–2017 eingeführt wird. Zudem befindet der Kantonsrat später in diesem Jahr über die Revision des Förderungskonzepts (Anhang zur Strukturverbesserungsverordnung). Zu diesen beiden Themen plant das Departement Volks- und Landwirtschaft am 26. Mai 2014, 17.00 bis 19.00 Uhr, für die Mitglieder des Kantonsrats einen Informationsanlass durchzuführen. Der Anlass findet auf dem Hof von Jonas Schläpfer, Vereinsacker, Herisau statt.
- Auf Ihren Pulten finden Sie den Flyer zum Jubiläum 100 Jahre Regierungsgebäude. Das Jubiläumsjahr ist am vergangenen Freitag erfolgreich gestartet. Über 150 Personen nahmen an Führungen mit den Mitgliedern des Regierungsrates teil. Die Kantonskanzlei hat ein vielfältiges Programm zusammengestellt. Sie sind herzlich eingeladen, an diesen Aktivitäten teilzunehmen und ich ermuntere Sie, in Ihren Gemeinden und Ihrem Umfeld Werbung für das Jubiläum zu machen.

Entschuldigt für die heutige Sitzung haben sich Kantonsrat Dörig–Stein, Kantonsrat Grob–Teufen und Kantonsrat Zuberbühler–Herisau.

Ich bitte die Assistentin des Kantonsrates, Anja Jenny, den Appell durchzuführen.

Es sind 61 Ratsmitglieder anwesend; das absolute Mehr beträgt 31.

## 2. Entlastungsprogramm 2015; 1. Lesung

Mit Bericht und Antrag vom 19. November 2013 beantragt der Regierungsrat:

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. dem Gesetz über die Entlastung des Staatshaushaltes in 1. Lesung zuzustimmen.

Mit Bericht und Antrag vom 24. Januar 2014 beantragt die parlamentarische Kommission (PK):

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. dem Gesetz über die Entlastung des Staatshaushaltes mit den von der PK vorgeschlagenen Änderungen
  - Anpassung der Beiträge in Art. 45 des Gesetzes über Schule und Bildung (bGS 411.0)
  - Anpassung der Mindeststeuer in Art. 90 des Steuergesetzes (bGS 621.11)in 1. Lesung zuzustimmen.

**Bischof–Teufen**, Präsident der PK: Auf Wunsch der Kantonsratspräsidentin halte ich mein Eintretensvotum im Stehen. In Namen der von Ihnen eingesetzten PK nehme ich gerne zum Entlastungsprogramm 2015 Stellung. Die PK hat mit grosser Sorge die schlechte finanzielle Situation des Kantons zur Kenntnis genommen. Die Notwendigkeit und der Handlungsbedarf für ein Entlastungspaket stehen für die PK ausser Frage. Ebenso teilt die PK die Einschätzung des Regierungsrates, dass unser Kanton nachhaltig mit mindestens 28 Mio. Franken entlastet werden muss. Dies umso mehr, da zusätzlich auch die Nationalbankerträge wegfallen werden. Sparen ist immer unangenehm, und bei konkreten Massnahmen neigt man rasch dazu, einzelne Bereiche auszuklammern. Trotzdem sind die Mitglieder des Kantonsrates nun in der Pflicht, keine Zeit mehr zu verlieren und gemeinsam die Kantonsfinanzen wieder ins Lot zu bringen. Dabei muss die Gesamtentlastung unseres Finanzhaushaltes von 28 Mio. Franken bei allen unseren Beratungen und Entscheidungen im Zentrum stehen. Die PK begrüsst den Vorschlag des Regierungsrates, das Entlastungsprogramm in drei Pakete aufzuteilen.

### *Paket 1 «Politik»*

Heute befassen wir uns hauptsächlich mit Teil A des Paketes 1 «Politik». Teil B liegt teilweise im abschliessenden Kompetenzbereich des Regierungsrates und ein Grossteil wird der Kantonsrat im Rahmen des Voranschlags 2015 auf Antrag des Regierungsrates beschliessen.

### *Paket 2 «Verwaltung»*

Das Paket 2 «Verwaltung» ist eine verwaltungsinterne Aufgabenüberprüfung mittels Benchmark und Effizienzüberprüfung der kantonalen Verwaltung.

### *Paket 3 «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA)/Steuerfuss»*

Das Paket 3 «NFA/Steuerfuss» wurde im Rahmen des Voranschlags 2014 letzten Dezember mit einer Steuerfusserhöhung um 0.2 Einheiten vom Kantonsrat bereits umgesetzt.

Wie Sie dem Bericht und Antrag der PK vom 24. Januar 2014 entnehmen können, hat sich die PK an sechs Sitzungen – unter Anhörung von Spezialisten – vertieft mit den einzelnen Entlastungsmassnahmen auseinandergesetzt. Ich erlaube mir, an dieser Stelle auf die wichtigsten Beratungspunkte der PK einzugehen, bevor wir im Rahmen der Detailberatung alle Massnahmen beraten werden.

*Steuermassnahmen bei den juristischen Personen*

Die PK begrüsst die Massnahme, dass neben den natürlichen auch die juristischen Personen ihren Anteil zur Gesundung des Staatshaushaltes beizutragen haben. Die Erhöhung des Gewinnsteuersatzes von 6.0 auf 6.5 % erzielt auf der einen Seite einen erheblichen Mehrertrag für die Gemeinden und den Kanton, und auf der anderen Seite ist er moderat genug, um noch als verlässlicher Partner der Wirtschaft wahrgenommen zu werden. In Anbetracht, dass gegen 50 % der juristischen Personen nur die Minimalsteuer bezahlen, hält es die PK für angebracht, den Minimalwert über den Antrag des Regierungsrates auf 1'100 Franken vorzuschlagen und damit zusätzliche Mehreinnahmen für den Kanton und die Gemeinden zu generieren.

*Betriebskostenbeiträge Volksschule*

Diese Massnahme hat erwartungsgemäss die angeregtesten Diskussionen in der PK ausgelöst. Einerseits sind die vorgeschlagenen Umlagerungen der Kosten vom Kanton auf die Gemeinden keine wirklichen Sparmassnahmen. Andererseits müssen nach Ansicht der PK der Kanton und die Gemeinden wie in der Vergangenheit die Probleme gemeinsam lösen. Unter Berücksichtigung der kantonalen Aufgabenteilung im Jahre 2008 ist es für die PK angezeigt, dass sich die Gemeinden finanziell an der Gesundung der Kantonsfinanzen beteiligen. Der Jahresabschluss 2013 des Kantons fällt um 7.1 Mio. Franken schlechter aus als geplant, und im Gegenzug liegen die ersten bekannten Jahresabschlüsse 2013 der Gemeinden deutlich über den Voranschlägen. Nach Auskunft des Departementes Finanzen könnten die Besserabschlüsse aller Gemeinden bei über 10 Mio. Franken liegen. Ich gehe davon aus, dass der Finanzdirektor die genauen Zahlen präsentieren wird.

Die PK sieht im Bereich Sekundarstufe einen grossen Handlungs- und Optimierungsbedarf. Der Schülerrückgang erfordert weitere Zusammenlegungen der Oberstufen, damit im kooperativen Modell vernünftige Klassengrössen erreicht werden können. Die Oberstufenreform muss nochmals überdacht und angegangen werden. Zur Primarstufe möchte die PK festhalten, dass sicher auch dort Effizienz- und Sparmöglichkeiten bestehen, jedoch wird eine Zusammenlegung auf der Primarstufe klar abgelehnt. Die Primarstufe gehört zwingend in jedes Dorf. Der Betriebskostenbeitrag betrifft die gesamte Volksschule. Deshalb schlägt die PK im Vergleich zum Regierungsrat einen anderen Kostenschlüssel vor. Die Gemeinden werden dadurch in der Summe mit über 1 Mio. Franken weniger belastet. Der PK liegen nach Abklärungen mit verschiedenen Departementen unterschiedliche finanzielle Einsparmöglichkeiten bei einer Oberstufenreform vor. Deshalb will sich die PK auf die 2. Lesung nochmals vertieft mit diesem Thema befassen, um Handlungsfreiheiten der Gemeinden im Schulbereich auszuloten und Gesetzesvorgaben auf kostentreibende Auswirkungen zu prüfen.

*Reduktion Prämienverbilligung für Kinder*

Nach vertiefter Prüfung der Zusammenhänge der Prämienverbilligung ist festzuhalten, dass unser Kanton nach einer vorgeschlagenen Anpassung der Prämienverbilligung für Kinder von 100 % auf 75 % im Vergleich zu anderen Kantonen immer noch als kinderfreundlich gilt. In diesem Zusammenhang stellte die PK jedoch fest, dass die Berechnung der Richtprämie einen kostentreibenden Einfluss hat. Die hohe Richtprämie hat zur Folge, dass in unserem Kanton weniger Personen – insbesondere ältere Menschen – von der Prämienverbilligung profitieren können. Wir fordern den Regierungsrat auf, die Berechnung der Richtprämie nochmals zu überprüfen.

*Zusammenfassung*

Die PK legt grössten Wert auf die Einhaltung der Totalbilanz von 28 Mio. Franken im Entlastungspaket. Wir schlagen Ihnen vor, dass sich auch die Gemeinden mit knapp 4 Mio. Franken und die juristischen Personen finanziell am Entlastungspaket beteiligen. Die PK hat folgende Erwartungen an den Regierungsrat:

- dass er die Reform der Oberstufe im Kanton nochmals an die Hand nimmt;
- dass im Paket 1 «Politik» auf die 2. Lesung die Einsparungen im Teil B um mindestens 500'000 Franken angehoben werden;
- dass die Berechnung der Richtprämie bei der Prämienverbilligung angepasst wird.

Ebenso erwartet die PK vor der 2. Lesung umfassend über den Stand der Aufgabenüberprüfung im Paket 2 «Verwaltung» in Kenntnis gesetzt zu werden. Damit möchte die PK für das Parlament sicherstellen, dass die geplanten Einsparungen eingehalten und einen Teil der fehlenden Nationalbankerträge kompensiert werden können.

Abschliessend möchte ich meiner Kommissionskollegin und meinen Kommissionskollegen und unserem Aktuar Rainer Novotny für die spannenden Diskussionen, die aktive Mitarbeit und vor allem für die Flexibilität bei der Findung von Sitzungsterminen danken. In diesem Zusammenhang möchten wir einen Wunsch an das Büro des Kantonsrates richten: Die PKs sollten in Zukunft früher eingesetzt werden, damit ihnen für die Beratung genügend Zeit eingeräumt werden kann und so dem Milizgedanken Rechnung getragen wird.

Ich freue mich nun auf spannende Diskussionen in der Detailberatung.

**Regierungsrat Frei**, Direktor Departement Finanzen: Die Kantonsratspräsidentin hat bereits darüber informiert, dass letzten Freitag verschiedene Führungen im Regierungsgebäude stattgefunden haben. Ich durfte ebenfalls solche Führungen leiten und habe bei dieser Gelegenheit den Kantonsratssaal vorgestellt. Dabei habe ich jeweils die an der Saaldecke dargestellte Geschichte des Kantons mit den entsprechenden Jahreszahlen erklärt. Ich habe mir für die aktuelle Sitzung gewünscht, dass die Tafel mit der Inschrift «Jedem das Seinige» nicht Symbol für die heutige Debatte sein wird. Heute würde ich auf diese Tafel gerne «Verantwortung und Solidarität» schreiben. Beim Entlastungsprogramm und der gesamten Aufgabenüberprüfung handelt es sich um einen dynamischen Prozess. Es geht heute um Finanzierungs- und nicht um Aufgabenverschiebungen. Es werden lediglich Gesetzesänderungen vorgenommen, bei welchen die Finanzierung betroffen ist – nicht aber die Aufgabe. Der Kantonshaushalt befindet sich nicht mehr im Gleichgewicht. Die Ausgaben sind um 28 Mio. Franken höher als die Einnahmen, was ein strukturelles Defizit bedeutet. In der Appenzeller Zeitung konnte ich heute lesen, dass die SP Appenzell Ausserrhoden am Samstag ihren Parteitag durchführte. Die Referentin Anna Tanner, wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Schweizerischen Gewerkschaftsbund, stellte fest, dass unser strukturelles Defizit tatsächlich besteht, sie bezifferte es auf 32.7 Mio. Franken. Werden die neusten Entwicklungen mitberücksichtigt, kann ein Defizit in dieser Grössenordnung ungefähr möglich sein.

Ich möchte einige Gründe aufführen, weshalb es dazu gekommen ist und damit sagen, dass der Regierungsrat und die Verwaltung keine überbordenden Kosten verursacht haben. Ein Grund sind Mindereinnahmen aus dem Ressourcenausgleich und den Nationalbankgewinnen. Die Übernahme von Aufgaben respektive deren Finanzierung, welche vor dem kantonalen Finanzausgleich und der Aufgabenentflechtung (KFA) noch in der Verantwortung der Gemeinden lagen, ist ein weiterer Grund. Ein prominentes Beispiel dafür ist die Prämienverbilligung zur Gegenfinanzierung der Steuergesetzrevision 2010. Auch unter dem Titel Solidarität steht die Verteilung von 51 Mio. Franken aus dem Goldseggen der Nationalbank an die Gemeinden und den Bereich Kultur. Der Regierungsrat hat angesichts des hohen Eigenkapitals und der Finanz- und Wirtschaftskrise Massnahmen beschlossen, die unsere Strukturen unterstützen sollten. Die Steuern wurden gesenkt, das heisst den Bürgerinnen und Bürgern wurde mehr Geld für eigene Aktivitäten und Investitionen zur Verfügung gestellt. Zudem haben wir in einem grossen Umfang unsere eigene Investitionstätigkeit erhöht und in den letzten vier, fünf Jahren wesentlich mehr investiert, als es sich der Kanton grundsätzlich leisten kann. Der aktuelle Eigenfinanzierungsgrad liegt bei 12 %. Es wurden zwei Regierungsprogramme mit Kosten

von je 6 Mio. Franken aufgelegt, mit der Absicht, das Bevölkerungswachstum fördern zu können. Dies alles wurde aus dem Eigenkapital finanziert. In der Zwischenzeit kann mit Zahlen belegt werden, dass die Steuerstrategie bei den juristischen Personen ab 2013 Früchte getragen hat und nachhaltige Zusatzeinnahmen gegenüber der Zeit vor 2008 generiert werden können. Ich möchte nochmals in Erinnerung rufen, dass der Kantonsbeitrag für die Volksschule in der Konzeption für den KFA ursprünglich ein Ausgleichsbeitrag war, damit die Globalbilanz zwischen Kanton und Gemeinden stimmig ist. Der Kantonsbeitrag kam also finanz- und nicht bildungspolitisch motiviert zu Stande. Es ging darum, eine Ausgleichsbilanz zwischen den beiden Staatsebenen in der Balance zu halten.

Nach dem provisorischen Rechnungsabschluss 2013 durch den Kanton kann keine Entwarnung erfolgen – im Gegenteil. Der Abschluss 2013 fällt 7 Mio. Franken schlechter aus als vorgesehen. Das Defizit entspricht in etwa dem im Rahmen der Finanzplanung und des Entlastungspaketes bereits kommunizierten Wert. Gegenüber der ursprünglichen Planung besteht eine negative Differenz von 1 Mio. Franken. Dieses Jahr werden die Gewinnausschüttungen der Nationalbank ausbleiben, dieser Entscheid ist gefallen, und im Jahr 2014 werden somit weitere 4.5 Mio. Franken fehlen. Daraus darf aber nicht geschlossen werden, dass dies auch in den kommenden Jahren der Fall sein wird. Dagegen werden sich die Kantone wehren, denn es besteht eine rechtsgültige Vereinbarung zwischen Bund, Kantonen und der Schweizerischen Nationalbank. Die neue Vereinbarung sieht auch weiterhin eine Gewinnausschüttung für Bund und Kantone vor.

Ich möchte mich weiter zu den aktuellen Kostenentwicklungen und den sich fortsetzenden Trends für den Kanton und die Gemeinden äussern. Betrachtet man die Rechnung 2013 im Detail, ist festzustellen, dass überall, wo der Kanton zu 100 % in der Finanzierungsverantwortung steht, das grösste Wachstum besteht. Dazu führe ich drei Beispiele an. Im Bereich der Prämienverbilligung besteht eine grosse Abweichung, wir haben letztes Jahr 1.7 Mio. Franken mehr ausgegeben als veranschlagt. Bei den gemeinwirtschaftlichen Kosten im Gesundheitsbereich wurden 2.6 Mio. Franken mehr ausgegeben. Zudem wurden im Bereich Soziale Heime 0.7 Mio. Franken mehr ausgegeben als veranschlagt. In diesen wachstumstreibenden, zu 100 % durch den Kanton zu finanzierenden Bereichen bestehen wesentliche Abweichungen nach oben. Im Hinblick auf eine Übernahme von zusätzlichen Aufgaben durch die Gemeinden möchte ich mich kurz zu den voraussichtlichen Gemeindeabschlüssen 2013 äussern – der PK-Präsident hat sich bereits darauf bezogen. Die Rechnungen 2012 sind alle veröffentlicht, in diesem Jahr haben die Gemeinden gesamthaft um 5.2 Mio. Franken besser abgeschlossen als budgetiert. Öffentlich publiziert wurde erst der Abschluss 2013 der Gemeinde Herisau. Aufgrund einer ersten Umfrage, wobei wir von 15 Gemeinden einen Wert erhalten haben, werden die Gemeindeabschlüsse 2013 um 12 bis 15 Mio. Franken besser ausfallen als veranschlagt. Es ist nicht mehr – wie budgetiert – mit Defiziten zu rechnen, sondern der Gesamtüberschuss auf Gemeindeebene wird 8 bis 10 Mio. Franken betragen. Diese Beträge sind wesentlich höher, als die geplanten Verlagerungen auf die Gemeinden. Ein positiver Effekt, den wir auf die 2. Lesung aufarbeiten werden, ist im Bereich Sonderschulung festzustellen. In diesem Bereich sind die Kosten im 2013 um 1.1 Mio. Franken gesunken. Das bedeutet, dass in der Massnahme G02 die durch die Gemeinden zu übernehmende Quote um etwa 300'000 Franken tiefer ausfallen würde. Dabei könnte es sich auch um eine Kompensationsmassnahme handeln, welche die PK löblicherweise gesucht hat, damit schlussendlich die Bilanz wieder stimmt.

Das durch den Regierungsrat beantragte Sparprogramm mit den drei Paketen im Umfang von 28 Mio. Franken ist aus aktueller Sicht notwendiger denn je – und es ist richtig zusammengesetzt. Die Sanierung des Staatshaushaltes muss politisch zwingend in diesem Jahr beschlossen werden, die Möglichkeit für Zeitverzögerungen und Ablenkungen besteht nicht mehr. Eine Rückweisung – und ich rechne mit einem solchen Antrag – würde den Regierungsrat zwingen, die Konzeption zu ändern. An der Aufgabenüberprüfung mit Einsparungen im Umfang von 7 Mio. Franken würden wir festhalten, wie wir das sinnvollerweise versprochen haben. Bei einer Rückweisung müsste der Regierungsrat als Kompensation der fehlenden 14 Mio. Franken

mit dem Voranschlag 2015 eine Steuerfusserhöhung um 0.4 Einheiten beantragen, da keine neue Vorlage so schnell erarbeitet werden könnte und dies politisch nicht getragen würde. In diesem Fall hätten Sie nicht heute eine Entscheidung zu treffen, aber spätestens im November 2014.

Ich möchte mich weiter zu den Anträgen der PK und ihrer Arbeit äussern. Die PK nimmt eine Gesamtsicht ein und anerkennt das Hauptziel der einzusparenden 28 Mio. Franken und eines ausgeglichenen Staatshaushaltes vorbehaltlos, was positiv ist. Das Gesamtinteresse steht vor Einzelinteressen oder vor dem ideologischen Festhalten an der These, dass sich die Gemeinden in der Finanzierungsverantwortung keinen Beitrag leisten könnten. Zu den materiellen Forderungen: Die im Raum stehenden Prüfungsanträge nehmen wir auf und werden sie im Hinblick auf die 2. Lesung bearbeiten. Hinter dem Antrag zur Erhöhung der Minimalsteuer steht der Wille, dass schlussendlich 28 Mio. Franken eingespart werden und dabei die Gemeinden etwas weniger betroffen wären. Dieser Ansatz ist aus finanzpolitischer Sicht lobenswert, eine Erhöhung auf die vorgeschlagenen 1'100 Franken ist aber höchst problematisch. Der Antrag ist KMU-feindlich und es ist schwer nachvollziehbar, wie ein Betrag beinahe vervierfacht werden kann. Es stellt sich die Frage, ob es sich dann wirklich noch um eine Steuer oder um eine neue Gebühr handelt. Zum Antrag betreffend Betriebskostenbeiträge Volksschule: Auch hier ist festzustellen, dass die durch den Regierungsrat vorgeschlagene Stossrichtung mehrheitsfähig ist. Der Regierungsrat lehnt den Reduktionsantrag aber aus finanzpolitischen Überlegungen ab, da er aus unserer Sicht nicht notwendig ist. Ich möchte der PK an dieser Stelle für die differenzierte Auseinandersetzung mit der Vorlage danken. Es ist ihr gelungen, eine gesamtheitliche Sichtweise einzunehmen und das Hauptziel nicht aus den Augen zu verlieren.

Nun komme ich nochmals auf die Tafel an der Saaldecke zurück. Die ersten, welche die Solidarität leben, sind Sie alle als Steuerzahlerinnen und Steuerzahler. Sie haben in den letzten Wochen Steuerrechnungen erhalten, in welchen der Staatssteuerfuss um 0.2 Einheiten höher ist. Das Paket 3 wird damit ausgeglichen. Die kantonale Verwaltung ist auch solidarisch und bereit, den nicht einfachen Weg im Rahmen der Aufgabenüberprüfung 2015–2016 zu gehen und Einsparungen im Umfang von 7 Mio. Franken zu realisieren, wie das im Paket 2 vorgesehen ist. Und jetzt liegt es an Ihnen, liebe Kantonsrätinnen und Kantonsräte, das Paket 1 im Umfang und im Inhalt so zu beschliessen, dass die weiteren 14 Mio. Franken auch realisiert werden können, damit wir am Schluss feststellen können, dass drei Pakete solidarisch verteilt wurden und jeder und jede etwas beitragen musste. Nehmen Sie die Verantwortung aus einer Gesamtsicht wahr und lassen Sie sich nicht durch den Spruch verleiten «Jedem das Seinige» oder «Mir die meinige Subvention». Heute ist Solidarität zwischen allen Ebenen und Beteiligten notwendig.

Weitere Ausführungen zu den einzelnen Anträgen möchte ich in der Detailberatung anbringen. Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem Gesetz über die Entlastung des Staatshaushaltes in 1. Lesung und wie vom Regierungsrat beantragt, zuzustimmen.

**Altherr–Teufen**, Präsident der Finanzkommission: Die Finanzkommission ist erleichtert, dass das Entlastungspaket endlich in die parlamentarische Diskussion gelangt. Dies nicht wegen der Notwendigkeit eines solchen Programmes, sondern aus zeitlicher Sicht. Zu viel Zeit ist seit den ersten Anzeichen einer Verschlechterung der Finanzsituation unseres Kantons bereits verstrichen. Zeit, welche unsere Ausgangslage laufend verschlechterte und die notwendigen Massnahmen immer dringlicher und demzufolge auch schmerzhafter machen liess. Die Notwendigkeit eines Entlastungsprogrammes ist für die Finanzkommission ausser Diskussion. Die Zahlen sprechen leider für sich. Unbestritten ist auch das Ziel eines ausgeglichenen Staatshaushaltes 2016. Aber welcher Weg ist der richtige dorthin? Vorweg die grundsätzlichen Gedanken der Finanzkommission.

### *Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden*

Für die Finanzkommission ist ein Miteinander unabdingbar. Gemeinsam müssen wir die Situation bereinigen – und zwar jetzt. Wir sind uns bewusst, dass die Massnahmen schmerzen. Mit den drei Paketen und der Unterteilung des Paketes 1 in zwei Teile A und B – die Steuerfusserhöhung ist bereits beschlossen, und die Teile A und B gehen finanziell gesehen sowohl zu Lasten des Kantons und der Gemeinden – wird für die Mehrheit der Finanzkommission eine vertretbare Opfersymmetrie gewährt.

### *Koordination der drei Entlastungspakete*

Die Finanzkommission ist sich bewusst, dass das Paket 1 keine eigentlichen Sparmassnahmen, sondern Verlagerungen zu den Gemeinden beinhaltet. Mehreinnahmen beziehungsweise Minderausgaben sind in den Paketen 2 und 3 integriert, wobei das Paket 2 «Verwaltung» für die Finanzkommission noch nicht beurteilbar ist. Theoretisch müsste in diesem Paket das Portefeuille ohne Zielvorgabe und unvoreingenommen durchforstet und alle Möglichkeiten ausgelotet werden. Aber das wäre wohl etwas realitätsfremd. Zwingend für die Finanzkommission ist aber, dass die Vorgaben in Bezug auf die Höhe der Einsparungen vollumfänglich und zeitgerecht umgesetzt werden. Die Finanzkommission schliesst sich der Forderung der PK nach mehr Informationen an. Der Mechanismus mit den drei Paketen ist für die Finanzkommission nachvollziehbar. Entscheidend ist, das Gesamtziel nicht aus den Augen zu verlieren.

### *Steuerstrategie*

In Anbetracht der vorgeschlagenen steuerlichen Massnahmen stellt sich die Frage nach der Steuerstrategie unweigerlich. Dabei geht es nicht um eine publizitätswirksame Beurteilung des Erfolgs der bisherigen Steuerstrategie. Die Finanzkommission stellt fest, dass der steuerliche Ertrag der juristischen Personen wieder die Schwelle von 10 Mio. Franken überschritten hat. Entscheidender ist aber die Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze. Gemäss Monitoringbericht sind es nachweislich 1'200 neue Arbeitsplätze. Es stellt sich aber auch die Frage, wie viele Arbeitsplätze durch die Steuerstrategie erhalten werden konnten. Diese sind naturgemäss nicht zählbar. Vergessen wir nicht, dass sich die Rahmenbedingungen und das Umfeld seit der Steuerreform geändert haben und Anpassungen durchaus gerechtfertigt sind. Ein Systemwechsel ist aber zum heutigen Zeitpunkt nicht angebracht. Wir würden nur Abwanderungen von neuen und eventuell bestehenden Arbeitsplätzen riskieren. Demgegenüber wäre der finanzielle Mehrertrag gesamthaft gesehen nicht so markant. Es ist bekannt, dass die Steuern der juristischen Personen im Verhältnis zu den Steuern der natürlichen Personen weniger als einen Zehntel betragen. Eine massivere Erhöhung könnte uns somit nicht nur um den Nutzen der bisherigen Anstrengungen bringen, sondern würde zusätzlich unsere Reputation als verlässlicher Partner untergraben.

Für einen Überblick fasse ich die Anträge im Einzelnen kurz zusammen. Im Verlauf der Detaildiskussion wird sich die Finanzkommission bei Bedarf wieder zu Wort melden.

### *Besteuerung juristische Personen*

Die Finanzkommission unterstützt mehrheitlich eine Erhöhung des Gewinnsteuersatzes auf 6.5 %. Diesen Wert erachtet sie als vertretbar.

### *Kapitalsteuer juristische Personen*

Die Finanzkommission unterstützt einstimmig den Antrag der PK. Einen Mindestbetrag von 1'100 Franken erachtet sie für juristische Personen als tragbar. Die verursachten Kosten sollten zumindest gedeckt sein.

### *Skontoabzug bei Steuerzahlungen*

Diese Massnahme ist in der Finanzkommission unbestritten.

*Betriebskostenbeiträge Volksschule*

Das Gegenteil gilt bei der Anpassung der Betriebskostenbeiträge für die Volksschule. Für einzelne Mitglieder der Finanzkommission handelt es sich nur um eine Umlage. In der Schlussabstimmung sprach sich die überwiegende Mehrheit für den Antrag der PK aus.

*Finanzierung Sonderschulung*

Die Finanzkommission unterstützt auch diese Massnahme. Sie vertraut darauf, dass nur die Finanzierungsaufteilung ändert und von den Verantwortlichen auch inskünftig zum Wohl der Betroffenen entschieden wird.

*Reduktion Prämienverbilligung für Kinder*

Diese Massnahme wird ebenfalls von einer Mehrheit der Finanzkommission getragen. Eine Minderheit lehnt diesen Antrag mit dem Hinweis auf die Familienförderung und das Regierungsprogramm ab. Einheitlich unterstützt die Finanzkommission die Anregung der PK, die Berechnung der Richtprämie zu hinterfragen.

*Finanzierung ungedeckte Spitex-Kosten*

Diese Massnahme wird ebenfalls nur von einer Mehrheit der Finanzkommission getragen. Eine Minderheit beruft sich auf die Benennung als Verbundaufgabe im Gesundheitsgesetz.

*Finanzierung Energieförderung*

Diese Massnahme erhält eine grossmehrheitliche Unterstützung.

*Umverteilung Motorfahrzeugsteuererträge*

Diese Massnahme ist innerhalb der Finanzkommission unbestritten.

Eine geballte Ladung von Massnahmen liegt vor uns. Massnahmen, die Auswirkungen haben werden und die einschneidend sind. Es liegt nun in der Verantwortung des Kantonsrates, eine ausgewogene Lösung zu finden. Dies ist alles andere als einfach, tragen doch einige von uns mehrere «Hüte». Noch eine Bemerkung zum Zeitaspekt. Es gibt Bestrebungen, einzelne Massnahmen zeitlich mehr zu staffeln. Dies bedeutet, dass weitere wertvolle Zeit verstreicht. Vor zwei, drei Jahren hätte die Finanzkommission einer Staffelung noch zugestimmt, aber diese Zeit haben wir leider verstreichen lassen. Die Eigenkapitaldecke des Kantons ist bereits so dünn, dass sich der Kantonsrat keine weitere Zeitverzögerung, keine Ausrutscher mehr erlauben darf. Die Eigenkapitalprognose per Ende 2014 geht von 12 Mio. Franken und per Ende 2015 von 7 Mio. Franken aus – wohlgemerkt ist dabei der Anteil am Nationalbankertrag von 4.5 Mio. Franken nur aus der Prognose 2014 herausgerechnet. Jetzt weiter zuzuwarten oder nur mit halber Kraft Massnahmen zu ergreifen, gefährdet die finanzielle Stabilität unseres Kantons in unverantwortlicher Weise. Sprechen wir nicht nur darüber, sondern lernen auch daraus und handeln jetzt und heute. Die Finanzkommission wünscht dem Kantonsrat, dass er ihm bei seinen Entscheidungen gelingt, das Gesamtziel immer im Auge zu behalten.

Die Finanzkommission empfiehlt, auf die Vorlage einzutreten und – bei sechs anwesenden Mitgliedern – mit vier Ja- gegenüber einer Nein-Stimme und einer Enthaltung dem Gesetz über die Entlastung des Staatshaushaltes in 1. Lesung zuzustimmen.

**Näf-Heiden**, im Namen der CVP/EVP-Fraktion: Es ist unbestritten, dass durch die Veränderung des Ressourcenausgleichs im Finanzausgleich und durch die wegfallenden oder reduzierten Ausschüttungen der Nationalbankgewinne der kantonale Finanzhaushalt aus dem Gleichgewicht geraten ist. Eine Erhöhung der Erträge und eine Reduktion der Aufwendungen sind erforderlich. Deshalb werden die Mitglieder der

CVP/EVP-Fraktion auf das Entlastungsprogramm eintreten. Dieses ermöglicht, einige sinnvolle Änderungen in der Gesetzgebung vorzunehmen. Die CVP/EVP-Fraktion ist hingegen mit der grundlegenden Ausrichtung des Entlastungsprogramms – oder dem mehrheitlichen Verlagerungsprogramm – nicht einverstanden. Es macht keinen Sinn, Kosten einfach auf die nächsttiefere Staatsebene, sprich auf die Gemeinden, zu verlagern, zumindest nicht dort, wo die Gemeinden über keinen oder nur über einen sehr eingeschränkten Spielraum verfügen, ihre eigenen Ausgaben zu senken. Es wird Gemeinden geben, die aufgrund dieser Massnahmen ihren Steuerfuss schmerzlich erhöhen müssten und so jene Steuerzahlenden noch zusätzlich belastet würden. Wir unterstützen die PK in ihrem Bestreben, bis zur 2. Lesung mehr Abklärungen über den Spielraum der Gemeinden bei den Ausgaben für die Primarschule vorzunehmen. Bis dahin will die CVP/EVP-Fraktion nur die Schulkostenbeiträge senken, soweit diese im Verhältnis zu den Oberstufen-schülerinnen und -schülern gesenkt werden sollen. Kantonsrat Hostettler–Herisau wird in der Detailberatung einen entsprechenden Antrag stellen. Gar nicht einverstanden ist die CVP/EVP-Fraktion mit der Änderung der Finanzierung der Sonderschulmassnahmen. Dazu werde ich mich in der Detailberatung noch äussern. Gänzlich verfassungswidrig erachtet die CVP/EVP-Fraktion den Rückzug des Kantons aus der Restfinanzierung der ungedeckten Kosten der Spitex. Die Verfassung verlangt klar, dass Kanton und Gemeinden gemeinsam die Spitex-Förderung sicherstellen. Es wird kaum der Wille des Verfassungsgebers gewesen sein, dass sich der Kanton lediglich am Kantonalverband – soweit dieser bei drei, vier Organisationen noch notwendig ist – und der Aus- und Weiterbildung beteiligt, nicht aber an den ungedeckten Kosten. Hingegen kann sich die CVP/EVP-Fraktion vorstellen, dass der Ertragsanteil der kantonalen Strassenverkehrssteuern um weitere 5 %, das heisst um eine weitere Million Franken, reduziert würde. Das durch den Regierungsrat kürzlich verabschiedete Strassenbauprogramm zeigt Investitionen, insbesondere im Bereich von Gehwegen entlang von wenig befahrenen Nebenstrassen ausserorts, die noch hinterfragt werden können. Die CVP/EVP-Fraktion wünscht diesbezüglich vertiefte Abklärungen durch die PK auf die 2. Lesung. Bei der Gewinnsteuererhöhung befürworten wir die Opfersymmetrie, möchten aber gerne vom Finanzdirektor wissen, wo der Kanton im schweizerischen Vergleich nach der beantragten Erhöhung steht. Bei der Erhöhung der Kapitalsteuer stehen wir auf der Seite des Regierungsrates. Die CVP/EVP-Fraktion hält den Antrag des Regierungsrates für ausgewogener als jener der PK, insbesondere für wenig kapitalintensive Firmen wie Startups oder andere Jungunternehmen.

Wir wissen, dass bei einer Ablehnung der reinen Verlagerungsziele des Regierungsrates das gewünschte Entlastungsziel nicht erreicht werden kann. Ich persönlich bin erstaunt über die Worte des Finanzdirektors in seinem Eintretensvotum. Der Kanton kennt wohl die Steuereingänge der Gemeinden, nicht aber die anderen, ergebnisrelevanten Zahlen. Deshalb können die Prognosen zu den Gemeindeabschlüssen nur «Kaffeesatzlesen» sein. Die Drohung, den Staatssteuerfuss um 0.4 Einheiten erhöhen zu müssen, würde das Entlastungsprogramm abgelehnt, entbehrt mindestens jeglicher Grundlage, welche die Mitglieder des Kantonsrates heute bei der Entscheidung vorliegen haben. Gleichzeitig hat Regierungsrat Frei auch gesagt, dass die Steuerstrategie ab 2013 begonnen hat, Früchte zu tragen. Beobachten wir doch, wie sie 2014 Früchte tragen wird. Vielmehr sind bis zur 2. Lesung hoffentlich mehr Facts bekannt, wie der Regierungsrat in der Verwaltung und bei der Aufgabenüberprüfung seine Ziele erreichen will. Ebenso wünscht sich die CVP/EVP-Fraktion, dass der Regierungsrat die Grundzüge des Restatements bekannt gibt und die Höhe des Eigenkapitals nach HRM2 benennen kann. Ist das nicht der Fall, wünschen wir uns, dass diese Arbeiten forciert werden können. Viele Gemeinden werden das Restatement bis zum Sommer abschliessen können, vielleicht kann der Kanton das auch. Bei der Vermögenssteuer war in den letzten sechs Jahren zweimal eine Senkung möglich. Vielleicht ist im Sinne der Opfersymmetrie im Hinblick auf die 2. Lesung auch dort noch etwas zu machen.

Die CVP/EVP-Fraktion bedankt sich für eine achtsame Diskussion dieses Entlastungsprogrammes.

**Sittaro–Teufen**, im Namen der Fraktion der FDP. Die Liberalen: Die Fraktion der FDP. Die Liberalen hat sich an ihrer ordentlichen Fraktionssitzung und an einem zusätzlichen ausserordentlichen Workshop intensiv mit dem vorliegenden Geschäft auseinandergesetzt. Um es vorwegzunehmen: Die Fraktion der FDP. Die Liberalen ist klar für Eintreten und dies aus folgendem Grund. Die Massnahmen können wir drehen und wenden wie wir wollen. Wir können sie früher oder später angehen, wir können sie hin und her schieben – innerhalb der vorgeschlagenen Pakete oder in zeitlicher Reihenfolge gleich Paketweise. Es ist und bleibt unumstritten: Der Kanton muss sparen – und zwar 28 Mio. Franken. Der Präsident der Finanzkommission hat es bereits ausführlich beleuchtet: Ende nächstes Jahr wird das Eigenkapital des Kantons noch bei maximal 12 Mio. Franken liegen, in dieser Prognose inbegriffen sind immer noch diverse Unsicherheiten. Mit einer zeitlichen Aufschiebung von konkreten Massnahmen wird das unverantwortbare Risiko eingegangen, dass das Eigenkapital gegen Null geht. Jetzt nicht zu handeln würde bedeuten, dass wir bewusst riskieren, die Finanzen unseres Kantons gänzlich an die Wand zu fahren. Der Kantonsrat kann es sich nicht leisten, noch mehr Zeit verstreichen zu lassen. Er muss handeln – und zwar jetzt.

Die vorgeschlagenen Massnahmen wurden in der Fraktion der FDP. Die Liberalen intensiv, offen, zum Teil kontrovers und – in liberaler Manier – nicht überall mit einstimmigem Resultat diskutiert. Erlauben Sie mir an dieser Stelle in der Reihenfolge der Vorlage auf einige Punkte kurz einzugehen. Beinahe einstimmig bei zwei Enthaltungen stimmt die Fraktion der FDP. Die Liberalen einer Erhöhung des Steuersatzes der Gewinnsteuer für juristische Personen zu. Eine Erhöhung um 0.5 % entspricht unserer Meinung im Verhältnis zu den natürlichen Personen einem angemessenen Anteil zur Gesundung des Staatshaushaltes. Genauso deutlich fällt unser Votum aus, wenn es um eine Ausweitung dieser Erhöhung ginge. Dies lehnt die Fraktion der FDP. Die Liberalen klar ab. Die Kapitalsteuer der juristischen Personen hat in der Fraktion der FDP. Die Liberalen ebenfalls zu intensiven Diskussionen angeregt. Dies beispielsweise deshalb, weil die Frage der Verträglichkeit insbesondere für kleinere Unternehmen, die Verhältnismässigkeit unterschiedlich kapitalisierter Betriebe oder aber der Standortvorteil im Zusammenhang mit Startups unterschiedlich in Verbindung mit der Höhe der Kapitalsteuer gebracht wird. Mit einer knappen Mehrheit unterstützt die Fraktion der FDP. Die Liberalen den Antrag des Regierungsrates. Eine leichte Erhöhung von 300 auf 700 Franken scheint vertretbar und verhältnismässig zu sein, ohne neue, in der Regel kleinere Unternehmen davon abzuschrecken, in unserem Kanton Fuss zu fassen. Die Abschaffung des Skonto bei Steuerzahlungen ist in der Fraktion der FDP. Die Liberalen aus Gründen, welche aus dem Antrag des Regierungsrates aber auch der PK hervorgehen, unbestritten. Das vorliegende Entlastungsprogramm 2015 sieht in Paket 1 vor, dass neben Massnahmen beim Kanton selbst, welche Sparmassnahmen im Rahmen von 7 Mio. Franken vorsehen, ein gleich hoher Betrag vom Kanton auf die Gemeinden verlagert werden soll. Die Fraktion der FDP. Die Liberalen hat sich intensiv mit der Frage auseinandergesetzt, ob diese Verlagerung zum heutigen Zeitpunkt gerechtfertigt ist und welche möglichen Folgen für Gemeinden und Kanton daraus resultieren.

Zu den Schulkostenbeiträgen: Die durch den Regierungsrat vorgesehene Staffelung der Kürzung dieser Beiträge wird von der Fraktion der FDP. Die Liberalen begrüsst, weil die Gemeinden so wenigstens etwas Zeit erhalten, allfällige Anpassungen vorzunehmen. Zwei Drittel der Fraktionsmitglieder unterstützten den Antrag der PK, welcher vorsieht, die Kosten auf der Primarstufe nur zur Hälfte den Gemeinden zu überwälzen. Bei der Finanzierung der Sonderschule, welche neu vorsieht, dass die Gemeinden künftig 50 % an die Kosten für die Sonderschulung und für Sonderschulmassnahmen beitragen sollen, unterstützten zwei Drittel der Fraktion der FDP. Die Liberalen den Antrag des Regierungsrates. Ein Drittel der Fraktion war der Ansicht, dass diese Verlagerung eine unberechenbare Grösse in den Rechnungen der Gemeinden sein würde. Der Reduktion der Prämienverbilligung für Kinder stimmt die Fraktion der FDP. Die Liberalen einstimmig zu und unterstützt damit Regierungsrat und PK, welche eine Reduzierung von 100 % auf 75 % nach wie vor als genügend erachten. Die Überlegungen der PK bezüglich der Berechnung der Richtprämien sind für uns nachvollziehbar. Die Finanzierung der ungedeckten Spitexkosten, welche laut dem vorliegenden Paket

künftig gänzlich durch die Gemeinden getragen werden sollen, hat die Fraktion der FDP.Die Liberalen kontrovers diskutiert. Die demografische Entwicklung wird Mehraufgaben und Mehrkosten zur Folge haben. Die auf die Gemeinden zukommenden Kosten sind kaum abzuschätzen. Und wenn es in der Strategie des Kantons heisst «ambulant vor stationär» – sollte der Kanton dann nicht auch einen finanziellen Beitrag dazu leisten? Diese Frage wurde in unserer Fraktion intensiv diskutiert und die unterschiedlichen Meinungen blieben dabei bestehen, was sich darin zeigt, dass die Massnahme letztlich von einer ganz knappen Mehrheit der Fraktion abgelehnt wird. Die beantragte Aufhebung der Zweckverbindung der SAK-Dividende wird von einer grossen Mehrheit der Fraktion der FDP.Die Liberalen gutgeheissen. Dies, weil der Kantonsrat künftig frei über die gesamte Finanzierung des Energiefonds und damit auch über die Energieförderung im Rahmen der verfügbaren Mittel entscheiden kann. Weil Energieförderung ein «Kann» und kein «Muss» ist, befürchtet die klar unterlegene Minderheit unserer Fraktion, dass in der finanziellen Lage des Kantons letztendlich keine Mittel gesprochen werden und damit für die Energieförderung wichtige Gelder des Bundes wegfallen. Das Gebäudeprogramm und die Energieförderung würden in unserem Kanton trocken gelegt werden. Der Umverteilung der Motorfahrzeugsteuerbeträge stimmt die Fraktion der FDP.Die Liberalen fast einstimmig bei einer Enthaltung zu.

Ich fasse zusammen: Die Fraktion der FDP.Die Liberalen unterstützt beinahe alle Anträge des Regierungsrates mit mindestens einer Zweidrittelmehrheit. Den Vorschlag über die künftige Finanzierung der Spitex lehnt sie ganz knapp ab, die Anpassung der Kapitalsteuer für juristische Personen auf 700 Franken unterstützt sie nur knapp und einzig im Zusammenhang mit dem Schulkostenbeitrag unterstützen zwei Drittel der Fraktion den Vorschlag der PK. Die Fraktion der FDP.Die Liberalen bringt für die vorgeschlagene Verteilung der Lasten zwischen Kanton und Gemeinden grossmehrheitlich Verständnis auf. Nur ein Miteinander führt zum Ziel. Wichtig ist aber, dass die Umsetzung der drei Pakete kombiniert vonstattengeht. Die Fraktion der FDP.Die Liberalen ist klar der Auffassung, dass es nach der Behandlung des ersten Paketes dringlich darum geht, das zweite Paket, welches die Verwaltung betrifft, verbindlich zu machen. In Bezug auf die Detailberatung scheint es uns wichtig zu sein, das Gesamtpaket vor Augen zu halten. Diesbezüglich haben wir intensiv über das Zusammenhängen der einzelnen Anträge diskutiert. Wir müssen 28 Mio. Franken sparen. Wenn der Kantonsrat einzelne Massnahmen zurückweist, muss er Alternativen haben. Zudem bräuchten wir ein Eigenkapital, welches uns die Zeit einräumen würde, Alternativen zu suchen, und vielleicht sogar zu finden und umzusetzen. Alternativen liegen keine vor und das Eigenkapital des Kantons ist so gering, dass es schon bald zu vernachlässigen ist, wenn wir noch mehr Zeit verlieren. Riskieren wir nicht, die finanzielle Situation des Kantons massiv zu verschlechtern, in dem wir jetzt nicht aktiv werden.

Die Fraktion der FDP.Die Liberalen dankt der PK für ihre Arbeit und ist für Eintreten.

**Meng–Teufen**, im Namen der SVP-Fraktion: Es ist fünf nach zwölf. Bekanntlich fordert die SVP-Fraktion vom Regierungsrat schon seit mehreren Jahren eine Spar- und Aufgabenverzichtsplanung. Leider ist im Vorfeld bereits zu viel Zeit ungenutzt verstrichen, um eine abgefederte, schmerzfreiere Sparübung angehen zu können. Die Ausgabenüberschüsse haben das Eigenkapital des Kantons zu rasch verschlungen. Auch die Voten der SVP-Fraktion zu einzelnen Geschäften, welche neue Ausgaben und Verpflichtungen nach sich zogen, blieben im Parlament leider ungehört. Nun ist es soweit: Es gibt keine Möglichkeit mehr, an Bestehendem festzuhalten. Die SVP-Fraktion bittet sämtliche Parlamentarierinnen und Parlamentarier, die Sparvorschläge des Regierungsrates im Paket 1 zu unterstützen und sich keinesfalls in Details zu verzetteln. Wir müssen immer das Gesamtziel – Einsparungen von mindestens 28 Mio. Franken – im Auge behalten. Es ist, wie einleitend bemerkt, bereits fünf nach zwölf. Sollten die Nationalbankerträge in Zukunft weiter ausbleiben, sind zwingend zusätzliche Anstrengungen zu unternehmen, diese Ausfälle in der Höhe von rund 5 Mio. Franken zu verkraften. Die SVP-Fraktion fordert für das Paket 2 eine periodische Zielerreichungsüberprü-

fung, eventuell durch die PK oder die Finanzkommission. Dies unter dem Motto: Wenn mehr drin liegt, ist dies auch entsprechend zu sichern.

Der Kanton muss sparen und das tut nun allen weh. Unter diesem Gesichtspunkt müssen Ausgaben und Aufgaben hinterfragt und entsprechend überprüft werden. Die aufgezeigten Massnahmenpakete bringen grundsätzlich die notwendigen Entlastungen und das ist gut so. Die Gemeinden haben ihren Beitrag zu leisten und wir hoffen auf Signale, dass dies auch geschieht. Bereits sickern Zahlen von Besserabschlüssen in einzelnen Gemeinden durch. Der Kanton kann diese Entwicklung bei sich leider nicht präsentieren. Von daher ist die Solidarität der Gemeinden unabdingbar, der Blick vor die eigene Nasenspitze der Gemeindepräsidenten reicht definitiv nicht. Die Situation der Oberstufen und der damit verbundenen Kosten muss zwingend untersucht und entsprechende Schritte müssen dringend eingeleitet werden. Zu schnell hat der Regierungsrat der Allianz der Pädagogen und ihrer Verbündeten nachgegeben und die Oberstufenreform vor geraumer Zeit sistiert. Wir möchten festhalten, dass diesbezüglich nebst den Gemeinden auch der Kanton in der Pflicht ist. In den Oberstufen in Appenzell Ausserrhoden gibt es klar zu viele Klassen mit zu wenig Schülern. Und das kostet. Dass die meisten Schulverantwortlichen zu wenig auf die steigenden Kosten achten, ist für uns nicht nachvollziehbar, ja verantwortungslos. Umdenken im Schulbereich tut deshalb Not. Die Kostensituation der Schule muss vertieft überprüft werden, dies nota bene ohne dass die Qualität der Ausbildung darunter leiden muss. Das integrative Schulsystem ist teuer und hat Nachteile, die beseitigt werden müssen. Der Kanton gibt vieles vor, die Zeche bezahlen die Gemeinden beziehungsweise die Steuerzahlenden. Die SVP-Fraktion begrüsst den Ansatz der PK, den Schulbereich auf die 2. Lesung nochmals vertieft zu prüfen und mögliche Handlungsfelder aufzuzeigen.

Absolut kein Verständnis hat die SVP-Fraktion für Gelüste, die Kapitalsteuer auf über 700 Franken zu erhöhen. Das ist ein Schlag ins Gesicht der Gewerbetreibenden. Eine Minimalsteuer von 700 Franken entspricht einem Eigenkapital von circa 700'000 bis 1 Mio. Franken. 60 bis 65 % der 2'400 Unternehmungen in unserem Kanton verfügen über ein Eigenkapital von weniger als 500'000 Franken. Unserer Ansicht nach ist es wichtiger, Arbeitsplätze und Einkommen zu sichern und zu generieren, als vorhandenes Kapital zu besteuern. Kleine Handwerksbetriebe und Firmen sollen nicht zusätzlich belastet oder sogar vergrämt werden. Diese Steuer ist grundsätzlich zu hinterfragen, die KMU sollten besser zusätzliche Arbeitsplätze schaffen, anstatt ihre Reserven jährlich wiederkehrend versteuern zu müssen. Gesunde Betriebe sind unser wichtigstes Kapital.

Der SVP-Fraktion ist es ein Anliegen darauf hinzuweisen, dass das System der Prämienverbilligung zwingend überprüft werden muss. Nicht die Einkommensgrenze, sondern das Berechnungsmodell gibt Anlass zu Diskussionen. Es kann nicht sein, dass für die Bestimmung der Richtprämien die beiden teuersten Varianten als Basis verwendet werden und ein Prämienverbilligungsberechtigter so indirekt pro Jahr 2'000 Franken «verdienen» kann, indem er die günstigste Kasse wählt, jedoch gleichwohl die höheren Beiträge kassiert. Zudem fordert die SVP-Fraktion beim Paket 2 wie bereits einleitend bemerkt eine periodische Zielerreichungsüberprüfung und die Zusage, dass einerseits die Mindestvorgabe von 7 Mio. Franken sicher realisiert wird und auch grössere Sparmöglichkeiten über das Minimum hinaus voll ausgeschöpft werden. Damit müssen nämlich die wegfallenden Nationalbankerträge teilweise kompensiert werden, sonst steht die nächste Steuererhöhung bereits vor der Tür.

Die SVP-Fraktion ist für Eintreten und unterstützt mehrheitlich die Anträge des Regierungsrates.

**Müller-Speicher**, im Namen der SP-Fraktion: Die Kantonsfinanzen sind aus dem Lot, sagt der Regierungsrat. Er hat aber einen Voranschlag 2014 mit einem ausserordentlichen Ertrag von 11 Mio. Franken aus

der Aufwertungsreserve des Finanzvermögens vorgelegt, sodass das Jahresergebnis mit einem Aufwandüberschuss von 9.9 Mio. Franken zu Stande kommt – statt einem operativen Ergebnis von 22.8 Mio. Franken Aufwandüberschuss. Wie steht der Kanton finanziell gesehen wirklich da? Wie Regierungsrat Frei an der Kantonsratssitzung vom 2. Dezember 2013 bei der Debatte zum Voranschlag 2014 gesagt hat, beruht die Zahl von 11 Mio. Franken auf Annahmen. Wir fragen uns deshalb: Warum gerade 11 Mio. Franken? Könnten es auch mehr sein? Wir zweifeln mit dem Regierungsrat daran, dass die Vermögenswerte des Kantons im Moment – in der Übergangszeit von HRM1 zu HRM2 – richtig erfasst werden können. Ich zitiere gerne aus dem Finanzplan 2014–2017, S. 3: «Ein aussagekräftiger Ausweis und somit ein Jahresvergleich der neuen Kennzahlen kann erst gemacht werden, nachdem ein erster Abschluss nach HRM2 vorliegt.» Alles viel einfacher ausgedrückt: Wie viel fehlt wirklich?

Der Finanzdirektor hat sich in seinem Eintretensvotum erfreulicherweise auf den Parteitag der SP Appenzell Ausserrhoden bezogen. Er hat dabei das strukturelle Defizit von 32.7 Mio. Franken zitiert, das unsere Referentin präsentiert hat. Diese Zahl ist höher als jene, die der Kanton ausweist, da die Abschreibungen usw. herausgerechnet wurden. Sie hat aber nicht nur auf dieses strukturelle Defizit hingewiesen. Durch die Aufwertungen steht unser Kanton wesentlich besser da und es gibt ein grosses Netto-Vermögen von ungefähr 150 Mio. Franken – das hat sie auch ausgeführt. Es fehlen uns 28 Mio. Franken (mittlerweile sogar 32.7 Mio. Franken), sagt der Regierungsrat und legt uns ein Entlastungsprogramm vor. Die 28 Mio. Franken fehlen dem Kanton, sagt der Regierungsrat, weil das Geld aus dem Ressourcenindex und den Nationalbankgewinnen nicht mehr sprudelt. Weil durch die globale Finanzkrise auch das Schweizer Finanzsystem durcheinander geraten ist, sind durch die Verluste in den grossen Kantonen plötzlich die Ressourcen in kleinen Kantonen grösser erschienen, obwohl sie tatsächlich überhaupt nicht besser dastehen. Klar konnte auch der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden die globale Finanzkrise nicht voraussehen. Aber, und das ist unsere Sicht: Konnte sich eine verantwortungsvolle Finanzpolitik wirklich auf die Millionen aus Bern – sozusagen auf immer – verlassen? Mit Steuerreduktionen ziehen wir Firmen und neue Einwohnende an und erhöhen unser Steuersubstrat, sagt der Regierungsrat. Der Kanton kann seine Aufgaben mit den zur Verfügung stehenden Mitteln nicht mehr erfüllen, sagt der Regierungsrat. Wir müssen 28 Mio. Franken einsparen oder neue Quellen erschliessen. In zwei Jahren sind die Kantonsfinanzen wieder im Lot, sagt der Regierungsrat. Wirklich? Und mit welchen Verlusten? Die SP-Fraktion sagt:

1. Die Grundlagen für eine objektive Erfassung der Kantonsfinanzen sind im Moment unsicher.
2. Dass dem Kanton heute 28 Mio. Franken fehlen, ist vor allem auf die Tiefsteuer-Politik zurückzuführen und darauf, dass man sich auf die Bundesmillionen verlassen hat. Diese Finanzpolitik des Regierungsrates darf nicht durch einseitige Sparmassnahmen, die der Volkswirtschaft schaden, und durch Überwälzungen auf die Gemeinden aufgefangen werden.
3. Die Schweizer Kantone haben grosse Verpflichtungen und Kompetenzen in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Infrastruktur und Sicherheit. Die Kompetenzen gehen beispielsweise weit über die Rechte eines deutschen Bundeslandes hinaus. Die Kantone haben diese Aufgaben, was etwas Schönes ist, und sie haben auch die Steuerhoheit, um fehlende Ressourcen zu generieren, die es dazu braucht.
4. Wir wollen eine hervorragende Bildungspolitik und keine Bildungspolitik, die Gemeinden in Not bringt. Wir wollen eine zukunftsgerichtete Umweltpolitik, die auch in schwierigen Zeiten durchgehalten werden kann. Wir wollen eine Sozial- und Familienpolitik, die nicht bei jedem Lüftchen ihre Flügel stutzen muss. Wir wollen einen Kanton, der sich in all diesen Bereichen hervortut, wir wollen einen Kanton, der von sich reden macht durch positive Resultate in der Bildungs-, Umwelt- und Sozialpolitik. Vielleicht ziehen wir dann mehr Leute an als durch Steuerreduktionen. Wir wollen eine Finanzpolitik, die all dem Rechnung trägt. Wir alle haben einen Qualitätsanspruch an den Kanton und wir wollen, dass die Politik diesem Qualitätsanspruch gerecht wird.

Wir sehen voraus,

- dass diese Vorlage das Gleichgewicht zwischen Kanton und Gemeinden stört;
- dass damit auch der kantonale Finanzausgleich aus dem Gleichgewicht gerät;
- dass der Kanton sich mit dieser Vorlage innerlich von seinen Aufgaben verabschiedet, indem er alles nur noch finanzpolitisch betrachtet.

Die SP-Fraktion plädiert für eine weitere Steuererhöhung um 0.2 Einheiten für 2015. Ich höre schon Ihre Sprüche: «Klar, die SP-Fraktion ist wieder einmal für Steuererhöhungen». Die SP-Fraktion hat damals, als es um die Verteilung des Nationalbankgoldes ging, auch Ja zu einer Steuerfussenkung gesagt, weil sie es damals für verantwortbar hielt. Jetzt hält sie es für verantwortbar beziehungsweise notwendig, die Steuern nochmals moderat zu erhöhen.

Die SP-Fraktion kann zu dieser Vorlage aus all diesen Gründen nur Nein sagen, weshalb sie den Antrag auf Nichteintreten stellt. Um schädliche Auswirkungen auf die kantonale Volkswirtschaft und auf die Gemeinden zu verhindern und um der Solidarität und des Zusammenhalts im Kantons Willen bitte ich Sie, dem Antrag auf Nichteintreten zuzustimmen.

**Stricker–Stein**, im Namen der Gruppierung der Parteiunabhängigen: Bildung – wollen wir. Arbeit – wollen wir. Gesundheit – wollen wir. Das alles wollen wir nicht nur, wir brauchen es. Ausgehend von diesen Grundüberlegungen, stellen sich im Folgenden fünf Fragen: Diese Fragen können wir in Zahlen packen und wir sind am Ziel. Es wurde bereits mehrfach erwähnt – das Ziel dürfen wir nicht aus den Augen lassen.

#### 1. Was haben wir

Appenzell Ausserrhoden verfügt über materiellen Wohlstand, über positive Gemeindeabschlüsse, über einen selbständigen Spitalverbund, über genügend Nahrungsmittel, über eine ausreichende Energieversorgung, über Ruhe und Sicherheit im Land und über einen grossen finanziellen Korrekturbedarf im Staatshaushalt.

#### 2. Was müssen wir tun

Der Kantonsrat hat Massnahmen zu beschliessen, damit der Kanton mittelfristig noch über genügend Eigenkapital verfügt. Davon braucht es nicht so viel, wie in einem Unternehmen, aber es braucht. Aus diesem Grund muss der Kantonsrat auf das Geschäft eintreten und eine Beratung führen.

#### 3. Wie tun wir es

Wir tun es mit einem konsequenten Blick auf das Sparziel und das Gemeinwohl sowie im Wissen, dass alle dazu beitragen müssen. Bleiben wir dabei fair und ausgewogen – dies im Wissen, dass die Vorstellungen darüber unterschiedlich sind.

#### 4. Wo können wir handeln

Nüchtern betrachtet kann der Kantonsrat überall handeln, wo er übergeordnetes Recht nicht verletzt. Will er dort handeln, wo es sich am meisten lohnt oder wo der Widerstand am geringsten ist? Nein, dort wo es einigermassen fair und ausgeglichen erfolgt.

Angelehnt an die ganzheitlichen Überlegungen schätzen wir die differenzierten Vorbereitungen von Regierungsrat und PK. Sie schaffen grundsätzlich Vertrauen in die Berechenbarkeit der Vorlage. Misstrauen

erzeugte aber beispielsweise die falsch dargestellte S. 23 zur Finanzentwicklung in der Präsentation von Regierungsrat Frei anlässlich der Informationsveranstaltung zu diesem Geschäft. Ebenso fragen wir uns, ob die Haltung der Gemeindepräsidien wirklich so einheitlich ist, wie sie dargestellt wird. Kantonsrat Zuberbühler–Rehetobel wird anschliessend einige Überlegungen dazu anstellen. Der Regierungsrat schreibt im Bericht und Antrag auf S. 18: «Es werden keine Aufgaben auf die Gemeinden verlagert, nur die Finanzierung wird geändert.» Das zeugt von wenig politischem Fingerspitzengefühl. Es geht nicht um ein du oder ich, sondern es geht um uns alle. Die Gruppierung der Parteiunabhängigen orientiert sich am gemeinsamen Sparziel und somit in erster Linie an der vorzüglichen Arbeit der PK. Einige Bemerkungen zu den einzelnen Massnahmen:

#### *G00 Steuern*

Unterstützt wird mehrheitlich die Richtung gemäss Regierungsrat, dies insbesondere wegen der differenzierten Argumentation der PK. Obwohl einige die Steuerstrategie nach wie vor für gescheitert halten, besticht das Argument, berechenbar zu bleiben.

#### *G01 Betriebskosten Volksschule*

Kontrovers, emotional, einschneidend und hochpolitisch – so werden die Diskussionen im Schulbereich geführt, auch an der Vorsitzung der Gruppierung der Parteiunabhängigen. Dieser Teil ist entscheidend für den Erfolg der Vorlage. Kantonsrat Ganz–Lutzenberg wird dazu einen Vorstoss einbringen. Trotz vertiefter Auseinandersetzung will sich die PK vor der 2. Lesung nochmals der Volksschule widmen. Es bleibt die Frage offen, ob eine 3. Lesung notwendig ist oder ob wir einen ausgereiften Entscheid schon aus der heutigen Debatte in die Volksdiskussion geben können.

#### *G02 Sonderschulung*

Nach den neusten Äusserungen des Finanzdirektors geht es nicht mehr um eine Verlagerung von 3.2 Mio. Franken, es wird sich neu um einen Betrag zwischen 2 und 3 Mio. Franken handeln. Die unklare Haltung der Gemeindepräsidien führte mehrheitlich zur Ansicht, dass die Argumente der PK in dieser Sache für die Gemeinden zwar unangenehm aber korrekt sind.

#### *G03 Individuelle Prämienverbilligung*

Dazu haben auch wir Berechnungen angestellt und wir sind ebenfalls zum Schluss gekommen, dass die Grundlage mit den zwei kostentreibenden Versicherern angepasst werden muss. Es darf nicht sein, dass am Bezug von Prämienverbilligungen verdient werden kann – Kantonsrat Meng–Teufen hat es bereits angesprochen.

Die Massnahmen G03 bis G06 werden generell und wie vorgeschlagen mehrheitlich bis einstimmig unterstützt.

**Zuberbühler–Rehetobel:** Die Vernehmlassungsunterlagen zu diesem Geschäft waren sehr aufschlussreich. Vor allem die detaillierten Aussagen der Gemeindepräsidienkonferenz, welche von einem Grossteil der Gemeinden unterstützt wurden, bejahen die Bereitschaft einer Opfersymmetrie unter bestimmten Umständen. Ich zitiere: «Es wird erwartet, dass der Regierungsrat bereits im Rahmen des Voranschlags 2014, insbesondere beim Personal- und Sachaufwand, ein Zeichen setzt und einen Tatbeweis erbringt.» Dazu wurde dem Kantonsrat folgende Aufgabe zugedacht: «Vom Kantonsrat wird erwartet, dass er seine politische Verantwortung bereits bei der Verabschiedung des Voranschlags 2014 wahrnimmt und den Prozess im vorliegenden Sinn sanktioniert.» Aufgrund dieser Aussagen habe ich mir erlaubt, das Abstimmungsverhalten der sieben im Kantonsrat vertretenen Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten zu analysieren:

Kürzung des Globalbudgets der Kantonsschule: 2 Ja / 5 Nein

Erhöhung des Steuerfusses der natürlichen Personen: 6 Ja / 1 Nein

Sachaufwand kürzen um 1 Mio. oder um 3 Mio. Franken: 5 für 1 Mio. / 2 für 3 Mio.

Sachaufwand nicht kürzen oder um 3 Mio. Franken kürzen: 5 nicht kürzen / 2 für 3 Mio.

Obwohl ein Grossteil der Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten die Korrektur im Voranschlag nicht unterstützte, hat der Kantonsrat den geforderten Tatbeweis in der Voranschlagsdebatte erbracht und wir appellieren an alle, an der heutigen Debatte über das Sparprogramm aktiv an der Problemlösung mitzuarbeiten und somit den Kanton finanziell wieder auf Kurs zu bringen.

**Wickart–Walzenhausen:** Ich möchte das Votum von Kantonsrat Näf–Heiden betreffend den verfassungsrechtlichen Hintergrund in der Spitex-Finanzierung aufnehmen. Kantonsrat Näf–Heiden äusserte: «Gänzlich verfassungswidrig erachten wir den Rückzug des Kantons aus der Restfinanzierung der ungedeckten Kosten der Spitex.» In Art. 48 Abs. 4 der Kantonsverfassung (KV; bGS 111.1) steht geschrieben: «Kanton und Gemeinden fördern die spitalexterne Kranken- und Gesundheitspflege.» In der KV gibt es noch weitere Artikel zur Förderung beispielsweise Art. 34 Abs. 2, worin es um die Förderung erneuerbarer Energien geht. Ich möchte grundsätzlich wissen, was mit dem Begriff «fördern» in der KV gemeint ist. Kann dieser Begriff als leere Worthülse verstanden werden, ist damit die Förderung im ideellen Sinn gemeint? Oder wird an eine Förderung immer auch Materielles gekoppelt? Für mich besteht diesbezüglich ein verfassungsrechtlicher Klärungsbedarf.

**Bischof–Teufen:** Mit Freude durfte ich feststellen, dass die Arbeit der PK weitgehend für gut befunden wurde und eine grosse Übereinstimmung mit den Wünschen und Anträgen der PK besteht. Mir fehlt seitens des Regierungsrates noch eine Antwort zu unseren Erwartungen an die «Regierungsbank». Insgesamt stelle ich fest, dass die Überprüfung der Richtprämie bei der Prämienverbilligung von verschiedenen Fraktionen gefordert wird. Ebenso stelle ich fest, dass im Kantonsrat bezüglich des Paketes 2 noch eine gewisse Unsicherheit besteht. Es wurde auch gefordert, dass sich die PK oder die Finanzkommission vertieft damit befassen soll. Auch dazu wünsche ich mir noch eine Aussage des Regierungsrates, damit wir wissen, ob die 7 Mio. Franken – oder auch mehr – wirklich realisierbar sind. Von der CVP/EVP-Fraktion haben wir den Wunsch vernommen, dass die PK das Strassenbauprogramm überprüfen solle. Diesen Auftrag nehmen wir so gerne entgegen und werden diesen Bereich im Hinblick auf die 2. Lesung gerne prüfen. Auf die einzelnen Anträge werde ich in der Detailberatung näher eingehen.

**Regierungsrat Frei:** Besten Dank für die differenzierten Voten und das grundsätzliche Verständnis für den vorgeschlagenen Weg. Die Frage zur Verfassungsmässigkeit wird Regierungsrat Weishaupt, Direktor Departement Gesundheit, im Anschluss beantworten, er befasst sich aktuell mit der KV. Von der Finanzkommission und von anderen Sprechern wurde herausgehoben, dass zu lange gewartet wurde. Das ist richtig. Andererseits war es meiner Meinung nach nur möglich zu einem politischen Entscheid zu kommen, weil wir so lange gewartet haben. Ich möchte in Erinnerung rufen, dass der Regierungsrat dieses Problem schon viel früher erkannt hat. Er hat einen ersten Lösungsansatz in einer Kantonalisierung und Regionalisierung der Oberstufe gesucht, wo die gesamten Finanzierungsfragen sowieso neu geregelt hätten werden müssen. Heute wurde zu diesem Thema mehrfach erwähnt, dass dieses Projekt wahrscheinlich zu früh wieder in die Schublade gelegt wurde. Dieses Vorhaben war damals nicht mehrheitsfähig, vielleicht wird es das in Kombination mit anderen Strukturanpassungen in Zukunft sein. Es handelt sich nicht um die einzige Strukturfrage, die wir in den nächsten Jahren politisch durchleuchten und vielleicht neu regeln müssen. Damit wir keine

Finanzierungsverantwortungen auf die Gemeinden verschieben müssen, hat der Regierungsrat dem Kantonsrat als erste Idee einen Steuerfussausgleich vorgeschlagen. Im Finanzplan wurde das dementsprechend abgebildet. Mein Kollege, Regierungsrat Signer, damals noch Präsident der Gemeindepräsidentenkonferenz, hat diesen Vorschlag als Schnapsidee bezeichnet. Der Regierungsrat ist dem Schnaps nicht sehr zugeneigt und hat daraufhin einen anderen Weg gesucht. Weist der Kantonsrat die heutige Vorlage zurück, kommen wir jedoch wieder auf die alte Idee zurück. Dann muss der Steuerfuss des Kantons erhöht werden, damit die Aufgaben finanziert werden können. Die Gemeinden haben grosses Potenzial, um einen Ausgleich machen zu können. Spreche ich von den Gemeinden, so meine ich alle 20 Gemeinden.

Kantonsrat Näf–Heiden hat geäußert, es handle sich um ein Verlagerungsprogramm. Das stimmt, die Finanzierungen werden verlagert, so wie in den letzten fünf Jahren viele Aufgaben und Finanzierungsverantwortungen von den Gemeinden zum Kanton verlagert wurden, und das in einem viel höheren Umfang, als wir heute darüber befinden. Eine Verlagerung von Aufgaben und deren Finanzierung zwischen Kanton und Gemeinden darf und muss ein dauernder politischer Prozess sein. Ist es das nicht, benötigen wir diese zwei Staatsebenen nicht mehr, dann kann die Aufgabenerfüllung sowie deren Finanzierung durch eine einzige Staatsebene erbracht werden. Deshalb handelt es sich tatsächlich um ein Verlagerungsprogramm, aber das gehört zur Politik. Es wurde die Frage gestellt, wo der Kanton im Bereich der Gewinnsteuer mit den beantragten Sätzen von 6.5 bis 7 % im Vergleich mit anderen Kantonen stehen wird. Mit diesen Sätzen befände sich der Kanton noch in den Top drei. Der Regierungsrat möchte jedoch verlässlich bleiben und den Gewinnsteuersatz nicht weiter erhöhen. Im Rahmen der Unternehmenssteuerreform III, zu welcher aktuell Diskussionen mit der EU im Gange sind, und im Zusammenhang mit der Anpassung des neuen Finanzausgleichs, zu welchem anfangs März 2014 der Wirkungsbericht erscheinen wird, werden wir vor grossen Herausforderungen stehen, damit wir im interkantonalen Vergleich nicht nochmals gestraft werden. Appenzell Ausserrhoden hat als einer der wenigen Kantone die Hausaufgaben gemacht und nicht auf privilegiert besteuerte Gesellschaften, sondern auf tiefe Steuersätze gesetzt. Deshalb möchte der Regierungsrat diese Position keinesfalls aufs Spiel setzen. Er ist gewillt, diesen Weg als vorbildliche Strategie gegenüber den restlichen Kantonen herausstreichen zu können.

Bezüglich der Gemeindeabschlüsse wurde ich des «Kaffeersatzlesens» bezichtigt. Damit der Kantonsrat Entscheide fällen kann, müssen zuvor die finanziellen Auswirkungen bekannt sein. Dieser Umstand wird auch heute wichtig sein. Auf Anfrage des PK-Präsidenten hat das Departement Finanzen die Gemeinden gebeten, ihm ihre Ergebnisse bekanntzugeben. Es wäre jetzt an der Zeit, die Abschlüsse zu publizieren, dieses Jahr geht es aber etwas länger, möglicherweise aus taktischen Überlegungen. Von 15 Gemeinden haben wir die Ergebnisse erhalten. Bei der Gemeinde Heiden musste ich «Kaffeersatzlesen», da gebe ich dem Gemeindepräsidenten, Kantonsrat Näf–Heiden, Recht. Diese Zahlen liegen uns noch nicht vor. Die Zahlen sind aber eindeutig, und ebenso die genannte Zahl der gesamten Besserabschlüsse von 12 bis 15 Mio. Franken. Fairerweise haben wir diese Zahlen auch dem Präsidenten der Gemeindepräsidentenkonferenz zukommen lassen. Wir haben fair, offen und transparent gehandelt. Im Sinne der Bekanntgabe der finanziellen Auswirkungen von Beschlüssen gehören diese Zahlen auf den Tisch. Es kann nicht gesagt werden, die Zahlen seien nicht bekannt und es müsse eine 3. Lesung durchgeführt werden.

Verschiedentlich wurde die Lösung des Problems im Restatement oder der neuen Darstellung des Eigenkapitals gesucht – unter anderem von Kantonsrat Näf–Heiden und der SP-Fraktion. Das ist sicherlich nicht die richtige Lösung. Es geht um das Ergebnis der operativen Ebene, dazu gibt es Verpflichtungen durch die KV und das Finanzhaushaltsgesetz. Alles, was in der zweiten Stufe nach dem operativen Ergebnis folgt, steht finanzpolitisch nicht zur Disposition. Könnte man der Versuchung nicht widerstehen, das Restatement gemäss Finanzhaushaltsgesetz über zehn Jahre als ausserordentliches Ergebnis linear abzuschreiben – es kann sich dabei um ein Plus oder ein Minus handeln – und möchte man in diesen zehn Jahren von dieser

Reserve leben und sagen, dass es nicht so schlimm sei, schlussendlich sei die Zahl sowieso schwarz, dann wäre das wirklich unverantwortlich. Dann befänden wir uns nahe an einer Verfassungswidrigkeit. Diese Regel gilt für den Kanton und für alle 20 Gemeinden uneingeschränkt. Sie ist nicht dazu da, Finanzpolitik zu betreiben oder ein Ergebnis besser darzustellen, als es ist. HRM2 kenn das Prinzip «true and fair», es soll volle Transparenz vorliegen. Wir wollen dem Kantonsrat oder den Stimmberechtigten nicht sagen, wir hätten noch 11 oder 12 Mio. Franken an Reserven, welche wir auch noch anrechnen wollen. Dies übrigens auch zu S. 23 meiner Präsentation anlässlich der Informationsveranstaltung zu diesem Geschäft, welche gemäss Kantonsrat Stricker–Stein nicht transparent sein soll – das hat auch etwas damit zu tun.

Es wurde mehrfach geäußert, es handle sich um eine Verschiebung von Aufgaben an die Gemeinden. Das ist nicht so. Wenn Sie die Gesetzestexte genau lesen, so sind sehr viele Aufgaben beschrieben. Das einzige, was geändert wird, ist jeweils eine Zahl – mit der Ausnahme, dass es sich bei der Spitex nicht um eine konkrete Zahl handelt. Die Aufgaben bleiben jedoch haargenau dieselben. Die Sonderschülerinnen und -schüler und die durch die Spitex betreuten Personen werden durch diese Gesetzesanpassungen keine Einschränkungen erfahren. An den Regeln zu den Aufgaben wird sich nichts ändern. Ich bin der Überzeugung, dass es der Spitex egal ist, wer bezahlen wird, sofern die Leistung weiterhin so erbracht werden kann, wie es aktuell geregelt ist. Die Meinung, dass die Finanzierung bei einer Mitfinanzierung durch den Kanton in höherem Umfang sichergestellt ist, stelle ich in Frage. Der Kanton kann nicht mehr alles mitfinanzieren und ich glaube nicht, dass daraus indirekt abgeleitet werden kann, dass sich die Gemeinden im Spitexbereich aus der finanziellen Verantwortung zurückziehen würden.

Kantonsrat Bischof–Teufen wünscht sich eine Antwort zu den Erwartungen der PK an den Regierungsrat. Ich habe in meinem Eintretensvotum bereits erwähnt, dass wir bereit sind, die von der PK zusätzlich geforderten Prüfungen im Hinblick auf die 2. Lesung zu berücksichtigen. Ich habe auch versprochen, dass die Einsparung von 7 Mio. Franken durch die Aufgabenüberprüfung gesetzt ist. Sie werden im Rahmen der Voranschläge 2015 und 2016 – in Kenntnis der Finanzplanung, welche dem Kantonsrat noch im ersten Halbjahr 2014 vorgelegt wird – über die verschiedenen Zusammenhänge informiert. Diesbezüglich sind meiner Meinung nach keine entsprechenden Präzisierungen mehr notwendig.

Kantonsrat Näf–Heiden hat es als Drohung bezeichnet, dass der Regierungsrat bei einer Rückweisung dieser Vorlage den Steuerfuss um 0.4 Einheiten erhöhen möchte. Das ist aber die Realität. Wenn Sie heute nicht auf die Vorlage eintreten oder sie zurückweisen, ist dieses Geschäft weg vom Tisch. Um eine neue, mehrheitsfähige Vorlage zu erarbeiten und diese in Kraft zu setzen, sind etwa zwei Jahre notwendig. Soviel Zeit steht uns jedoch nicht zur Verfügung. Also gehen wir wieder zum alten Szenario zurück. Eine Steuererhöhung um 0.4 Einheiten entspricht 14 Mio. Franken. Der Regierungsrat ist in der Pflicht, Ihnen eine Steuererhöhung zu beantragen, damit der Eigenkapitalwert nicht ins Negative fällt. Im Sinne der Transparenz – und nicht als Drohung – möchte ich das Ihnen darlegen. Auf Zeit zu spielen und zu hoffen, dass es gut kommt ist ein schlechter Ratgeber.

**Regierungsrat Weishaupt**, Direktor Departement Gesundheit: In den Eintretensvoten wurden viermal die Prämienverbilligung und dreimal die Spitex angesprochen. Zu diesen beiden Themen nehme ich gerne Stellung, da sie in den Zuständigkeitsbereich des Departements Gesundheit fallen. Kantonsrat Näf–Heiden hat in seinem Votum zur Spitex ein starkes Wort verwendet. Er sagte, die durch den Regierungsrat vorgeschlagene Gesetzesänderung sei verfassungswidrig. Wir sind der Überzeugung, dass wir unsere Arbeit gut gemacht haben und der Rechtsdienst dies genau geprüft hat. Was der Regierungsrat Ihnen vorschlägt, ist nicht verfassungswidrig. In Art. 48 Abs. 4 KV heisst es: «Kanton und Gemeinden fördern die spitalexterne Kranken- und Gesundheitspflege.» Das Wort «fördern» kann nicht mit «finanzieren» gleichgestellt werden. Kantonsrätin

Sittaro–Teufen hat auf den Grundsatz «ambulant vor stationär» hingewiesen, welchen Sie mit dem Gesundheitsbericht 2012 abgesegnet haben. Aber auch daraus kann keine Ableitung zur Finanzierung erfolgen. Im Bereich der Spitex kann sich der Kanton an der Finanzierung beteiligen, er muss aber nicht. Aus dem Verfassungsgrundsatz, dass der Kanton die Spitex fördert, kann nicht abgeleitet werden, dass der Kanton sich an den Defiziten beteiligen müsse – dies wäre ein Fehlschluss. Die beantragte Gesetzesänderung ist also nicht verfassungswidrig. In den letzten Jahren haben wir im Rahmen der Aufgabenentflechtung einen konsequenten Weg eingeschlagen, indem die Pflege in den Aufgabenbereich der Gemeinden verlagert wurde, weshalb diese auch die Pflegefinanzierung übernehmen. Der Kanton übernimmt im Gegenzug die Spitalfinanzierung. Mit der heutigen Gesetzesänderung bei der Spitex wird ein weiterer konsequenter Schritt getan. Bei der Spitex handelt es sich nämlich auch um eine Pflegefinanzierung. Der Kanton zieht sich nicht aus der Verantwortung zurück, er wird übergeordnete Aufgaben mit dem Grundsatz «ambulant vor stationär» weiterhin unterstützen. Ich erinnere Sie daran, dass der Kanton die Reorganisation der Spitex aktiv begleitet hat. Der Kanton zieht sich auch nicht aus der Verantwortung zurück, wenn es beispielsweise darum geht, die Hausarztmedizin zu fördern. Sie steht auch unter dem Grundsatz «ambulant vor stationär».

Schon im Eintretensvotum von Kantonsrat Bischof–Teufen wurde darauf hingewiesen, dass das Berechnungssystem der Richtprämie zur Prämienverbilligung überprüft werden soll. Es ist durchaus möglich, diese Berechnung zu prüfen, sie ist festgelegt im Gesetz über die Einführung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (EG zum KVG; bGS 833.14), welches der Kantonsrat am 14. September 2009 erliess. Der Kantonsrat hat das aktuelle Berechnungssystem festgelegt und er kann es auch wieder ändern, dazu ist aber ein ordentlicher Gesetzgebungsprozess notwendig. Bevor Sie diesen in Angriff nehmen, würde es sich lohnen, im Bereich der Prämienverbilligung eine Orientierungsveranstaltung zu organisieren, denn die Aussage, es liesse sich an der Prämienverbilligung verdienen, stimmt so nicht. Es gibt natürlich die Möglichkeit, dass ein Prämienverbilligungsbezüger seinen Selbstbehalt erhöht – und dadurch auch ein höheres Risiko trägt. In diesem Fall kann er vielleicht einen Gewinn erzielen, aber er trägt auch ein höheres Risiko. Mit der Änderung der Richtprämie kann nicht verhindert werden, dass jemand mehr bezieht als notwendig. Die Ausgleichskasse achtet bereits heute darauf, dass dies nicht der Fall ist. Gerne würde ich Ihnen das System zusammen mit den Mitarbeitenden der Ausgleichskasse eingehend erläutern – zum jetzigen Zeitpunkt ist das nicht passend. Wie gesagt, den Gesetzgebungsprozess kann der Kantonsrat selbst lancieren oder Sie können dem Regierungsrat den Auftrag dazu erteilen.

**Leuzinger–Bühler:** Wir haben von Regierungsrat Frei mehrfach gehört, dass bei einem Nichteintreten auf die Vorlage eine Steuererhöhung um 0.4 Einheiten auf den Voranschlag 2015 erfolgen müsste. Das leuchtet mir völlig ein, deshalb bin ich auch für Eintreten auf die Vorlage. Eine grosse Diskussion stellt heute die Verlagerung der Aufwände auf die Gemeinden dar. Was würde es denn bedeuten, wenn diese Verlagerungen auf die Gemeinden nicht erfolgen würden? Dann gäbe es ebenfalls einen nicht abgedeckten Teil des Sparprogrammes, welcher wahrscheinlich auch zu einer Steuererhöhung führen würde. Wie viele Steuereinheiten stünden dann zur Diskussion?

**Altherr–Teufen:** Jedes Auf- und Verschieben kostet Zeit und Geld. Bei einem Nichteintreten wäre die gesamte Vorlage sofort vom Tisch. Es liegt auf der Hand, dass eine weitere Steuerfusserhöhung nicht zu umgehen wäre, falls es uns heute nicht gelingen sollte, ein Entlastungspaket zu schnüren. Lassen Sie mich das deshalb – explizit aus der Sicht der Gemeinde Teufen – kurz beleuchten. Von den Top-Steuerzahlenden der Gemeinde Teufen verfügen nicht alle über Grundeigentum, und Sie können sich selbst ausmalen, wie rasch ein Wegzug möglich wäre. Einige dieser Top-Steuerzahlenden befinden sich bereits in einem höheren Alterssegment. Veränderungen sind naturgemäss leider nicht zu umgehen. Mit anderen Worten: Wir benö-

tigen laufend neue Top-Steuerzahlende, um das Niveau halten zu können. Zuzüge sind nur in einem attraktiven Umfeld möglich. Ob wir es wollen oder nicht, wir haben auch in der Nordostschweiz einen Standortwettbewerb mit sehr potenten Mitbewerbern. Meiner Ansicht nach ist die bereits beschlossene Steuerfusserhöhung um 0.2 Einheiten verkraftbar. Jede weitere Erhöhung würde aber ein Abwanderungsrisiko mit sich bringen. Zuerst wäre damit die Gemeinde Teufen betroffen, in einer zweiten Phase aber auch der gesamte Kanton. Hinzu käme, dass bei einer einfachen Lösung mit einer Steuerfusserhöhung die anstehenden Aufgaben- und Strukturfragen wieder auf die lange Bank geschoben würden. Das Bestehende würde weiter so zementiert werden. Wir waren uns doch alle einig, dass Handlungsbedarf besteht. Ich bitte Sie deshalb eindringlich, auf die Vorlage einzutreten, sie umzusetzen und sich nicht auf eine allfällige Steuerfusserhöhung zu verlassen.

**Regierungsrat Frei:** Zuerst zur Frage von Kantonsrat Leuzinger-Bühler. Das Volumen würde 12 Mio. Franken im Jahr 2017 betragen. Bei einem Nichteintreten fielen auch die Prämienverbilligung, der Strassenfonds etc. weg. Die fehlenden 12 Mio. Franken würden circa 0.35 Steuereinheiten entsprechen. Im Teil B sind 2 bis 3 Mio. Franken enthalten. An diesen Teil würde sich der Regierungsrat gebunden fühlen und ihn auch so weiterverfolgen. Der Betrag von 14 Mio. Franken entspricht 0.4 Steuereinheiten. Verschiedene Faktoren wie die Nationalbankerträge – welche gemäss Finanzkommission nicht mehr veranschlagt werden dürfen – können dazu führen, dass es noch Abweichungen nach oben oder nach unten geben kann. Es wird sich aber um die Grössenordnung von 0.4 Einheiten handeln. Eine Umsetzung in zwei Etappen – eine erste Erhöhung um 0.3 Einheiten und den Rest später – wäre möglich.

Die Aussagen von Kantonsrat Altherr-Teufen möchte ich unterstreichen. Der beschriebene Effekt ist bereits spürbar, die Steuerkraft der Gemeinde Teufen hat bereits zum dritten Mal abgenommen. Die genannten Top-Steuerzahlenden haben sich genau über das Entlastungspaket und die Gefahr von Steuerfusserhöhungen erkundigt, ich habe mehrere persönliche Anfragen erhalten. Eine weitere Steuerfusserhöhung um 0.4 Einheiten würde sich sicher auswirken, eine Person ist bereits nach der letzten Steuerfusserhöhung weggezogen. Dieser Umstand stellt die Realität dar und muss im Hinterkopf behalten werden.

**Leuzinger-Bühler:** Ich glaube, Regierungsrat Frei hat meine Frage falsch verstanden. Mir ging es nur um den Anteil, der auf die Gemeinden überwältzt werden soll und nicht um das gesamte Paket. Es geht mir nicht um die 12 Mio. Franken sondern um die 4 oder 5 Mio. Franken. Ich kann es auch selber berechnen, aber ich hätte gerne, dass der Wert im Protokoll steht.

**Regierungsrat Frei:** Wird die Vorlage zurückgewiesen, so ist das gesamte Paket vom Tisch. Nun zum Anteil der Gemeinden: Mit dem Kantonssteuerfuss gerechnet entspricht 0.1 Einheit 3.5 Mio. Franken. Im 1. Jahr wären es 3 Mio., dann 4 Mio. und im 3. Jahr 5 Mio. Franken. Im ersten Jahr würde es sich also um 0.1 Einheit, dann um 0.125 und dann um 0.15 Einheiten handeln. Dies betrifft aber nur den Teil, der auf die Gemeinden verlagert werden soll. Eigentlich müssten die Gemeinden ihre Steuerfüsse erhöhen. Über alle Gemeinden gesehen, läge die Erhöhung bei ungefähr 0.4 bis 0.5 Steuereinheiten. Die erzielten Besserabschlüsse von 12 bis 15 Mio. Franken übersteigen diese Werte jedoch bei weitem.

**Bischof-Teufen:** Ich möchte nochmals auf die Frage von Kantonsrat Leuzinger-Bühler zurückkommen. Es handelt sich um zwei Aspekte – die Gemeinden werden mit rund 6 Mio. Franken belastet, erlangen aber einen Mehrertrag von 2 Mio. Franken, was eine Differenz von 4 Mio. Franken ergibt. Werden die 6 Mio.

Franken nicht verlagert, gibt es auch keine Zusatzeinnahmen. Zweimal die 6 Mio. Franken zusammengezählt ergeben 12 Mio. Franken. So gesehen stimmt die Aussage mit den 12 Mio. Franken – nur damit keine Missverständnisse entstehen.

**Müller–Speicher** beantragt namens der SP-Fraktion Nichteintreten auf die Vorlage.

*Der Antrag der SP-Fraktion wird mit 53:8 Stimmen ohne Enthaltung abgelehnt.*

**Balmer–Herisau:** Ich würde es begrüßen, wenn das Resultat der Abstimmung korrekt eingeblendet würde.

**Kantonsratspräsidentin Beeler–Wald:** Aus technischen Gründen ist das nicht mehr möglich, wir müssten nochmals abstimmen.

**Müller–Speicher:** Ich plädiere dafür, die erste Abstimmung für gültig zu erklären, auch wenn das Resultat nicht eingeblendet werden kann. Die Durchführung erfolgte korrekt und das Resultat ist eindeutig.

**Balmer-Herisau:** Ich möchte meinem Vorredner nicht widersprechen. Es ist äusserst bedauerlich, dass genau heute technische Probleme bestehen. Ich hoffe, dass diese bis nach der Pause behoben werden können.

Kaffeepause: 10.10 bis 10.35 Uhr

**Koch–Wolfhalden** beantragt die Rückweisung des Geschäfts an den Regierungsrat mit dem Auftrag, dass dieser rasch möglichst die Vorlage dahingehend überarbeitet, dass die Gemeinden erst dann zu finanzieller Mithilfe zur Sanierung der Kantonsfinanzen herangezogen werden, wenn ersichtlich ist, was die anderen Entlastungsmassnahmen gebracht haben.

Erlauben Sie mir, in meiner Funktion als Gemeindevertreter das Wort zu ergreifen, nachdem ich mich im Eintreten nicht geäussert habe. Das Entlastungsprogramm 2015 des Regierungsrates sieht vor, dass die Gemeinden unter dem Paket «Politik» in den nächsten Jahren mit bis zu 5.3 Mio. Franken belastet werden sollen. Regierungsrat Frei hat in seinem Eintretensvotum erklärt, dass es sich nicht um eine Aufgaben-, sondern um eine reine Finanzierungsverschiebung handelt. Die Gemeinden wehren sich nicht grundsätzlich dagegen, dem Kanton finanziell unter die Arme zu greifen, denn der Kanton und die Gemeinden sitzen im selben Boot und das Verhältnis zwischen den beiden Staatsebenen ist gut. Wir sind solidarisch und übernehmen Verantwortung, wie es gefordert wird. Nach der heutigen Debatte wird es aber wahrscheinlich nur Verlierer geben. Heute Morgen wurde immer wieder von der Opfersymmetrie gesprochen und Opfer gibt es nur, wo es Verlierer gibt. Trotzdem möchten die Gemeinden, dass das Mittel der reinen Kostenverschiebung – und um nichts anderes geht es heute – erst als Mittel der letzten Stunde umgesetzt wird, nämlich wenn

bekannt ist, was die anderen Massnahmenpakete gebracht haben und der Kanton bewiesen hat, die angekündigten 14 Mio. Franken einsparen zu können, entweder durch Effizienzsteigerung oder durch Aufgabenverzicht. Zudem verbessert sich die Konjunktur und wir zählen darauf, dass die Früchte der Steuerstrategie geerntet werden können und Geld einbringen. Nimmt der interne Druck auf die Verwaltung ab, indem Geld bei den Gemeinden abgeholt wird, werden die Effizienzsteigerungspotenziale nicht mehr gleich ernst genommen. Deshalb soll die Unterstützung der Gemeinden als letztes Mittel eingesetzt werden.

Der Regierungsrat hat die verschiedenen Entlastungen der Gemeinden in den letzten Jahren immer wieder ins Feld geführt. Diese wurden aber alle im Rahmen des Mantelerlasses zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung zwischen Bund, Kanton und Gemeinden (NFA/KFA) oder in der Steuerstrategie für die juristischen Personen umgesetzt. Die Ausschüttung der Nationalbankgoldgewinne in der Höhe von 51 Mio. Franken an die Gemeinden wurde mit Auflagen verknüpft. Der Kantonsrat legte klar fest, was die Gemeinden damit zu tun haben, nämlich Schuldenabbau und Steuersenkungen umzusetzen. Betrachten Sie die Steuerkurven der Gemeinden, so sehen Sie, dass genau getan wurde, was erwartet wurde. Die Gemeinden haben die Steuern gesenkt und die Steuerzahlenden entlastet. Wir waren solidarisch und haben Verantwortung übernommen. Damit die Gemeinden die damalige Steuerstrategie für juristische Personen finanziell überhaupt verkräften konnten, mussten sie entsprechende Auffanginstrumente erhalten. Bis heute hat leider nur die Hälfte der Gemeinden diesen Ausfall an Steuergeldern kompensieren können. Die Gemeinden sind völlig unterschiedlich aufgestellt – offensichtlich zeigen das auch die Jahresabschlüsse 2013. Es werden ein paar wenige Gemeinden sein, welche die von Regierungsrat Frei genannten Besserabschlüsse präsentieren können – und nicht flächendeckend alle. Es bestehen Unterschiede in den Gemeinden. Spannend ist auch zu hören, dass die Finanzkommission einer Staffelung der Massnahmen vor zwei bis drei Jahren noch zugestimmt hätte. Das heisst nämlich nichts anderes, als dass der Kantonsrat und der Regierungsrat bei schönem Wetter zum Segeln ausgelaufen sind. Dabei haben sie die Vorsichtsmeldung ignoriert – und die Sturmwarnung erst recht – und sehen heute mit grossen Augen zu, wie die Segel reissen. Das darf nicht passieren, offensichtlich hätte das Ganze früher in die Wege geleitet werden müssen. Jetzt sei es zu spät und deshalb sollen die Gemeinden das übernehmen. So geht es natürlich auch nicht. Aus diesen Gründen reichen verschiedene Mitglieder des Kantonsrates den folgenden Antrag ein: Das Kantonsratsgeschäft 1100.140, Entlastungsprogramm 2015, ist mit dem Auftrag an den Regierungsrat zurückzuweisen, dass diese rasch möglichst die Vorlage dahingehend überarbeitet, dass die Gemeinden erst dann zu finanzieller Mithilfe zur Sanierung der Kantonsfinanzen herangezogen werden, wenn ersichtlich ist, was die anderen Entlastungsmassnahmen gebracht haben.

Ich wiederhole es nochmals: Wir helfen mit. Die Gemeinden finanzieren mit, wir übernehmen Verantwortung und sind solidarisch, denn wir befinden uns im selben Boot. Aber, die Gemeinden stehen völlig unterschiedlich da, einigen geht es gut, anderen sehr schlecht und über ihnen schwebt noch das Damoklesschwert des Finanzausgleichs. Aus diesem Grund möchten wir, dass zuerst der Kanton zeigt, wie er die Sparaufträge und Effizienzsteigerungen wahrnehmen kann und wenn die Hilfe der Gemeinden dann noch benötigt wird, sind wir selbstverständlich bereit, die Entlastung mitzutragen. Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit und hoffe auf eine breite Unterstützung des Antrages.

**Sittaro–Teufen:** Weisen wir das Entlastungsprogramm heute zurück, lösen wir für einzelne Gemeinden zwar kurzfristig ein Problem, langfristig schaffen wir so aber ein grosses, anderes Problem und zwar für alle Gemeinden – der Präsident der Finanzkommission hat es bereits ausgeführt. Die unmittelbare Folge davon wäre, dass der Kanton die Steuersätze deutlich erhöhen müsste. Das ist kein «Kaffeersatzlesen». Davon betroffen wären alle Einwohnenden, auch jene, die heute wesentliche Beträge in die Kantonskasse einzahlen. Es müssten nur wenige Personen aus Steuergründen den Kanton verlassen und wir alle hätten ein

Problem. Wir brauchen die starken Geber-Gemeinden mit ihren guten Steuerzahlenden im kantonalen Finanzausgleich – das sage ich nicht als Teufnerin sondern als Kantonsrätin, die für den Kanton gewählt wurde. Eine kantonale Steuererhöhung würde das aufs Spiel setzen. Das vorliegende Paket macht konkrete Vorschläge, wie die Kantonsfinanzen wieder ins Lot gebracht werden können. Die Gemeinden wollen solidarisch sein – bitte sind Sie es jetzt. Wir können die Vorlage beraten oder sie zurückweisen, beides hat Konsequenzen. Eine Entscheidung für die Konsequenzen einer Rückweisung ist aus meiner Sicht unverantwortbar, weil es nicht um ein du oder ich – wie es Kantonsrat Stricker–Stein gesagt hat – geht, sondern um uns alle. Deshalb müssen wir dringend auf dieses Geschäft eintreten.

**Bischof–Teufen:** Der Antrag von Kantonsrat Koch–Wolfhalden erinnert mich an die Diskussion anlässlich der Kantonsratssitzung vom 2. Dezember 2013. Als es um die Steuerfusserhöhung ging, hiess es, eine solche solle das letzte aller Mittel sein. Heute hören wir dasselbe Argument, wenn es um die Einbindung der Gemeinden geht. Die PK lehnt diesen Antrag klar ab, denn wir sind der Meinung, dass jetzt gehandelt werden muss. Wir sind gezwungen, das Entlastungspaket jetzt zu schnüren und würden bei einer Rückweisung zu viel Zeit verlieren. In Anbetracht der erwähnten Gemeindeabschlüsse besteht die Möglichkeit, die Gemeinden einzubeziehen. Die PK hat bewusst einen anderen Antrag gestellt, mit welchem die Gemeinden etwas weniger in die Verantwortung gezogen werden sollen. Eine Beteiligung der Gemeinden ist verantwortbar und deshalb lehnen wir den Antrag Koch–Wolfhalden ab.

**Landolt–Gais:** Nachdem der Kantonsrat Eintreten beschlossen hat, möchte ich begründen, weshalb die SP-Fraktion eine Rückweisung unterstützt. Ich betone, dass wir unsere eigenen Argumente haben und es uns ein Anliegen ist, dass diese bei einer Überarbeitung der Vorlage berücksichtigt werden. Die SP-Fraktion hat sich im Verlauf des letzten Jahres intensiv mit den Kantonsfinanzen auseinandergesetzt. Sie ist dabei zu anderen Erkenntnissen als der Regierungsrat gelangt. Wir haben uns immer für eine Überprüfung der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden ausgesprochen. Was nun vorliegt, ist aber lediglich eine Delegation von Finanzierungsaufgaben an die Gemeinden. Ich habe gelernt, dass Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung als Gesamtes delegiert werden müssen und nicht nur ein Element, wie es uns der Regierungsrat vorschlägt. Unsere Aufgabe ist es doch, die Gesamtsicht zu bewahren. Der Kantonssteuerfuss wurde 2007 um 0.3 Einheiten gesenkt. In den letzten sechs Jahren senkten fast alle Gemeinden ihren Steuerfuss um 0.3 bis 0.4 Steuereinheiten. Das heisst, dass heute für die Aufgabenerfüllung weniger Geld zur Verfügung steht als vor sieben Jahren. Die Argumente für Steueranpassungen sind vorhanden. Gemäss Paket 3 könnten mit einer Erhöhung um 0.2 Steuereinheiten 7 Mio. Franken zusätzliche Steuereinnahmen erzielt werden. Aufgefallen ist mir, dass im Zusammenhang mit Steuererhöhungen oft von Drohungen gesprochen wird. Potenzial sehen wir auch in der Überprüfung des Steuertarifs. Ist der Grenzwert, ab welchem die Progression abflacht, richtig gewählt? Unseres Erachtens besteht diesbezüglich noch Spielraum, so könnten sich Mehreinnahmen ergeben. Muss der Steuersatz für den steuerbaren Gewinn von Kapitalgesellschaften und Genossenschaften zwingend gesetzlich verankert sein, oder könnte er auch im Vorschlagsprozess angepasst werden wie die Steuereinheiten für die natürlichen Personen? Eine weitere Erhöhung um 0.5 Einheiten ist unseres Erachtens vertretbar.

Um den Abwanderungssängsten entgegenzutreten: Gibt es für Unternehmen, an welchen wir interessiert sind, denn Alternativstandorte? Wir wollen Unternehmen mit Arbeitsplätzen und solche lassen sich nicht so schnell an einem neuen Standort aufbauen. Das Problem des Arbeitskräftemangels kommt bei der Standortwahl vor der Steuerfrage. Bildung und Gesundheit sind Faktoren, welche die Lebensqualität ausmachen und nicht Steuern. Wieso sollen wir gerade in diesen zwei Punkten einschneidende Massnahmen treffen? In der Bildungsfrage dürfen wir keine Risiken eingehen, die sich später rächen können. Weshalb sollen Kürzungen in der

Prämienverbilligung herangezogen werden, damit andere Ungleichgewichte nicht behoben werden müssen?

Ich bitte Sie, die Rückweisung zu unterstützen, damit ein nachhaltiges Programm ausgearbeitet werden kann, das diese Überlegungen miteinbezieht.

**Gut-Walzenhausen:** Ich möchte im Anschluss an die Ausführungen von Kantonsrat Landolt-Gais das Bild mit den Segelbooten nochmals aufgreifen. Zu Regierungsrat Frei möchte ich Folgendes sagen: Wenn ich ein Segelboot verkaufe, bin ich nur dafür verantwortlich, dass es sich um ein gutes Boot handelt, nicht aber für schönes Wetter. Zu Kantonsrat Koch-Wolfhalden möchte ich sagen: Wenn ich bei einem Sturm von Bord gefegt werde, möchte ich nicht wissen, wer den Rettungsring bezahlt hat, sondern ich möchte wissen, wie funktionstüchtig dieser ist.

**Altherr-Teufen:** Kantonsrat Koch-Wolfhalden hat seinen Rückweisungsantrag auch mit dem Blick in die Vergangenheit begründet. Die Sturmwarnung haben wir sehr wohl gesehen, ich könnte Voten aus den Jahren 2009 und 2010 zitieren, in denen wir explizit darauf hingewiesen haben. Wir haben die Sturmwarnung gesehen, wir haben sie vermeldet aber wir haben nicht zeitgerecht gehandelt. Das Segel ist aus unserer Sicht noch nicht zerrissen, aber es hat Risse. Wir alle wissen, wie rasch es vorwärts geht, wenn ein Segel Risse hat. Was machen wir nun? Wir sind dafür, zurück in den Hafen zu fahren und uns neu aufzustellen. Die Finanzkommission möchte nicht – wie bei einer Rückweisung – draussen im Sturm bleiben, auf besseres Wetter hoffen und schlussendlich riskieren, dass uns der Seerettungsdienst holen muss. Ich bitte Sie, den Antrag von Kantonsrat Koch-Wolfhalden abzulehnen.

**Egger-Speicher:** Ich unterstütze den Antrag von Kantonsrat Koch-Wolfhalden aus einem ganz anderen Grund. Die PK hat grosse Arbeit geleistet und sich in kurzer Zeit in verschiedene komplexe Materien eingearbeitet. Dabei wurden Fachpersonen eingeladen und Informationen eingeholt. Die Fachpersonen stammten aber alle aus der kantonalen Verwaltung oder der Regierung. Bei dieser grossen und anerkennungswürdigen Arbeit fehlt mir eine Aussensicht, welche unsere Kantonsfinanzen übergeordnet prüft, dies vielleicht einmal anders, als wir es uns gewohnt sind. Mir fehlt eine grundsätzliche ökonomische Analyse. Ich möchte die Mitglieder des Kantonsrates dazu befähigen können, Zahlen und Darstellungen auch zu interpretieren. Ich bin nicht wie Kantonsrat Altherr-Teufen der Meinung, dass Zahlen für sich sprechen. Zahlen muss man verstehen, hinterfragen, interpretieren und in Zusammenhänge stellen. Der Rückweisungsantrag ist auch eine Chance für die PK, die Zeit zu nutzen und sich übergeordnet nicht nur eine Gesamtsicht zu verschaffen, sondern eine oder zwei Aussensichten für eine ökonomische Analyse einzuholen.

**Meng-Teufen:** Ich möchte noch ein letztes Mal über das Segelboot sprechen. Wenn wir noch länger draussen im Sturm bleiben, reissen nicht nur die Segel, dann bricht auch noch der Mast. In diesem Sinn hoffe ich, dass Sie den Rückweisungsantrag ablehnen.

**Regierungsrat Frei:** Es wurde die Unterstellung geäussert, der interne Druck nehme ab und der Regierungsrat fühle sich nicht mehr an die Aufgabenüberprüfung im Umfang von 7 Mio. Franken gebunden. Das ist klar nicht der Fall. Der Druck wird nicht abnehmen und der Regierungsrat steht zu seiner Entscheidung. Er möchte glaubwürdig sein und er wird dem Kantonsrat entsprechende Massnahmen vorschlagen. Als Sie letzten Dezember im Rahmen der Voranschlagsdebatte einen Kürzungsantrag über 3 Mio. Franken gut-

hiessen, wurde dieser innerhalb von drei Wochen umgesetzt. Der Regierungsrat hält sich an die Beschlüsse des Kantonsrates. Beim beantragten Entlastungsprogramm handelt es sich um die Realität. Das Paket 3 wurde realisiert, das Paket 2 folgt und das Paket 1 wird nicht besser, wenn es zurückgewiesen wird. Es gibt vielleicht neue Erkenntnisse, und es kommt noch mehr hinzu – das kann ich Ihnen möglicherweise in Aussicht stellen. Deshalb rate ich Ihnen, bringen Sie das Segelboot jetzt wirklich in den Hafen. Wenn man nicht mehr weiter weiss, bezieht man sich auf das Restatement oder auf die Konjunktur. Man hofft auf Steuererträge und dass die Einnahmen wieder höher veranschlagt werden können. In der Buchhaltung sieht es dann schnell gut aus. Das haben wir für das Jahr 2012 gemacht und es war ein Fehler. Wir haben mit einem Steuerwachstum von 3.9 % geplant und 2013 ein Wachstum von 4.1 % realisiert. Für die weitere Periode planen wir mit 4.0 %. Das sind optimistische, aber realistische Annahmen, sicherlich keine pessimistischen. Es wäre unseriös zu sagen, die höheren Steuereinnahmen brächten schnell einmal ein paar Millionen ein.

Kantonsrat Landolt–Gais hat richtigerweise darauf hingewiesen, dass Aufgaben und Finanzen als Gesamtes delegiert werden müssen. Dem stimme ich absolut zu. Ich zeige Ihnen einige Beispiele auf, bei denen wir das in den letzten Jahren so gemacht haben. Der Heimbereich liegt im Aufgabenbereich des Kantons, ebenso die Prämienverbilligung und die Spitalfinanzierung, die Pflegefinanzierung ist Aufgabe der Gemeinden. Was bleibt ist der Sündenfall Spitex. Dieser Fall geht genau in diese Richtung, Aufgabe und Finanzen gehören auf dieselbe Staatsebene. Dann gibt es noch zwei Bereiche, welche als Verbundaufgabe gelöst wurden, nämlich der Sonderschulbereich und die Ergänzungsleistungen. Dort erfolgt fairerweise eine Aufteilung zu 50:50. Sie haben nun die Chance, den Sündenfall Spitex zu beseitigen.

Weiss man immer noch nicht weiter, sucht man wie Kantonsrätin Egger–Speicher Experten und fordert eine Aussensicht. Ich bin froh, dass die SP-Fraktion externe Experten beauftragt hat, ich konnte den Bericht darüber in der Zeitung lesen. Bezüglich strukturelles Defizit ist diese Aussensicht in etwa zum selben Resultat gelangt wie der Regierungsrat. Wir sprechen heute nur über den ausgeglichenen Staatshaushalt. Externe Analysen gibt es genügend auf dem Tisch. Der Regierungsrat erstellt jedes Jahr einen Monitoringbericht, der zu vielen Faktoren eine unabhängige Betrachtungsweise enthält. Der Kantonsrat erhält diesen Monitoringbericht ebenfalls zur Kenntnisnahme. Wir benötigen keine neuen Untersuchungen in der Hoffnung, das Resultat werde dann besser. Der Sturm ist da, wir müssen nicht erst noch eine weitere Wetterprognose beiziehen. Das vertrösten auf externe Analysen bringt uns auch nicht weiter.

*Der Antrag Koch–Wolfhalden wird mit 49:12 Stimmen ohne Enthaltung abgelehnt.*

*Eintreten ist beschlossen.*

*Detailberatung.*

## **Gesetz über Schule und Bildung (bGS 411.0)**

### **Art. 45**

<sup>3</sup> Der Kantonsbeitrag je Lernenden beträgt:

- a) Fr. 2'310.- für das Jahr 2015;
- b) Fr. 2'110.- für das Jahr 2016;
- c) Fr. 1'910.- für das Jahr 2017.

Ab 2018 wird der Kantonsbeitrag jährlich um den Prozentwert angepasst, den der Regierungsrat gemäss der Kompetenzregelung in der Anstellungsverordnung Volksschule für die Anpassung der Besoldungen an der Volksschule für das Vorjahr festgelegt hat.

Die PK beantragt folgende Änderung von Art. 45 Abs. 3:

<sup>3</sup> Der Kantonsbeitrag je Lernenden beträgt:

- a) Fr. 2'360.- für das Jahr 2015;
- b) Fr. 2'230.- für das Jahr 2016;
- c) Fr. 2'100.- für das Jahr 2017.

Ab 2018 wird der Kantonsbeitrag jährlich um den Prozentwert angepasst, den der Regierungsrat gemäss der Kompetenzregelung in der Anstellungsverordnung Volksschule für die Anpassung der Besoldungen an der Volksschule für das Vorjahr festgelegt hat.

**Koch–Wolfhalden** beantragt, Art. 45 Abs. 3 in der geltenden Fassung zu belassen.

Die Gemeindepräsidienkonferenz kann sich nicht plausibel erklären, weshalb im Bildungsbereich mittels des Kantonsbeitrages eine Kostenverschiebung auf die Gemeinden erfolgen soll. Der Kostenbeitrag pro Lernender war damals ein Teil des KFA – Regierungsrat Frei hat bereits Ausführungen dazu gemacht. Er wurde als Ausgleich geschaffen, nachdem damals klar war, wie die Gemeinden mit dem KFA belastet wurden. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb dieses Ausgleichsinstrument nun wieder abgeschafft werden soll. Damit zusammenhängend wird seitens des Regierungsrates immer wieder moniert, die Gemeinden hätten ihre Hausaufgaben im Zusammenhang mit der Sekundarstufe I nicht gemacht. Das hört sich für uns etwas seltsam an, da sich doch gerade der Kanton als aktiver Player in dieser Thematik eingebracht und in der aktuellen Situation zum Strukturerhalt mit der Führung der Sekundarstufe I in Trogen beigetragen hat. Aus diesen Gründen stellen wir den Antrag, Art. 45 Abs. 3 in der geltenden Fassung zu belassen.

**Müller-Schoch–Hundwil:** Vieles wurde schon über die Schule gesagt. Ein wichtiger Punkt aus Sicht der Gemeinden ist aber zudem, dass die schulrechtlichen Erlasse eine massive Kostensteigerung verursacht haben. In diesem Zusammenhang ist zu überlegen, ob den Gemeinden nicht etwas Spielraum gegeben werden kann, damit auch wirklich Einsparungen realisiert werden können. Momentan verfügen die Gemeinden über so gut wie keinen Spielraum. Mit den schulrechtlichen Erlassen wurde uns viel aufgebürdet, und es folgte eine starke Kostensteigerung im Schulbereich. Es müsste sicher noch darüber diskutiert werden, ob Sparpotenzial besteht, meiner Ansicht nach hätte dies im Vorfeld vertieft besprochen und geprüft werden sollen. Schulzusammenlegungen können nicht auf dem Papier erfolgen, Schulwege, ÖV-Angebote und Schulräume sind wichtige Faktoren, welche in ein solches Vorhaben miteinbezogen werden müssen und schlussendlich nicht immer zu Kosteneinsparungen führen. In vielen Gemeinden stehen Steuererhöhungen an oder wurden teilweise bereits umgesetzt. Wir haben gehört, dass teilweise Besserabschlüsse möglich waren, was möglicherweise auch ein Zufall sein könnte. Ein strategisches Ziel vieler Gemeinden ist, die Primarschule im Dorf zu behalten. Betreffend Oberstufe wird immer wieder darauf herumgehackt, dass Zusammenlegungen nicht vollzogen wurden. Gemäss dem Antrag des Regierungsrates müssten wir letztendlich aber auch auf der Primarschulstufe sparen. Das ist für mich nicht nachvollziehbar.

**Joos-Baumberger–Herisau:** Kantonsrat Koch–Wolfhalden hat betont, dass die Gemeinden ihren Beitrag zur Entlastung des Staatshaushaltes leisten werden. Diese Haltung teile ich explizit, die Solidarität der Gemeinden ist jedoch heute schon von Nöten. Zu Beginn hatten die Schulpräsidien noch dieselbe Meinung wie die Gemeindepräsidienkonferenz, heute muss ich hingegen sagen, es ist wirklich an der Zeit, dass die Gemeinden ihren Beitrag leisten. Die Reduktion des kantonalen Kostenbeitrages pro Schüler und die deutliche Reduktion des Kantonsanteils an die Kosten der Sonderschulung sind einschneidende Massnahmen, die den Gemeinden markante Einnahmefälle bringen werden. Sie kennen alle die Zahlen, es gibt aber nur diese Möglichkeit. Als Kantonsrätin kenne ich die Funktion des Schulkostenbeitrages als Ausgleichsgefäss wie er im KFA vorgesehen war. Damals waren wir nicht erfreut, dass es ausgerechnet der Schulkostenbeitrag ist, der das Ausgleichsgefäss bilden soll – es ist nun aber so.

Es ist mir ein grosses Anliegen zu betonen, dass die voraussichtlichen Mindereinnahmen der Gemeinden im Bereich Schule nicht von der Schule allein aufgefangen werden müssen. Dieses Geschäft ist eine Finanz- und keine Schulvorlage. Wir sprechen nicht über die Schule des Kantons und nicht über die Schulen der Gemeinden, sondern über eine Finanzvorlage, die leider Überwälzungen auf die Gemeinden zur Folge hat. Betroffen ist nun mal der Schulbereich, weil der Schulkostenausgleich so organisiert ist. Es gibt Einnahmefälle – wo sind Einsparungen sinnvoll, machbar und vertretbar? Das müssen die Gemeinden diskutieren. Gerade im Bereich Schule und Sonderschule sind die Vorgaben des Kantons recht umfassend – was ich so übrigens richtig finde. Das Ansetzen des Rotstiftes ist im Schulbereich deshalb nicht einfach – Kantonsrätin Müller-Schoch–Hundwil hat es bereits dargelegt. Die Verquickung der verschiedenen Änderungsanträge mit inhaltlichen Aussagen zur Schule wie das die PK, die CVP/EVP-Fraktion und andere Redner gemacht haben, beurteile ich grundsätzlich als falsch. Eine Verlagerung auf die Gemeinden wird erfolgen und die Gemeinden sollen autonom entscheiden, wie sie mit den von uns auferlegten Überwälzungen umgehen wollen. Im Zusammenhang mit der Oberstufe möchte ich darauf hinweisen, dass der Kanton einen deutlichen Anstoss gegeben hat und es die Gemeinden waren – und leider auch ein wenig der Kanton – die den Ball nicht aufgenommen haben. Unser Entscheid wird auch bedeuten, dass 20 Gemeinden unterschiedlich handeln werden und die Bevölkerung mit unterschiedlichen Massnahmen konfrontiert wird. Es wird Gemeinden mit Steuererhöhungen geben, andere werden Sparmassnahmen umsetzen, es wird solche geben, die kombinieren und vielleicht wird es auch Gemeinden geben, die gar nichts unternehmen. Es wird eine bunte Mischung sein, das ist in unserem Kanton aber auch normal – ob das gut ist oder nicht, möchte ich offen lassen. Ich bitte Sie, heute keine Schulpolitik zu betreiben – führen Sie eine finanzpolitische Diskussion.

**Ganz–Lutzenberg:** Ich möchte meiner Vorrednerin, Kantonsrätin Joos-Baumberger–Herisau, danken. Sie spricht mir zu 100 % aus dem Herzen. Wir haben uns im Vorfeld nicht abgesprochen und auch nicht gemeinsam darüber diskutiert. Ich habe mir überlegt, ob ich mein Votum im Eintreten oder in der Detailberatung zur Schule anbringen soll. Ich mache das nun bewusst zur Schule. Der Kanton muss sparen und zwar sofort, ein Verschieben ist nicht angesagt. Ob einzelne oder mehrere Gemeinden sparen müssen, sparen müssten oder werden sparen müssen, weiss die Finanzaufsicht, welche den Gemeinden jährlich einen Rechenschaftsbericht abgibt. Tatsächlich: Wir sitzen alle im gleichen Boot – es können sich übrigens nicht alle ein Segelboot leisten – auf der gleichen Bank, vielleicht auf der gleichen Rutschbahn. Die Talfahrt ist nur dann lustig, wenn wir uns sicher sind, irgendwann den Talboden erreichen und wieder hinaufgehen zu können, am liebsten natürlich mit dem Lift. Aufgezeigt wird das im Finanzplan. Wenn wir nun wirklich alle gemeinsam – «Kanton und Gemeinden gemeinsam» heisst es doch so schön – ein Ziel erreichen wollen, müssen wir es auch gemeinsam in Angriff nehmen. In diesem Fall wäre es interessant zu wissen – vielleicht im Hinblick auf die 2. Lesung – wie sich die heutigen Beschlüsse auf die einzelnen Gemeinden tatsächlich auswirken werden. Bei der Verteilung des Nationalbankgoldes wurde exakt dargelegt, welche Auswirkungen auf die Gemeinden erfolgen würden. Es wäre mir äusserst unwohl, meinen Banknachbarn hinunterfallen zu sehen,

egal, welche Optik ich einnehme, jene als Kantonsrat oder jene als Einwohner einer Gemeinde. Regierungsrat Frei hat es in seinem Eintretensvotum schön aufgezeigt, gleichzeitig habe ich aber bemerkt, dass «Jedem das Seinige» vielen näher zu sein scheint, als die Solidarität.

Zu meinem Hauptanliegen: Die Berichte des Regierungsrates, der PK und die abgegebenen Voten zeigen eines klar: Das Entlastungspaket 1 mit dem Titel «Politik» könnten wir, seien wir ehrlich, auch «Schulpolitik» nennen. Bei 90 % der zur Diskussion stehenden Verschiebungen geht es um den Schulbereich. Zur Diskussion stehen die Betriebskostenbeiträge an die Volksschule und die Erhöhung der Sonderschulbeiträge aus Sicht der Gemeinden. Offene und versteckte Vorwürfe sind in sämtlichen Berichten bereits formuliert. Wer welchen Fehler wann gemacht hat, ist scheinbar auch schon bekannt – Kantonsrat Meng–Teufen hat betont, dass es auch Unschuldige gibt. Die Höhe des Schulkostenbeitrages wird zum finanzpolitischen, rein mathematischen Schlüssel. Im Folgenden noch einen Blick in die Vergangenheit, wobei ich Regierungsrat Frei widersprechen muss. Es ist Pech, wenn Leute wie ich schon lange dabei sind. Die Einführung der Pro-Kopf-Pauschalen erfolgte sorgfältig, begleitet von wichtigen Diskussionen und unter Einbezug der Beteiligten. Die Pauschale sollte in etwa abbilden, was vorher war. Beiträge an Schulbauten und Löhne der Lehrenden – welche in etwa 40 % der Gesamtkosten ausmachten – die der Kanton an die Gemeinden geleistet hat, wurden umgerechnet. Die Einführung der Schulleitungen wurde berücksichtigt. Ich hätte auch noch in Erfahrung bringen können, welche Kantone welche Allgemeinbeiträge an die Gemeinden leisten. Dies wäre auch noch eine Messgrösse gewesen, da vielfach Vergleiche mit anderen Kantonen gemacht werden. Die Pauschale war alles in allem Ausdruck einer Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden. Seither ist der Beitrag zum finanzpolitischen Spielball verkommen. Eigentlich schade, wäre es doch auch inhaltlich wichtig zu wissen, wie Kanton und Gemeinden die zukünftigen Aufgaben und Herausforderungen im Bildungsbereich meistern wollen. Oder wäre das gar noch wichtiger? Auch im Bereich der Sonderschulung fehlt die inhaltliche politische Diskussion. Welche Risiken gehen wir mit unserem Handeln ein? Ist auch in Zukunft dafür gesorgt, dass unsere schwächeren, benachteiligten Kinder eine ihnen angepasste Ausbildung in Würde erhalten? Oder wird die Sonderschulung in einer solchen Debatte zum Opfer, weil wir schulpolitische Überlegungen nicht sorgfältig getätigt haben? Der Sinn und Zweck meines Votums besteht darin, den Regierungsrat und andere Verantwortliche aufzurufen, eine schulpolitische Diskussion zu lancieren. Das soll aber nicht heute sein. Es darf nicht sein, dass die Schule immer dann diskutiert wird, wenn die Beiträge, welche von Gemeinden und Kanton zu leisten sind, zur Diskussion stehen. In meinen Augen darf es auch nicht sein, dass eine PK im Rahmen eines Entlastungsprogrammes so viel Sachpolitik betreibt. Es geht heute lediglich darum, ob entlastet und belastet werden soll. Es darf nicht sein, dass eine PK all diese Aspekte diskutiert. Weiter wurde auch der Wunsch geäußert, dass die PK ebenfalls den Strassenbauprogramm überprüfen solle. Die PK darf nicht zu einer «Sachpolitik-Kommission» werden. Sie ist das natürlich in einem gewissen Rahmen, aber nicht so umfassend, wie ich es heute gehört habe. Ich beurteile es als wichtig, dass diese Diskussion über die Schule – über die Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden – miteinander geführt wird.

**Hostettler–Herisau** beantragt namens der CVP/EVP-Fraktion folgenden Änderungsantrag:

<sup>3</sup> Der Kantonsbeitrag je Lernenden beträgt:

- a) Fr. 2'435.- für das Jahr 2015;
- b) Fr. 2'405.- für das Jahr 2016;
- c) Fr. 2'375.- für das Jahr 2017.

Ab 2018 wird der Kantonsbeitrag jährlich um den Prozentwert angepasst, den der Regierungsrat gemäss der Kompetenzregelung in der Anstellungsverordnung Volksschule für die Anpassung der Besoldungen an der Volksschule für das Vorjahr festgelegt hat.

Auch die CVP/EVP-Fraktion bekennt sich zum Motto «Kanton und Gemeinden gemeinsam». Bei der Massnahme G01, Betriebskostenbeiträge Volksschule, ist der Regierungsrat unserer Ansicht nach etwas übereifrig zur Sache gegangen. Der Regierungsrat begründet die für die Gemeinden happige Kostenumlagerung mit den steigenden Schulkosten auf der Oberstufe. Zu hohe Schulkosten sind in den Diagrammen rot markiert und verschiedene Gemeinden werden getadelt, sie hätten ihre «Oberstufenschulaufgaben» nicht gemacht. Die PK hat in der Beilage 2.1 anschaulich aufgezeigt, dass der weitaus grössere Betrag der Massnahme G01 auf den Bereich der Primarstufe und des Kindergartens verlagert werden soll. Sie will sich auf die 2. Lesung nochmals vertieft mit dem Thema Volksschule auseinandersetzen. Die CVP/EVP-Fraktion begrüsst dieses Vorgehen. Die möglichen Handlungsfreiheiten der Gemeinden im Bereich Primarstufe und Kindergarten sollen zuerst ausgelotet und dem Kantonsrat aufgezeigt werden. Wir beantragen, die Kürzung gemäss Antrag Regierungsrat ausschliesslich im Verhältnis zu den Schülerzahlen auf der Oberstufe vorzunehmen. Wir wissen, dass rechtlich keine Zuordnung erfolgt. Mit unserem Antrag wird der Schulkostenbeitrag des Kantons so reduziert, dass die Gemeinden nur so viel Geld weniger erhalten, wie es nach der Argumentation des Regierungsrates gerechtfertigt ist.

**Wiesli–Teufen:** Heute wurde bereits einige Male der NFA aus dem Jahr 2008 angesprochen, ich war damals PK-Präsident. Anlässlich des NFA wurde auch der KFA angepasst, da viele Aufgaben neu auf den Kanton und die Gemeinden entfielen. Bei der Verteilung wurde darauf geachtet, dass klare Verantwortungen bestehen. Dabei wurden neue Aufgaben auf die Gemeinden übertragen. Im Finanzausgleichsgesetz (bGS 613.1) ist als Ziel zu lesen, dass Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft aus dem Finanzausgleich Mittel für eine Mindestausstattung erhalten. Diese Massnahme hat aber nicht ausgereicht, um die neuen Aufgaben in den finanzschwächeren Gemeinden lösen zu können. Es wurden deshalb weitere Steuergrössen gesucht, wie einerseits Gemeinden mit Sonderbelastungen und andererseits Gemeinden mit Struktur-schwächen gestützt werden können. Bei den Sonderbelastungen wurde die Sozialhilfe schnell als gute Stellgrösse gefunden, wovon vor allem die Gemeinde Herisau profitieren konnte. Der Nettoaufwand Sozialhilfe, welcher über dem Durchschnitt lag, wurde speziell entgeltet. Länger wurde nach einer Möglichkeit gesucht, wie die strukturbenachteiligten Gemeinden weiter unterstützt werden können. Man war der Meinung, dass der Anteil Lernender pro Einwohner, der über dem Durchschnitt des Kantons liegt, eine ideale Stellgrösse ist, um zusätzliche Finanzausgleichsbeträge gezielt in die strukturbenachteiligten Gemeinden fließen zu lassen. Es ist mit aller Klarheit festzustellen, dass in diesem Zusammenhang nie über ausufernde oder zusätzliche Schulkosten gesprochen wurde, obwohl der Titel Schulkostenausgleich verwirrend ist. In Art. 6 des Finanzausgleichsgesetzes wird nie von Kosten gesprochen, sondern wie folgt: «Gemeinden, deren Anteil Lernende pro Einwohnerin beziehungsweise Einwohner über dem Mittel aller Gemeinden liegt, erhalten Beiträge aus dem Finanzausgleich.»

Ich möchte Kantonsrat Ganz–Lutzenberg unterstützen. Wir führen keine Schuldebatte und auch keine Schulkostendebatte. Im Finanzausgleichsgesetz wurde die Stellgrösse «Anteil Lernende pro Einwohner» verwendet. Mit dieser soll nun unsere Kostenstruktur saniert werden. Ist sich der Regierungsrat bewusst, dass die Anpassung beim «Anteil Lernende pro Einwohner» die finanzschwächeren Gemeinden überproportional trifft? Sind wir wirklich gewillt, die finanzschwächeren Gemeinden überproportional an der Sanierung zu beteiligen? Welche anderen Stellgrössen hat der Regierungsrat geprüft, um zumindest alle Gemeinden gleichmässig oder sogar die besser situierten etwas mehr zu beteiligen? Sollte auf diese Frage keine befriedigende Antwort folgen, wäre die richtige Massnahme, diesen Teil in der 1. Lesung so zu belassen, wie er ist und durch den Regierungsrat auf die 2. Lesung eine andere Stellgrösse vorschlagen zu lassen.

**Signer–Heiden:** Obwohl meine Vorredner dafür plädiert haben, keine bildungspolitische Debatte zu lancieren, möchte ich das trotzdem tun. Die Senkung des Schulkostenbeitrages erhöht den politischen Druck auf die Gemeinden und Schulen. Das möchte ich verhindern und deshalb werde ich die Debatte wieder ein Stück in die Bildungspolitik tragen. Wird der Druck auf die Gemeinden erhöht, resultiert mit grosser Wahrscheinlichkeit nochmals eine eingehende Überprüfung der Schulkosten in den Gemeinden, was nicht unbedingt falsch ist. Die sinkenden Schülerzahlen bewirkten eine Erhöhung der Kosten pro Lernendem in den Gemeinden. In vielen Gemeinden versucht man diesem Kostendruck mit diversen Anpassungen zu begegnen, ohne dass die Schulqualität leidet. Wir denken, dass sich im Kindergarten- und Primarschulbereich die Zitrone nicht weiter auspressen lässt, ausser man will sich von der Primarschule und vom Kindergarten im Dorf verabschieden. Wird also der Druck auf die Gemeinden erhöht und geben diese den Spardruck an die Schule weiter, folgt zwangsläufig ein Qualitätsabbau. Das wollen wir nicht, unserem wichtigsten Rohstoff Bildung müssen wir Sorge tragen. Differenzierter muss dies in der Oberstufe betrachtet werden. Den Schülerinnen und Schülern ist ein weiterer Schulweg zuzumuten. Zusammenlegungen von Oberstufen bringen in kooperativen und integrierten Modellen die Möglichkeit zur Führung von drei Niveaus in den Hauptfächern, was für eine gute Qualität unerlässlich ist. Als angenehme Randerscheinung können bei Zusammenlegungen auch Kosten gespart werden. Dieses Ziel verfolgt auch die PK. Sie will mit der moderateren Kürzung signalisieren, dass bei der Oberstufe noch Sparpotenzial besteht und die Gemeinden so mit sanftem Druck in diese Richtung lenken. Wir haben ein gewisses Verständnis für diese Zielsetzung, wollen aber keinen finanziellen Druck erzeugen. Die Gemeinden Gais und Bühler sind ein gutes Beispiel dafür, dass auch Freiwilligkeit Früchte tragen kann. Auch in anderen Gemeinden ist langsam die Überzeugung gereift, dass mit Kooperationen und Zusammenlegungen eine Win-Win-Situation geschaffen werden könnte. Schulqualität steigern und Kosten senken – das ist in der Oberstufe teilweise wirklich möglich. Nachträglich muss festgehalten werden, dass der Regierungsrat mit dem Vorschlag der Kantonalisierung der Oberstufe doch auf dem richtigen Weg war und er diese Fährte wieder aufnehmen sollte. Nun ist der Oberstufenweg aber steiniger und mühsamer. Die SP-Fraktion setzt immer noch auf Freiwilligkeit und will die Gemeinden nicht durch die Finanzen unter Druck setzen. Wir sind überzeugt, dass sich im Bereich der Oberstufe allmählich die Einsicht durchsetzt, dass ab einer kritischen Grösse Zusammenlegungen für die Erhaltung und Weiterentwicklung der Qualität notwendig sind. Tragen wir unserem Bildungssystem Sorge und riskieren mit einer Umlagerung zu den Gemeinden nicht einen Schulqualitätsabbau. Wir lehnen deshalb die Vorschläge des Regierungsrates und der PK ab und wollen die bisherige Regelung beibehalten.

**Koch–Wolfhalden:** Kantonsrat Ganz–Lutzenberg hat sich erkundigt, welche finanziellen Auswirkungen Art. 45 Abs. 3 auf die einzelnen Gemeinden haben wird. Ich möchte dazu nur drei Gemeinden anführen. Für die Gemeinde Hundwil hätte dies ab 2017 Auswirkungen von rund 0.22 Steuereinheiten. Wie Hundwil das bewältigen möchte, muss die Gemeinde selber bestimmen – wir haben gehört, dass es keine inhaltliche Debatte geben wird. Für die Gemeinde Teufen auf der anderen Seite der Skala wirkt sich die Senkung mit 0.04 Steuereinheiten aus. Für die Gemeinde Lutzenberg wären es 0.1 Steuereinheiten.

**Ganz–Lutzenberg:** In Ergänzung zu meinem Votum möchte ich klar festhalten, dass ich es für wichtig befinde, dass der Schulkostenbeitrag auch wieder zu einem solchen wird. Diese Basis muss diskutiert werden und aus diesem Grund soll auch eine Debatte über die Schule geführt werden, zusätzlich mit strukturellen und inhaltlichen Themen. Ich erachte das als äusserst wichtig, ansonsten passiert in diesem Rat in 10 oder 20 Jahren noch immer dasselbe. Würde das in dieser Diskussion nicht gewünscht, müsste die Bezeichnung des Schulkostenbeitrages geändert werden.

**Regierungsrat Degen**, Direktor Departement Bildung: Als Bildungsdirektor ist es spannend, dieser Diskussion zu folgen. Der Kantonsrat ist sich noch nicht darüber einig, ob es sich um eine Schul- oder Finanzdebatte handelt. Aus meiner Sicht ist es klar keine Schuldebatte. Sowohl die Äusserungen von Kantonsrätin Joos-Baumberger–Herisau als auch das Votum von Kantonsrat Ganz–Lutzenberg sind zutreffend. Kantonsrat Wiesli–Teufen hat es auf den Punkt gebracht, die Entstehungsgeschichte des Schulkostenbeitrages muss zurückverfolgt werden. Es handelt sich tatsächlich um ein Ausgleichsgefäss, eine Stellschraube. Die Bezeichnung Schulkostenbeitrag könnte auch in Ausgleichsgrösse umbenannt werden – dann hätte heute kein Mensch über die Schule diskutiert. Das ist auch nicht ganz richtig, Kantonsrat Ganz–Lutzenberg würde sich eine Schuldebatte wünschen. Die PK hat das aufgegriffen und wird sich noch diese Woche mit dem Departement Bildung zu einem ersten Gespräch treffen. Es wurde auch schon ein zweiter Termin vereinbart, um eine Auslegeordnung vorzunehmen.

Die Oberstufenreform wurde ebenfalls ins Feld geführt. Die Aussage von Kantonsrat Koch–Wolfhalden war beinahe zynisch. Sie wissen genau, wie es vonstattenging. Das Departement Bildung hat einen Entwicklungsbericht 2010–2015 erstellt und den Vorschlag gemacht, die Sekundarstufen in unserem Kanton von 13 auf 5 zu reduzieren. «Schimmel und Bless» war noch das Angenehmste, was ich seitens der Gemeinden auf diesen Vorschlag erfahren habe. Heute zu sagen, der Kanton habe die zweite Lösung eingeführt, ist nicht korrekt. Aufgrund der Diskussionen in den Gemeinden, die praktisch alle ablehnend waren, haben wir eine Möglichkeit für unseren Kanton gesucht, damit wir die Sekundarschulen qualitativ in einem vernünftigen Rahmen führen können, selbstverständlich auch unter Berücksichtigung der Kosten. Der Regierungsrat hat sich dabei sehr wohl etwas überlegt, als er die Kleinschulen zulies. Wir haben den Gemeinden Vorgaben gemacht, damit sie die Sekundarschulen mit vernünftigen Kostenfolgen führen können. Die meisten Gemeinden sind nun an der Umsetzung. Im Vorderland finden übrigens Gespräche statt, in welchen wieder über Zusammenschlüsse diskutiert wird – was mich natürlich ausserordentlich freut. Wir haben mit dem Regierungsratsbeschluss aber auch gesagt, dass wir für die nächsten fünf Jahre verlässliche Schulorganisationen für unsere Bevölkerung haben müssen. Dies ist nun der Fall. Das Departement Bildung wird dem Regierungsrat in den nächsten zwei, drei Wochen einen Statusbericht darüber vorlegen, wo die Sekundarschulen in unserem Kanton im Moment stehen.

Jetzt bin ich auch einer Schuldebatte verfallen. Zu Kantonsrat Signer–Heiden möchte ich sagen, dass Sie Gefahr laufen, dass ich noch im Amt bleibe, wenn Sie den Wunsch haben, die Oberstufendebatte nochmals aufzurollen. Mich würde es natürlich sehr befriedigen, wenn wir das machen könnten. Eine Diskussion im Zusammenhang mit dem Entlastungsprogramm ist aber nicht möglich, unseriös und käme in der zeitlichen Abfolge viel zu spät. Dass aber in Zukunft darüber diskutiert werden kann, wie unsere Schule aussehen soll, ist durchaus legitim. Kantonsrätin Müller–Schoch–Hundwil hat die schulrechtlichen Erlasse angeführt. Diese wurden diskutiert – und ich habe im Kantonsrat noch nie so lange über etwas debattiert wie damals, nämlich sechs Stunden. Der Kantonsrat hat diese Entscheide zu den Anträgen des Regierungsrates getroffen. Eine politische Debatte hat damals stattgefunden. Es kann nicht im Nachhinein gesagt werden, es handle sich um Gegebenheiten, die auch noch in Betracht gezogen werden müssen. Zur Frage von Kantonsrat Wiesli–Teufen möchte ich das Wort an Regierungsrat Frei weitergeben. Ich bitte Sie, bei den folgenden Entscheidungen nicht zu vergessen, dass es sich um eine Finanz- und nicht um eine Schulvorlage handelt.

**Regierungsrat Frei**: Kantonsrat Ganz–Lutzenberg hat – wie ich – ein langes Gedächtnis. Als die schulrechtlichen Erlasse beraten wurden, sass ich, wo heute Kantonsrat Wiesli–Teufen seinen Platz hat. Ich weiss noch genau, wie diese zu Stande kam. Ursprünglich handelte es sich beim Schulkostenbeitrag um ein Ausgleichsgefäss, was eine Notmassnahme war und systematisch sicher nicht korrekt ist. Die Fragestellungen zum Schulkostenbeitrag, der Oberstufenreform und zur gesamten Problematik des Finanzausgleichs sind sehr

komplex. Bei der durch den Regierungsrat angeregten Oberstufenreform hätte es sich beispielsweise um 15 bis 16 Mio. Franken gehandelt, welche der Kanton und die Gemeinden hätten finanzieren müssen. Zu diesem Projekt gab es Modelle, wie die Kosten in Balance zwischen Kanton und Gemeinden gebracht werden sollten. Kantonsrat Ganz–Lutzenberg hat es richtig ausgeführt, es kann nicht auf die 2. Lesung schnell etwas erarbeitet werden. Die Reformen in den Teilbereichen stehen an und dürfen nicht nur finanzpolitisch, sondern müssen auch bildungspolitisch in Angriff genommen werden. Die Herausforderungen liegen im Oberstufenbereich, der Regierungsrat hat im Entwicklungsbericht einiges aufgezeigt, nun wurde dieser aber in die Schublade gelegt. Was bereits in einer Schublade liegt, kann aber auch schnell wieder zur Hand genommen werden, vor allem wenn heute alle der Meinung sind, es wäre eine gute Idee. Wir können nicht alles 1:1 übernehmen, aber wir werden den Bericht weiterentwickeln.

Weiter wurde von Kantonsrat Wiesli–Teufen eine andere Stellschraube gefordert. Zwischen dem Schulkosten- und dem Schullastenausgleich besteht ein Unterschied, ich gehe jetzt aber nicht auf die Details ein. Ich kann Ihnen schon eine andere Stellschraube anbieten – und das ganz einfach: Wir könnten die Prämienverbilligung wieder zu 50:50 aufteilen. Wir würden, was wir 2010 anlässlich der Steuergesetzrevision beschlossen haben, wieder rückgängig machen. Unter Berücksichtigung der neusten Zahlen ergäbe das eine Mehrbelastung für die Gemeinden von 4.5 Mio. Franken. Es könnten zwei Zahlen geändert werden, das Gesetz würde sowieso bearbeitet. Ich kann Ihnen eine andere Stellschraube mit demselben Effekt auf die 2. Lesung also problemlos bieten. Der Regierungsrat hat sich für den Schulkostenbeitrag entschieden, da er als Ausgleichsgefäss dient, eine Umwälzung wäre aber auch bei der Prämienverbilligung problemlos möglich. Es gäbe auch noch andere Rechtsbereiche wie beispielsweise die Ergänzungsleistungen.

**Bischof–Teufen:** Die PK ist sich bewusst, dass es sich um eine Finanz- und nicht um eine Schulvorlage handelt. Wird vertieft darüber diskutiert und werden die Auswirkungen in Betracht gezogen, ob die Gemeinden die Kosten überhaupt übernehmen können, so erliegt man jedoch zwangsläufig gewissen Detaildiskussionen. Die PK hat festgestellt, dass die Schulkosten für die Gemeinden einen der grössten Kostenblöcke darstellen. Andererseits bestehen auf der Oberstufe grosse Unterschiede bei den Kosten pro Lernendem. In Kenntnis dieser Fakten hat sich die PK gewisse Überlegungen gemacht. Wir haben dargelegt, dass wir uns im Hinblick auf die 2. Lesung nochmals vertieft damit auseinandersetzen wollen. Der PK-Antrag geht nicht so weit wie jener des Regierungsrates, da heute noch nicht abschliessend gesagt werden kann, ob die Kosten tragbar sind – in welchem Bereich auch immer, es muss sich nicht zwingend um die Schule handeln. Ist es für die Gemeinden überhaupt tragbar, diese Kosten zu übernehmen?

Ich möchte mich gerne zum Votum von Kantonsrat Ganz–Lutzenberg äussern. Die PK versteht sich als Gremium des Kantonsrates und wenn wir Aufträge erhalten, nehmen wir diese auch ernst. Wir fühlen uns verpflichtet, dementsprechende Anträge zu prüfen. Ob wir letztendlich zum selben Schluss kommen, ist eine andere Frage. Den Antrag der CVP/EVP-Fraktion hat die PK intern auch diskutiert, wir waren aber der Meinung, unser Hauptinteresse läge darin, die 28 Mio. Franken im Fokus zu behalten. In diesem Sinn geht der Antrag der CVP/EVP-Fraktion zu weit, es müsste an einer anderen Schraube gedreht werden, damit das Gesamtpaket eingehalten werden könnte. Aber auch die PK war sich diesbezüglich nicht ganz einig, es gab Stimmen, die diesen Antrag unterstützten. In der Summe lehnt die PK diesen Antrag jedoch ab, genauso den Antrag von Kantonsrat Signer–Heiden, der den Status quo beibehalten möchte. Wir müssen jetzt handeln und wollen das Gesamtpaket von 28 Mio. Franken heute Abend beisammen haben.

**Egger–Speicher:** Ich muss allen widersprechen, die behaupten, es handle sich ausschliesslich um eine finanzpolitische Vorlage. Kantonsrat Bischof–Teufen hat es schön gesagt, es handelt sich wohl um ein

finanzpolitisches Geschäft, geht man jedoch etwas in die Tiefe und denkt länger darüber nach, geht es um Bildungspolitik. Mit Finanzpolitik kann ich sowohl Familienpolitik als auch Bildungspolitik betreiben, sie stellt einen Querschnitt dar, und mit ihr kann viel bewirkt werden. Was wir heute beschliessen hat Auswirkungen, auch wenn wir so tun, als ginge es nur um die Finanzen. Es geht um die Schule und ihre Qualität und ich bitte Sie, das zu bedenken, wenn Sie gleich über verschiedene Anträge entscheiden. Regierungsrat Degen hat geäussert, es wäre unseriös, im Rahmen einer Finanzvorlage – die es für mich nicht ist – über Schulpolitik diskutieren zu wollen. Meiner Meinung nach ist es unseriös, so zu tun, als wäre es nur Finanzpolitik und die Augen vor den Auswirkungen auf die Bildung zu verschliessen. Die Bildung hat Auswirkungen auf unsere Ziele, nämlich über ein gutes Bildungswesen zu verfügen und damit auch das Regierungsprogramm zu erfüllen und in diesem Zusammenhang möglicherweise ein Bevölkerungswachstum zu generieren. Es hängt alles zusammen – es ist ein System.

**Wiesli–Teufen:** Ich möchte nochmals auf die Rolle der PK hinweisen. Es besteht immer wieder die Tendenz, die Aufgaben regierungsrätlicher und vorbereitender parlamentarischer Kommissionen zu vermischen. Ich möchte Folgendes nochmals klarstellen: Die regierungsrätliche Kommission erarbeitet neue Fakten und Lösungen. Es ist nicht die Aufgabe der vorbereitenden Kommission, die Arbeit der regierungsrätlichen Kommission zu erledigen, auch wenn es verlockend ist. Die PK des Kantonsrates beurteilt die Vorlage, ob sie gesetzlich richtig ist und ob unsere Vorschläge ihre Wirkung in die gewünschte Richtung entfalten. Es ist nicht die Aufgabe der PK, operativ tätig zu werden – sonst besteht diesbezüglich keine Gewaltentrennung mehr.

**Kantonsratspräsidentin Beeler–Wald:** Es liegen vier Anträge vor. Zuerst wird der PK-Antrag dem Antrag der CVP/EVP-Fraktion gegenübergestellt. Der obsiegende Antrag steht dann dem Antrag des Regierungsrates gegenüber. Jener Antrag, der dann die meisten Stimmen erhält, wird dem Antrag von Kantonsrat Koch–Wolfhalden gegenübergestellt.

**Altherr–Teufen:** Könnte noch beziffert werden, welche finanziellen Auswirkungen der Antrag der CVP/EVP-Fraktion hätte? Zu allen anderen Anträgen verfügen wir über die Unterlagen und wissen, welche Kostenfolgen sie haben.

**Hostettler–Herisau:** Unsere Zahlen haben wir aus den Unterlagen der PK abgeleitet und verifiziert. Wir haben jedoch nicht speziell berechnet, welchen Gesamteinfluss unser Antrag haben wird.

**Bischof–Teufen:** Wenn Sie die Beilage 2.1 der PK zur Hand nehmen, sehen Sie die Gesamtauswirkung. Ich konnte die Beträge nicht nachrechnen, da ich den Antrag erst jetzt gesehen habe, aber die Auswirkungen sind ersichtlich. In der oberen Tabelle sehen Sie den Vorschlag des Regierungsrates mit der schrittweisen Verlagerung der Schulkostenbeiträge von 550 Franken pro Schüler. Schlussendlich ergäbe sich 2017 eine Verlagerung auf die Gemeinden von 3.2 Mio. Franken. Der Vorschlag der PK ist in der unteren Tabelle dargestellt. Er sieht vor, dass auf der Primar- und Kindergartenstufe nur eine Kostenverlagerung zu 50 % erfolgen soll, bei der Oberstufe hingegen zu 100 %. Sie sehen in der Tabelle auch die betraglichen Auswirkungen auf der Primar- und Kindergartenstufe von 306'150 Franken (2015), 714'350 Franken (2016) und 1'122'550 Franken (2017). Der Antrag der CVP/EVP-Fraktion sieht vor, den Teil mit der Kostenverlagerung zu 50 % gänzlich wegzulassen. Die Auswirkung wäre also, dass die eben genannten Beträge wegfallen würden.

**Regierungsrat Frei:** Ich möchte nochmals wiederholen, dass es sich um einen Ausgleich an die Gesamtheit aller Gemeinden handelt. Wo die einzelnen Gemeinden Einsparungen vornehmen werden, ist ihnen selbst überlassen, sie sind völlig autonom. Sie können das mittels des Steuerfusses, auf der Einnahmen- oder Ausgabenseite oder bei der Zusammenarbeit in Angriff nehmen. Ich kann nur betonen, was Kantonsrat Wiesli–Teufen bereits gesagt hat: Man versteigt sich in eine Verästelung von Dingen, was so nicht geht. Haben Sie einen Blick für das Gesamte und beginnen Sie nicht, solche Rechnungsübungen anzustellen – im Ergebnis sind sie nicht zielführend.

**Näf–Heiden:** Ich möchte die Erklärungen des PK-Präsidenten zu den finanziellen Auswirkungen des Antrages der CVP/EVP-Fraktion bestätigen. Wird unser Antrag angenommen, erfolgen Einsparungen von 270'300 Franken im Jahr 2015, 630'700 Franken im Jahr 2016 und 991'100 Franken im Jahr 2017. In diesem Sinn ist genau bekannt, worüber abgestimmt wird.

Noch ein Wort an Regierungsrat Frei und an alle Redner, die geäußert haben, wir sprächen nicht über die Sache: Im Bericht und Antrag des Regierungsrates wird ausdrücklich erwähnt, weshalb ein Spielraum im Schulbereich besteht. Die Gemeinden könnten in der Oberstufe Einsparungen machen, wenn sie diese anders organisieren würden. Es geht also um die Sache und wir haben das auf den Betrag heruntergebrochen, der betroffen ist. Es ist tatsächlich so, dass die Gemeinden Einsparungen machen können, wo sie wollen, aber eine Zustimmung zum Antrag der CVP/EVP-Fraktion zeigt eine Anerkennung der Argumente des Regierungsrates in dessen Bericht und Antrag.

**Regierungsrat Frei:** Kantonsrat Näf–Heiden hat von einer Einsparung gesprochen. Bei den von Ihnen genannten Zahlen handelt es sich aber nicht um eine Einsparung, sondern um eine Umlagerung. Der Schule steht gleich viel Geld zur Verfügung, es stellt sich nur die Frage, wer bezahlt. Sie haben von einer Einsparung gesprochen – das ist es aber nicht.

**Näf–Heiden:** Hier im Saal tagt der Kantonsrat und wenn dieser ein Entlastungsprogramm verabschiedet, sparen wir für die Rechnung des Kantons.

Der Antrag der PK wird dem Antrag der CVP/EVP-Fraktion gegenübergestellt.

*Der Antrag der PK obsiegt mit 45:15 Stimmen bei 1 Enthaltung.*

Der Antrag des Regierungsrates wird dem Antrag der PK gegenübergestellt.

*Der Antrag der PK obsiegt mit 41:19 Stimmen bei 1 Enthaltung.*

Der Antrag der PK wird dem Antrag Koch–Wolfhalden gegenübergestellt.

*Der Antrag der PK obsiegt mit 44:15 Stimmen bei 2 Enthaltungen.*

**Art. 46a**

<sup>4</sup> An den Kosten der Massnahmen zur Sonderschulung beteiligen die Gemeinden sich im Umfang von etwa 50 Prozent. Die Gemeinden richten dem Kanton für Lernende, für welche der Kanton die Platzierung in einer Sonderschule anordnet, einen jährlichen Pauschalbeitrag aus. Der Regierungsrat legt die Höhe fest.

<sup>5</sup> Bei integrierter Sonderschulung in einer Klasse der Regelschule beteiligen die Gemeinden sich im Umfang von 50 Prozent an den Kosten der notwendigen Massnahmen.

**Koch–Wolfhalden** beantragt, Art. 46a Abs. 4 in der geltenden Fassung zu belassen.

Konsequenterweise stelle ich den Antrag, dass die Kostenverteilung für die Massnahmen der Sonderschulung wie bisher im Gesetz zu belassen sei. Ich möchte nicht nochmals über die Finanz- oder Schuldiskussion sprechen, die heutige Kostenverteilung wird aber dem Umstand gerecht, dass es bei der Sonderschulung völlig zufällig ist, in welchen Gemeinden Sonderschülerinnen und -schüler zu betreuen sind. Damit eine grössere Solidarität besteht, wo sich alle an der Sonderschulung beteiligen, soll an der heutigen Kostenverteilung festgehalten werden.

**Signer–Heiden:** Ich möchte Kantonsrat Koch–Wolfhalden auch in dieser Sache unterstützen. Mit dieser Umlagerung machen wir dasselbe wie eben, es könnte auch beinahe gleich argumentiert werden. Diesbezüglich ist aber nicht ein System betroffen, sondern unmittelbar ein einzelnes Kind. Als ehemaliger Schulleiter in zwei Gemeinden in unserem Kanton sind mir die Abläufe betreffend Sonderschulbeiträge bekannt. In Zusammenarbeit mit der schulischen Heilpädagogin, der Schulpsychologin, den Eltern, der Lehrperson und der Schulleitung wird genau analysiert, welche Ressourcen ein Kind benötigt. Danach wird beim Kanton ein Antrag gestellt für Sonderschulung oder integrierte Sonderbeschulung. Der Kanton prüft den Antrag unabhängig und hat nur das Wohl des Kindes im Fokus. Werden aber die Kosten vermehrt auf die Gemeinden verlagert, befürchten wir, dass bereits seitens der Gemeinden Druck auf die Schule ausgeübt wird, den einzelnen Lernenden im Zweifelsfall keine oder möglichst wenig Sonderschulressourcen zukommen zu lassen, weil es die Gemeindefinanzen nicht zulassen. Geht es den Gemeinden finanziell schlecht, werden sicher solche Überlegungen angestellt. Es darf nicht sein, dass es vom Wohnort des Kindes abhängt, ob ein Kind Zugang zu den nötigen sonderschulischen Massnahmen hat oder nicht. Ein weiteres Argument gegen die höhere Umlagerung auf die Gemeinden ist, dass die jetzige ausgewogene Regelung auch ein Akt der Solidarität ist. Eine einzelne Gemeinde kann nichts dafür, ob sie jetzt viele oder wenige Sonderschülerinnen und -schüler hat. Ich bitte Sie im Namen der Schwächsten in unserer Gesellschaft, auf eine solche Umlagerung zu verzichten.

**Näf–Heiden:** Ich habe in meinem Eintretensvotum angekündigt, an dieser Stelle etwas vorzubringen. Nun verzichte ich darauf und schliesse mich dem Votum von Kantonsrat Signer–Heiden an.

**Gut–Walzenhausen:** Spätestens an dieser Stelle müssen wir nochmals auf das Votum von Kantonsrätin Egger–Speicher zurückkommen, dass es so etwas wie eine rein finanzpolitische Diskussion nicht gibt. Mit den Finanzen werden Inhalte gefüllt – und andersherum. Wir müssten uns also schon kurz über den Inhalt unterhalten. Unabhängig der verschiedenen staatlichen Ebenen erstaunt es mich, dass der Regierungsrat selbst seine eigene Logik der letzten Jahre wechselt. Ich erinnere an die Finanzierung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) und an die Finanzierung der Massnahmen im Jugendrecht, dort wurde

– bei der KESB auch auf Bundesebene – argumentiert, man solle schwierige Entscheide von den Trägern weg hin zu einer übergeordneten Instanz delegieren und so die Objektivität und Zuverlässigkeit eines Entscheides wahren. Meiner Meinung nach hat sich diese Sachtrennung in unserem Kanton gut bewährt – Regierungsrat Frei ist finanzpolitisch gesehen vielleicht anderer Meinung. An dieser Stelle soll dies nun aus finanzpolitischen Überlegungen wieder aufgegeben werden. Ein staatspolitisches Führungssystem kann nicht je nach Finanzlage hüst und hott getauscht werden. Wird eine gewisse Richtung eingeschlagen, soll diese weitergeführt werden, auch wenn es schwierig ist. Betreffend der Finanzierung sind alternative Lösungen zu suchen. Ich werde den Antrag von Kantonsrat Koch–Wolfhalden – wahrscheinlich mit anderen Argumenten aber mit demselben Resultat – unterstützen.

**Joos-Baumberger–Herisau:** Ich möchte nochmals auf die Finanzierung zurückkommen. Bei der Sonderschulung handelt es sich um eine Mischfinanzierung. Aus meiner Sicht ist das Misstrauen den Gemeinden gegenüber etwas schwierig. Die Gemeinden versuchen, ihre Aufgaben gut wahrzunehmen und sie stehen jetzt in der Verantwortung, dies auch weiterhin zu tun – sie haben ihren Beitrag zu leisten. Zu diesem Thema brennen nun mal zwei Herzen in meiner Seele. Es wird die Unterstellung geäußert, gewisse Gemeinden würden ihre Aufgabe nicht mehr richtig machen. Als Gemeindepräsident – ich richte mich an Kantonsrat Koch–Wolfhalden – hätte ich mit dieser Unterstellung auch meine Mühe. Wir müssen einen Ausgleich schaffen. Mit der Aussage von Kantonsrätin Egger–Speicher bin ich aber überhaupt nicht einverstanden – die Gemeinden können auch an einem anderen Ort sparen, nicht nur bei der Schule. Alle Gemeinderäte sind bei der Suche nach Sparmöglichkeiten gefordert, jene Gemeinderäte, die gleichzeitig im Kantonsrat sitzen, wahrscheinlich am allermeisten. Ich weiss ehrlich gesagt wirklich nicht, wofür ich in dieser Frage stimmen soll – es ist einfach schwierig. Ich bedaure das Misstrauen den Gemeinden gegenüber, dass diese ihre Aufgaben nicht wahrnehmen würden.

**Ganz–Lutzenberg** beantragt folgende Änderung von Art. 46a Abs. 4:

<sup>4</sup> An den Kosten der Massnahmen zur Sonderschulung beteiligen sich die Gemeinden im Umfang von etwa 40 Prozent. Die Gemeinden richten dem Kanton für Lernende, für welche der Kanton die Platzierung in einer Sonderschule anordnet, einen jährlichen Pauschalbeitrag aus. Der Regierungsrat legt die Höhe fest.

Wesentlich ist, dass die betroffenen Kinder die erforderliche Beschulung in Anspruch nehmen können – diesbezüglich schliesse ich mich sämtlichen Vorrednern an. Es muss sichergestellt werden, dass dies auch so passiert – auf welcher Stufe auch immer. Eltern, die den Eindruck haben, dass ihrem Kind Massnahmen zur Sonderschulung verwehrt bleiben, müssen sich an jemanden wenden können. Ich denke aber, dass diese Möglichkeit bereits heute besteht. Mein Vorschlag, dass sich die Gemeinden im Umfang von etwa 40 % beteiligen, berücksichtigt den Sparauftrag aus Sicht des Kantons.

**Meng–Teufen:** Ich begrüsse den Antrag von Kantonsrat Ganz–Lutzenberg, denn wir haben immer davon gesprochen, dass die 28 Mio. Franken im Auge behalten werden müssen. Wir sprechen hier von 3.2 Mio. Franken und es fehlen mir Vorschläge, wo dieser Betrag sonst eingespart werden soll. Für mich sind die 28 Mio. Franken heute zwingend und ich werfe die 3.2 Mio. Franken – unabhängig davon, wie sie nachher ausgeglichen werden können – nicht einfach so aus dem Fenster.

**Bischof–Teufen:** Die PK hat sich einen ganzen Abend lang mit diesem Thema auseinandergesetzt. Um uns genaue Auskünfte über die Thematik zu geben, wurden die kantonalen Verantwortlichen eingeladen. Für die PK stand die zentrale Frage im Raum, ob der heutige Entscheid einen Einfluss auf jene Kinder hat, welche eine Sondermassnahme benötigen. Uns wurde geantwortet, dass dies überhaupt keinen Einfluss habe, da die Spezialisten der Gemeinden die Beurteilung vornehmen und dann einen Antrag an den Kanton stellen. Dieser prüft und bewilligt das Gesuch. In den letzten Jahren gab es nach Aussage der Zuständigen keinen Fall, indem der Kanton einen Antrag der Gemeinden nicht bewilligt habe. Es konnte bisher immer eine Lösung zum Wohle des Kindes gefunden werden. Diese Aussage hat der PK das Vertrauen gegeben, dass die notwendigen Massnahmen auch gesprochen werden, unabhängig davon, wie der Verteilschlüssel gestaltet wird.

**Ganz–Lutzenberg:** Ich möchte auf das Votum von Kantonsrat Meng–Teufen antworten. Wir führen heute eine politische Debatte und es gibt eine 1. und eine 2. Lesung. Wie eng muss denn der Zeitplan sein, wenn heute keine Anträge vorgebracht werden können? Auch die PK wird im Hinblick auf die 2. Lesung noch Diskussionen führen. Klar könnte ich andere Einsparmöglichkeiten vorbringen, der Finanzdirektor hat selbst Vorschläge gemacht, wo ein Kostenausgleich auch möglich wäre. Wenn das nicht möglich ist, muss Kantonsrat Meng–Teufen an der 2. Lesung vielleicht gar nicht erscheinen.

**Meng–Teufen:** Ich bin mir meiner Rolle hier sehr wohl bewusst. Einleitend wurde in allen Voten genannt, dass die 28 Mio. Franken im Minimum eingespart werden müssen. Ich erwarte konkrete Alternativen, wo die Einsparungen sonst möglich wären. Sonst kann jeder kommen und dieses und jenes verwerfen. So würden wir bis heute Abend kein Stück weiterkommen.

**Regierungsrat Degen:** Ich danke dem PK-Präsidenten für seine Ausführungen, genau so wollte ich mich auch äussern. Ich kann garantieren, dass durch den heutigen Entscheid kein Kind in unserem Kanton eine Benachteiligung erfahren wird. Es werden dieselben seriösen Verfahren durchgeführt, wie bis anhin.

**Regierungsrat Frei:** Folgen Sie, nachdem Sie die wichtigsten Grundsatzentscheide getroffen haben, den Anträgen der PK – mit einer Ausnahme: Wenn es um die Mindeststeuer geht, werde ich mich nochmals melden. Wenn wir das Gesamtziel, nämlich die 28 Mio. Franken im Fokus behalten wollen, besteht jetzt kein Bazar, wo hier und dort noch 10 % herausgebrochen werden können. Konzeptionell hat es sich in der gesamten Thematik immer um eine Mischfinanzierung gehandelt. Im Übergang zum NFA/KFA haben wir im IVSE-Bereich (Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen) eine dreijährige Übergangsfrist seitens des Bundes erhalten. Damals wussten wir nicht, wie sich das finanziell entwickeln würde und verfügten über eine Kostengarantie, die drei Jahre zurückreichte. Deshalb wurde in der Konzeption auch durch parlamentarischen Druck eine 25 % zu 75 %-Regelung geschaffen, dies im Mischverhältnis IVSE und Sonderschulung. Konsequenterweise wäre bei einer klaren Verbundaufgabe auch damals eine 50:50-Lösung das Richtige gewesen, wie das bei Verbundaufgaben üblich ist. Kantonsrat Ganz–Lutzenberg hat die finanziellen Auswirkungen seines Antrages noch nicht dargelegt. Bevor Sie darüber abstimmen können, müssen Sie jedoch darüber in Kenntnis sein. Er schlägt eine Beteiligung von 40 % vor, materiell macht das einen Unterschied. Unter dem Beizug der Zahlen 2013 zur Sonderschulung, welche in der Staatsrechnung erfasst sind, ist eine Reduktion feststellbar. Auf die 2. Lesung wird ein angepasster Betrag folgen, der ungefähr die um 10 % tiefer beantragte Beteiligung durch Kantonsrat Ganz–Lutzenberg beinhalten wird. Es kann aber nicht zuerst der Betrag gesenkt und dann davon wieder nur 40 % gefordert werden. Ich lege Ihnen dies im

Sinne der Transparenz dar, eine Beteiligung von 50 % ist die richtige Grösse. In Zahlen ausgedrückt, wird es sich dann nur noch um die geforderten 40 % handeln.

**Koch–Wolfhalden:** Ich möchte nochmals betonen, was ich bereits in meinem vorangehenden Votum geäussert habe. Mit der heutigen Regelung mit einer Beteiligung von 25 % tragen wir der Situation Rechnung, dass Sonderschüler in unterschiedlicher Anzahl in unterschiedlichen Gemeinden anfallen. Die Beteiligung des Kantons von 75 % trägt dazu bei, dass die betroffenen Gemeinden nicht überdurchschnittlich belastet werden. Bei einer Beteiligung von 50 % kann dies in einzelnen Gemeinden zu wesentlich abweichenden Beträgen führen. Ich gebe Regierungsrat Degen Recht, dass sich für die Sonderschüler an der Qualität und an der Leistung nichts ändern wird, es geht nur darum, wer die Kosten bezahlt.

**Sturzenegger–Herisau:** Ich glaube nicht, dass in der Praxis durch den Wechsel in der Finanzierung alles beim Alten bleiben würde, es gäbe eine Veränderung. Die Anzahl der Kinder, welche eine Sonderschulung benötigen, können wir nicht beeinflussen. Im Sinne der Chancengleichheit bin ich der Meinung, dass am bisherigen Modus festgehalten werden soll. Wenn die übergeordnete Stelle einen Antrag gutheisst und dementsprechend die Finanzierung trägt – wie es bisher der Fall war – ist das Resultat besser, als wie es nun vorgeschlagen wird. Deshalb plädiere ich dafür, dem Antrag von Kantonsrat Koch–Wolfhalden zuzustimmen.

**Ganz–Lutzenberg:** Selbstverständlich setze ich mich nochmals für meinen Antrag ein. Bei einer 40:60-Lösung fallen die Entscheide trotzdem beim Kanton. An der letzten und heutigen Kantonsratssitzung habe ich immer für die Sparmassnahmen gestimmt, das können Sie nachprüfen. Auch die Gruppierung der Parteiunabhängigen hat sich diesbezüglich stark eingesetzt. Es müssten sich andere an der Nase nehmen, die das so nicht getan haben.

**Regierungsrat Frei:** Kantonsrat Koch–Wolfhalden hat schon zum zweiten Mal argumentiert, es sei Zufall, wo die Sonderschülerinnen und -schüler anfallen. Es ist aber auch Zufall, wo die Steuerzahlenden anfallen – das ist in etwa die gleich schlechte Begründung. Wenn ein Ausgleich im Sinne der Solidarität geschaffen werden soll, sind die Ausgleichssysteme im Finanzausgleich zu suchen. Es besteht ein Soziallastenausgleich, der heute bereits erwähnt wurde. Ist der Kantonsrat der Meinung, dass ein Sonderschullastenausgleich geschaffen werden sollte, dann wäre der Finanzausgleich das richtige Gefäss dafür, wie das bei den überdurchschnittlichen Schülerzahlen der Fall ist. Eine Regelung in den Spezialgesetzen ist sicherlich nicht die richtige Lösung. Lastenausgleiche müssen mit dem Finanzausgleich kombiniert und nicht in der Spezialgesetzgebung geregelt werden. Aus diesem Grund hat das Votum von Kantonsrat Koch–Wolfhalden mit dieser Sache nicht viel zu tun.

**Stricker–Stein:** Kantonsrat Ganz–Lutzenberg hat einen Antrag gestellt und Regierungsrat Frei hat bereits im Eintreten die finanziellen Konsequenzen dargelegt, damit Ja gestimmt werden kann – und zwar jetzt und nicht erst in der 2. Lesung. Ich bin der Meinung, dass abgestimmt werden kann.

Der Antrag des Regierungsrates wird dem Antrag von Kantonsrat Ganz–Lutzenberg gegenübergestellt.

Der Antrag Ganz–Lutzenberg obsiegt mit 30:29 Stimmen bei 1 Enthaltung.

Das absolute Mehr ist nicht erreicht.

*In der zweiten Abstimmung obsiegt der Antrag Ganz–Lutzenberg mit 33:28 Stimmen ohne Enthaltung.*

Der Antrag von Kantonsrat Ganz–Lutzenberg wird dem Antrag von Kantonsrat Koch–Wolfhalden gegenübergestellt.

*Der Antrag Ganz–Lutzenberg obsiegt mit 39:22 Stimmen ohne Enthaltung.*

**Ganz–Lutzenberg** beantragt folgende Änderung von Art. 46a Abs. 5:

<sup>5</sup> Bei integrierter Sonderschulung in einer Klasse der Regelschule beteiligen sich die Gemeinden im Umfang von 40 Prozent an den Kosten der notwendigen Massnahmen.

**Koch–Wolfhalden** beantragt, auf die Einfügung von Art. 46a Abs. 5 zu verzichten.

**Meier–Herisau:** Ich möchte gerne den Wortlaut hören, worüber wir genau abstimmen. Unterdessen wissen wir nicht mehr, welche Inhalte zu welchen Anträgen gehören.

*Daraufhin werden die Anträge nochmals eingeblendet.*

Der Antrag des Regierungsrates wird dem Antrag von Kantonsrat Ganz–Lutzenberg gegenübergestellt.

*Der Antrag Ganz–Lutzenberg obsiegt mit 32:28 Stimmen bei 1 Enthaltung.*

Der Antrag von Kantonsrat Ganz–Lutzenberg wird dem Antrag von Kantonsrat Koch–Wolfhalden gegenübergestellt.

*Der Antrag Ganz–Lutzenberg obsiegt mit 43:17 Stimmen bei 1 Enthaltung.*

Mittagspause: 12.15 bis 13.45 Uhr

**Stricker–Stein** beantragt Rückkommen auf Art. 46a Abs. 4 und 5.

Ich möchte nochmals auf die letzte Abstimmung vor der Mittagspause zurückkommen und zu bedenken geben, dass wir gestützt auf Art. 43 der Geschäftsordnung des Kantonsrates (bGS 141.2) nur über Anträge abstimmen können, wenn die finanzielle Tragweite bekannt ist. Über die Mittagspause habe ich festgestellt, dass zur letzten Abstimmung unterschiedliche Zahlenvorstellungen vorhanden waren. Die finanziellen Auswirkungen waren also nicht unbekannt, aber es gab unterschiedliche Vorstellungen. Die Abklärungen er-

folgten nicht so, wie es der besagte Art. 43 der Geschäftsordnung verlangt. Die Finanzkommission hat sich auch nicht zu Wort gemeldet.

*Der Rückkommensantrag wird mit 33:26 Stimmen bei 2 Enthaltungen abgelehnt.*

**Altherr–Teufen:** Die Frage von Kantonsrat Stricker–Stein war nicht unberechtigt und ich schlage vor, laufend nachzuführen, welche Auswirkungen die entsprechenden Entscheide haben, damit wir am Schluss sehen, ob wir das Gesamtziel von 28 beziehungsweise 21 Mio. Franken erreicht haben oder wie viel wir daneben liegen.

**Kantonsratspräsidentin Beeler–Wald:** Diese Übersicht wird derzeit erstellt, Vizepräsident Rohner–Grub wird die Zahlen nachführen.

**Regierungsrat Frei:** Ich nenne Ihnen gerne die Zahlen damit Transparenz herrscht, wenn Sie bei den nächsten Anträgen nochmals das Gefühl haben, noch etwas verschenken zu können. Mit den beiden Änderungsanträgen bestehen Abweichungen für das Jahr 2015 von 1.6 Mio. Franken, für das Jahr 2016 sind es 1.92 Mio. Franken und für das Jahr 2017 sind es 2.37 Mio. Franken weniger gegenüber dem Ziel, das der Regierungsrat in seinem Bericht und Antrag genannt hat. Der Antrag von Kantonsrat Ganz–Lutzenberg für eine Beteiligung von 40 % in der Sonderschulung hat 1.27 Mio. Franken gekostet.

## **Steuergesetz (bGS 621.11)**

### **Art. 77**

<sup>1</sup> Der steuerbare Gewinn von Kapitalgesellschaften und Genossenschaften wird gesamthaft mit 6.5 Prozent besteuert.

**Zuberbühler–Rehetobel** stellt namens der Gruppierung der Parteiunabhängigen folgenden Änderungsantrag:

<sup>1</sup> Der steuerbare Gewinn von Kapitalgesellschaften und Genossenschaften wird gesamthaft mit 6.99 Prozent besteuert.

Mit einem Stimmenverhältnis von 12 zu 6 hat die Gruppierung der Parteiunabhängigen an ihrer Vorsitzung beschlossen, den Minderheitsantrag der PK aufzunehmen und den Steuersatz für juristische Personen auf 6.99 % zu erhöhen. Damals wussten wir noch nicht, dass wir nicht ganz auf Kurs sein werden – unser Antrag würde dem noch etwas Gegensteuer geben. Gemäss Bericht und Antrag der PK auf S. 5 ist damit die Belastung im Vergleich zu den umliegenden Kantonen immer noch die Tiefste. Eine psychologische Wirkung mit einer sechs vor dem Komma wird auch gewahrt. Daher ist es weniger eine Abkehr von der Steuerstrategie, sondern im Verhältnis zur Reduktion von 13 % auf 6 % eine Korrektur, die der aktuellen Finanzlage geschuldet wird. Diese Finanzlage ist aufgrund des massiv höheren Defizits in der Rechnung noch angespannter als erwartet. Kein Geld von der Nationalbank, wesentlich weniger Erträge aus dem Finanzausgleich und eine tiefrote Jahresrechnung sind Fakten, die uns zwingen, in allen Bereichen unangenehme Entscheidungen zu treffen. Aus diesem Grund bitte ich Sie, unserem Antrag zuzustimmen.

**Balmer–Herisau** stellt namens der SP-Fraktion folgenden Änderungsantrag:

<sup>1</sup> Der steuerbare Gewinn von Kapitalgesellschaften und Genossenschaften wird gesamthaft mit 7.0 Prozent besteuert.

Ich stelle einen ähnlich lautenden Antrag wie mein Vorredner, der aber nicht aus marketing-technischen Gründen einen Steuersatz von 6.99 %, sondern von 7.0 % fordert, was besser kalkulierbar ist, wie es auch Kantonsrat Stricker–Stein verlangt hat. Es handelt sich um eine Verdoppelung des Ansatzes, den uns der Regierungsrat zur Generierung von Mehreinnahmen vorschlägt. Wir haben es heute Morgen bereits gehört: Im Standortmarketing bilden die Steuern einen kleineren Teil. Bei der Standortwahl gibt es für eine Unternehmung wichtigere Ansätze. In den letzten Tagen und Wochen wurden aus meiner Sicht einige fragwürdige Aussagen über die Wirksamkeit der Unternehmenssteuerpolitik gemacht. Regierungsrat Frei hat die Zahl von 1'200 Arbeitsplätzen genannt, welche durch die Steuerreform zusätzlich generiert werden konnten. Über diese Aussage staune ich. Die Arbeitsgruppe Kantonsfinanzen der SP-Fraktion hat der kantonalen Verwaltung am 25. April 2013 einen Fragekatalog eingereicht, worauf anfangs August 2013 die Antworten geliefert wurden – für diese grosse Arbeit möchte ich der Verwaltung danken. Eine Frage in diesem Fragekatalog zielte auf die Entwicklung der Arbeitsplätze im Kanton, insbesondere bei den seit 2003 neu gegründeten Unternehmen. Die Antwort darauf lautete, es sei schwierig, das so auszuweisen und es wurde auf den ecpol-Bericht verwiesen. Ich werde hier nun doppelt hellhörig. Die meisten von Ihnen mögen sich sicher an die Behandlung des Rechenschaftsberichtes des Regierungsrates erinnern. Jeder Bauer muss jede Kuh, jede Ziege und jedes Huhn ausweisen, aber im Gegenzug weiss der Kanton nicht Bescheid – oder will es nicht sagen – über die Entwicklung der Anzahl Arbeitsplätze. Bei den Sozialversicherungen erfolgt eine Erfassung. Es ist fragwürdig, woher nun die von Regierungsrat Frei genannte Zahl von 1'200 Arbeitsplätzen kommt. Und eine weitere, aus meiner Sicht sicher berechnete Frage steht im Raum: Ist das netto oder brutto? Wo bleibt der gesamtgesellschaftliche Wert dieser Steuerstrategie? Aus meiner Sicht hat eine Erfolgsausweisung dieser Strategie zu wenig stattgefunden. Im letztjährigen Rechenschaftsbericht wurde nach wie vor die Anzahl der Unternehmungen als Benchmark verwendet. Das greift zu kurz, wir sehen auch in der heutigen Debatte, welcher Anteil der Unternehmungen nur den Minimalsatz bezahlen. Im schweizweiten Vergleich – und im internationalen sowieso – sind wir auch mit einem Steuersatz von 7 % immer noch vorne dabei. Wenn wir heute von Solidarität sprechen, müssen wir auch die Wirtschaft mehr miteinbeziehen. Ich bitte Sie, dem Antrag zuzustimmen.

**Rohner–Grub:** Ich kann meinen beiden Vorrednern absolut nicht zustimmen. Ich bitte Sie, die Anträge der SP-Fraktion und der Gruppierung der Parteiunabhängigen nicht zu unterstützen und dem Antrag des Regierungsrates, dem auch die PK zustimmt, Ihre Stimme zu geben. KMU und Familienbetriebe haben in unserem Kanton eine lange Tradition und über Generationen Bestand. Mit einer Erhöhung um 0.99 beziehungsweise um 1.0 % bestrafen wir all diese Unternehmen. Diese juristischen Personen mit Wurzeln in unserem Kanton sind ihren Verpflichtungen dem Staat gegenüber immer nachgekommen. Sie sind klar zu unterscheiden von den sogenannten mobilen juristischen Personen. Die Erhöhung von 6.0 auf 6.5 %, wie es der Regierungsrat vorschlägt, entspricht einer Erhöhung um 8.5 %. Es ist eine faire und nachhaltige Lösung. Stimmen Sie bitte dem Antrag des Regierungsrates zu. Gerne erläutere ich Ihnen ein Beispiel. In der Liegenschaft meines Vaters gab es früher zwei Betriebe. Heute gibt es drei neue Betriebe und ich kann es bestätigen – ich habe sie selbst geholt – sie sind wegen den Steuern in unseren Kanton gekommen. Es wurden zehn Arbeitsplätze geschaffen und es gibt zwei Lehrlinge, die es zuvor in Rehetobel nicht gab. Bitte unterstützen Sie den Antrag des Regierungsrates, es darf nicht sein, dass die Letzten die Hunde beißen – das darf nicht das Gewerbe sein.

**Balmer–Herisau:** Kantonsrat Rohner–Grub sagt zu Recht, dass die Wirtschaft ihre Aufgaben gemacht hat. Aber auch die öffentliche Hand hat Aufgaben der Wirtschaft gegenüber zu befolgen und diese kosten Geld. Der Kanton hat auch etwas geleistet, es wurden Leute ausgebildet – gerade jetzt, wo die Wirtschaft grosse Personalrekrutierungsmängel hat – und das braucht Geld.

**Zuberbühler–Rehetobel:** Kantonsrat Rohner–Grub hat von traditionellen Unternehmungen gesprochen, welche ihre Pflicht in Appenzell Ausserrhoden immer erfüllt haben. Sie haben ihre Pflicht bei einem Steuersatz von 13 % erfüllt und in letzter Zeit haben sie diese auch bei einem Steuersatz von 6 % erfüllt. Wir schlagen jetzt einen Steuersatz von 6.99 % vor. Wir sind froh um die traditionellen Unternehmen, die im Kanton geblieben sind. Früher haben diese jedoch eine wesentlich höhere Last getragen und sind trotzdem geblieben.

**Bischof–Teufen:** Die PK hat sich mit dieser Thematik auseinandergesetzt und es gab in unseren Reihen einen Minderheitsantrag. Für uns war die Berechenbarkeit einer der zentralen Punkte. Wir gehen von 6.0 auf 6.5 % was einer Erhöhung um rund 8 % entspricht. Es sollen neue Unternehmen angesiedelt werden können und mit einem Steuersatz von 6.5 % wären wir noch bei den Top vier dabei. Wollen wir in diesem Markt erfolgreich sein, müssen wir auf dem Podest stehen, auf dem 4., 5. oder 6. Rang wird der Erfolg ausbleiben. Mit 7 % erreichen wir die kritische Grösse, um nicht mehr auf dem Podest zu stehen. Die PK strebt eine Berechenbarkeit für die Unternehmen an, sie tragen eine Erhöhung um 0.5 % mit, bei einer Erhöhung auf 7 % kann es sein, dass der eine oder andere Zuzug nicht erfolgt, was wir in der finanziellen Form auch spüren würden. Wir waren ebenfalls der Meinung, dass ein Satz von 6.99 % nicht sehr klug ist. Insgesamt lehnen wir jedoch beide Anträge ab.

**Rohner–Heiden:** Als Wirtschaftsvertreter bin ich etwas erstaunt. Betrachtet man die Stellungnahme des Industrievereins, so lag dessen Anliegen bei einem gleichbleibenden Steuerfuss. Die Wirtschaft schafft Arbeits- und Ausbildungsplätze und die Behördenmitglieder der Gemeinden wissen, wie zuverlässig die Wirtschaft war. Leider fehlen Statistiken dazu, wie viel reinvestiert wurde. Es wurde nicht alles in Form von Dividenden abgezogen. Ich bitte Sie, dem Antrag des Regierungsrates um eine Erhöhung auf 6.5 % zuzustimmen und die beiden anderen Anträge abzulehnen.

**Regierungsrat Frei:** Ich möchte kurz erläutern, wie es zum Antrag des Regierungsrates gekommen ist. Im Rahmen der Vernehmlassung wurde mehrfach das Anliegen geäussert, dass die Steuererhöhungen für die juristischen Personen in etwa gleich stark ausfallen sollen wie für die natürlichen Personen. Auf dieses Argument, das von verschiedenen Parteien und Gemeinden vorgebracht wurde, ging der Regierungsrat entsprechend ein. Bei einer Erhöhung auf 6.5 % besteht ein etwas grösseres Wachstum als bei den natürlichen Personen. Ich bitte Sie, bei einem Steuersatz von 6.5 % zu bleiben. Eine Erhöhung auf 6.99 oder 7.0 % macht wohl keinen grossen Unterschied, es ist aber falsch zu meinen, der einzusparende Betrag könne so einfach verdoppelt werden und die Firmen würden sowieso nicht auf die Steuerbelastung achten. In den nächsten Monaten wird die Unternehmensbesteuerung eine zentrale Frage in der Schweiz sein, dies im Zusammenhang mit den Diskussionen mit der EU. Wir werden den privilegierten Besteuerungsstatus aufgeben müssen. Zum Glück sind in Appenzell Ausserrhoden davon kaum Firmen betroffen, in der gesamten Schweiz werden es jedoch Tausende sein. Grosser Profiteur davon ist der Bund. Unser Steuersystem bei den juristischen Personen wird völlig auf den Kopf gestellt werden müssen. Kantone, welche heute viel höhere Steuersätze haben wie beispielsweise Zürich, Basel und Genf werden ihre Steuersätze massiv

senken müssen. Ist die Differenz beispielsweise zwischen dem Kanton Zürich und Appenzell Ausserrhoden zu klein, werden sich Unternehmungen neu für Zürich entscheiden und nicht mehr in periphere und attraktive Steuerkantone gehen wie Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Obwalden oder Luzern. Deshalb möchten wir nicht noch zusätzliches Öl ins Feuer giessen. Das Argument der Gleichbehandlung hat den Regierungsrat überzeugt, dem wollen wir Rechnung tragen.

Das Entscheidende der Unternehmenssteuerreform sind zusätzliche Arbeitsplätze. Die Erwerbseinkommen daraus ergeben ein viel grösseres Steuersubstrat als jenes der juristischen Personen. Zum Vorwurf, wir hätten nicht mit offenen Karten gespielt: Die SP-Fraktion hat in ihrer Frage die Zahlen seit 2003 verlangt. Die Verwaltung hat so geantwortet, wie es Kantonsrat Balmer–Herisau ausgeführt hat. Die Erhebung der 1'200 Arbeitsplätze erfolgte ab dem Zeitpunkt, als das Steuergesetz eingeführt wurde, nämlich ab 2008. Ab diesem Zeitpunkt gibt es klare Aussagen im Monitoringbericht, dass diese Firmen 1'200 Arbeitsplätze gebracht haben. Es sind keine Vollzeitäquivalente, darauf wurde aber im Monitoringbericht entsprechend hingewiesen. Zu fordern, dass ausserhalb des Bundesamtes für Statistik von allen Unternehmungen die Arbeitsplätze gezählt würden, wäre Bürokratie pur. Ich möchte den Vorwurf, wir hätten nicht mit offenen Karten gespielt, entschieden zurückweisen. Die Erfassung der 1'200 Arbeitsplätze erfolgte bei den neu angesiedelten Firmen mittels einer Selbsterhebung, welche eine sehr gute Rücklaufquote hatte und entsprechend plausibilisiert wurde.

Ich bitte Sie, dem Antrag des Regierungsrates um Erhöhung auf 6.5 % zuzustimmen.

**Balmer–Herisau:** Es erstaunt mich, dass mit der Schaffung von Bürokratie argumentiert wird. Berechnen Sie einmal, auf wie viele Millionen Appenzell Ausserrhoden seit der Senkung des Unternehmenssteuersatzes verzichtet hat. Denken Sie daran, wie viel wir für die Regierungsprogramme in den letzten zwei Legislaturen investiert haben. Nimmt man diese Beträge zusammen, erstaunt es mich schon, mit was für Massstäben eine Erfolgskontrolle erfolgt, ob das Regierungsprogramm beziehungsweise der Invest der Unternehmenssteuerensenkung erfolgreich ist. Wir können heute nicht netto ausweisen, wie die Steuerstrategie effektiv Arbeitsplätze generiert hat. Rechnet man den Anteil der Arbeitsplätze hoch, müssten von diesen 1'200 Arbeitsplätzen überdurchschnittlich viele Angestellten ausserkantonale wohnen. Angesichts der investierten Millionen frage ich mich, anhand welcher Ergebnisse eine Erfolgskontrolle erfolgt. Es stehen viele Fragezeichen im Raum und es stellt sich die Frage, ob mit diesem Kurs weitergefahren werden soll oder nicht.

Der Antrag der Gruppierung der Parteiunabhängigen wird dem Antrag der SP-Fraktion gegenübergestellt.

Der Antrag der Gruppierung der Parteiunabhängigen obsiegt mit 29:15 Stimmen bei 17 Enthaltungen.

Das absolute Mehr ist nicht erreicht.

*In der zweiten Abstimmung obsiegt der Antrag der Gruppierung der Parteiunabhängigen mit 30:16 Stimmen bei 15 Enthaltungen.*

Der Antrag der Gruppierung der Parteiunabhängigen wird dem Antrag des Regierungsrates gegenübergestellt.

*Der Antrag des Regierungsrates obsiegt mit 41:20 Stimmen ohne Enthaltung.*

**Art. 90**

<sup>1</sup> Die Kapitalsteuer beträgt:

- a) für Holding- und Verwaltungsgesellschaften gesamthaft 0.15 Promille des steuerbaren Eigenkapitals, mindestens aber Fr. 700.-;
- b) für die anderen juristischen Personen eine einfache Steuer von 0.1 Promille des steuerbaren Eigenkapitals, mindestens aber eine Steuer von Fr. 700.-.

Die PK beantragt folgende Änderung von Art. 90 Abs. 1:

<sup>1</sup> Die Kapitalsteuer beträgt:

- a) für Holding- und Verwaltungsgesellschaften gesamthaft 0.15 Promille des steuerbaren Eigenkapitals, mindestens aber Fr. 1'100.-;
- b) für die anderen juristischen Personen eine einfache Steuer von 0.1 Promille des steuerbaren Eigenkapitals, mindestens aber eine Steuer von Fr. 1'100.-.

**Bischof–Teufen:** Die PK ist der Meinung, dass die Erhebung einer Minimalsteuer von 1'100 Franken möglich ist. Es gibt zu viele Firmen in unserem Kanton, die heute die Minimalsteuer von 300 Franken bezahlen. Der Regierungsrat schlägt eine Erhöhung auf 700 Franken vor. Die PK ist der Meinung, dass noch ein Schritt darüber hinaus gemacht werden muss, wenn die Gesamtbilanz von 28 Mio. Franken eingehalten werden soll. 1'100 Franken ist ein Betrag, den eine Firma bezahlen können sollte, 50 % der Unternehmungen generieren einen grossen Aufwand, bezahlen aber nur die Minimalsteuer. Aus diesem Grund hat sich die PK deutlich für diesen Antrag entschieden.

**Langenegger–Troger** beantragt, Art. 90 Abs. 1 in der geltenden Fassung zu belassen.

Ich unterstütze die Ziele des Entlastungsprogramms voll und ganz und ich unterstütze auch die Absicht, bei der Kapitalsteuer zusätzliche Einnahmen von mindestens 450'000 Franken zu generieren. Hingegen befürworte ich nicht den dafür vorgesehenen Weg des Regierungsrates und schon gar nicht denjenigen der PK. Was stört mich? Aktuell sind die Erträge aus der Kapitalsteuer mit 960'000 Franken veranschlagt. Die 450'000 Franken stellen also eine erhebliche zusätzliche Steuer dar. Das darf so sein, aber nicht auf dem Buckel der Kleinunternehmen, wenn gleichzeitig grössere Betriebe keinen Rappen an diesen Mehrerträgen beitragen. Die Kapitalsteuer bei den juristischen Personen ist das Pendant zur Vermögenssteuer bei den natürlichen Personen. Stellen Sie sich vor, Sie würden in einem Kanton leben, in dem die Vermögenssteuer so ausgestaltet ist, wie es der Regierungsrat oder die PK sinngemäss vorschlägt. Wie würden Sie es empfinden, wenn sie mit einem Vermögen von 20'000 Franken gleich viel Vermögenssteuer bezahlen müssten wie jemand mit einem Vermögen von 1 Mio. Franken – dies gemäss Vorschlag Regierungsrat – oder noch schlimmer mit 1.5 Mio. Franken, wie es die PK vorschlägt? Mit einem Vermögen von 20'000 Franken werden Sie gemäss Antrag des Regierungsrates mit einer Steuer von 3.5 % belastet und gemäss Antrag der PK mit einer Steuer von 5.5 %, während die Multi-Millionäre nur eine Steuer von 0.1 Promille bezahlen würden. Die Opfersymmetrie ist bei diesen Vorschlägen offensichtlich nicht gegeben. Von den Befürwortern dieser Mindeststeuererhöhung wird ins Feld geführt, sie sei als Grundentschädigung zu verstehen, die für alle gleich sein soll. Übertragen Sie das einmal auf Ihre Vermögenssteuer: Wenn Sie ein paar Franken auf die hohe Kante gelegt haben, dann bezahlen sie eine Grundgebühr und wenn Sie Millionen besitzen, dann werden Sie nur mit einem sehr tiefen Steuersatz belastet.

Wenn eine kleinere Unternehmung in wirtschaftlich schwierigen Zeiten in die Verlustzone geriet, hat sie die 300 Franken bisher zähneknirschend bezahlt. Neu sollen sogar 700 Franken geschluckt werden oder gemäss PK-Antrag sogar 1'100 Franken. Und dann sagen wir einem Kleinunternehmer, der ums wirtschaftliche Überleben kämpft: Das hat man doch einfach, es handelt sich nur um eine «Ameise». Die Mehrheit der Kantone kennt die Mindeststeuer auf dem Kapital gar nicht. Der Kanton Wallis erhebt mit 1 Promille eine tiefe Steuer für kleine Unternehmungen. Ab einem Eigenkapital von 500'000 Franken verlangt er dann 2.5 Promille. Er macht es also genau anders, wie jetzt vorgeschlagen. Ein ganz anderes Modell kennt beispielsweise der Kanton Luzern, der die kleinen Unternehmungen massvoll belastet und die grösseren ab 5 Mio. Franken entlastet – warum nicht? Es gibt eine Vielzahl von Modellen für die Ausgestaltung der Kapitalsteuer. Mit diesen Modellen hat sich die PK leider nicht befasst. Ich vermisse eine saubere Auslegeordnung.

Ich betone es noch einmal, mit meinem Antrag möchte ich den Status quo nicht zementieren, ich befürworte die geplanten Mehreinnahmen bei der Kapitalsteuer. Aber Regierungsrat und PK sollen sich auf die 2. Lesung die Zeit nehmen, die Entscheidungsgrundlagen so aufzuarbeiten, damit wir nicht in einem Schnellschuss die Zeche von den Kleinunternehmungen zahlen lassen. Der Regierungsrat argumentiert, dass die mobilen Gesellschaften einen hohen Verwaltungsaufwand erzeugen. Diese möchte man jetzt mit einer höheren Mindeststeuer in die Flucht jagen. Auch hier fehlt mir die vertiefte Analyse und die differenzierte Auseinandersetzung der PK. Tiefe Gründungskosten erzeugen mobile Gesellschaften. Wäre es da nicht angezeigt die Gründungskosten zu überprüfen, statt die eingesessenen Betriebe mit einer hohen Mindeststeuer zu bestrafen. Zu überlegen wäre weiter die Möglichkeit von Strafsteuern für juristische Personen, welche sich bei der Steuerveranlagung nicht kooperativ zeigen. Bis zur 2. Lesung haben wir die Zeit, dieses Thema gründlicher aufzuarbeiten. Vor allem aber hat es der Kleinunternehmer in diesem Kanton verdient, dass er mit Anstand und Respekt behandelt wird. Ich bitte Sie, den PK-Antrag abzulehnen und ich bitte Sie auch, den Antrag des Regierungsrates abzulehnen. Ich habe den Antrag gestellt, Art. 90 Abs. 1 sei so zu belassen wie bisher, mit dem Ziel, noch eine gerechtere Lösung zu finden. Wenn die PK und der Regierungsrat bereit sind, Alternativen zu prüfen, ziehe ich meinen Antrag gerne zurück.

**Bischof–Teufen:** Ich befinde mich in einer schwierigen Situation, ich wurde heute Morgen gemassregelt, die PK solle sich nicht um alles kümmern. Selbstverständlich ist es die Aufgabe der PK, vertiefte Prüfungen vorzunehmen und nochmals eine Auslegeordnung zu machen, sollte das der Wunsch des Parlamentes sein. Wir hatten für die 1. Lesung in der Tat relativ wenig Zeit, ich möchte Sie daran erinnern, dass die PK am 2. Dezember 2013 gewählt wurde, am 20. Januar 2014 mussten wir den Bericht und Antrag abliefern, dazwischen lagen die Feiertage und in dieser Zeit wurden noch sechs Sitzungen abgehalten. Meiner Ansicht nach hat es sich um einen sehr knappen Zeitplan gehandelt. Wenn es der Wunsch des Parlamentes ist, verwehrt sich die PK dem nicht und nimmt den Prüfungsauftrag gerne entgegen.

**Regierungsrat Frei:** Ich biete nicht die Hand für weitere Prüfungen, denn der Regierungsrat hat die Thematik ausführlich durchleuchtet und möchte an den 700 Franken festhalten. Sie vermischen die Kapital- und Gewinnsteuer und ziehen andere Kantone bei. Es wurde immer wieder gesagt, die Firmen hätten keinen Gewinn erzielt und würden deshalb keine Steuern bezahlen. Es geht hier aber nicht um die Gewinn-, sondern um die Kapitalsteuer. Eine Kapitalsteuer von 300 Franken entspricht einem ausgewiesenen Eigenkapital von 416'000 Franken. Das Eigenkapital einer Firma besteht aus dem Aktien- oder Gesellschaftskapital plus Reserven. Viele Firmen verfügen nicht über ein so hohes Eigenkapital. Für eine Kapitalsteuer von 700 Franken wäre bereits ein Eigenkapital von 970'000 Franken notwendig, von solchen Firmen gibt es noch viel weniger. Die von der PK beantragen 1'100 Franken entsprechen einem Eigenkapital von 1.52 Mio.

Franken – es gibt nur wenige Unternehmungen, die über ein Eigenkapital in dieser Höhe verfügen. Eine Besteuerung in dieser Höhe kann nicht mehr mit den verwaltungsökonomischen Argumenten begründet werden, dass diese Firmen einen Aufwand generieren und die Arbeit der Steuerverwaltung durch die Kapitalsteuer entschädigt werden soll. Im Sinne der Steuergerechtigkeit wäre eine solche Besteuerung nicht mehr korrekt. Eine Verdreifachung wird durch die Bürger nicht akzeptiert, wenn für denselben Fall mit derselben Gesetzesgrundlage eine solche Erhöhung erfolgt – es handelt sich um eine massive Verschlechterung. Die Kapitalsteuer ist ein Unikum, das eigentlich schon lange abgeschafft werden sollte. Die meisten Kantone haben die Kapitalsteuer bei 0.1 Promille festgesetzt, weil das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) es so vorschlägt. Der Regierungsrat ging mit seinem Antrag bereits an die Grenze des Vertretbaren. Wir haben den Benchmark unserer Nachbarkantone beigezogen, in Appenzell Innerrhoden werden 500 Franken erhoben und im Kanton St.Gallen bezahlt man 850 Franken – wobei dort der Steuerfuss noch entscheidend ist. In Mörschwil ist die Steuer in etwa gleich wie in unserem Kanton und in einer Gemeinde im Toggenburg entsprechend höher. Der Regierungsrat möchte keine Verzerrung in diesem Markt und deshalb genügt eine Minimalsteuer von 700 Franken. Bei einer Steuer von 1'100 Franken, wie es die PK vorschlägt, besteht die Gefahr, dass Steueroptimierungen mittels des Eigenkapitals gemacht werden, damit keine Steuern bezahlt werden müssen. Dies wäre das Schlechteste, das eine Firma machen kann – es wäre ein völlig falsches Signal. Deshalb sind wir der Meinung, dass eine Minimalsteuer von 700 Franken die Obergrenze ist. Ein Betrag von 1'100 Franken würde nur Probleme verursachen und zwar nicht nur dahingehend, dass Unternehmungen wegziehen würden, sondern sie würden ihre Bilanzen so gestalten, dass im Eigenkapital eine gewisse Flexibilität besteht. Wir bieten also nicht die Hand für eine Überprüfung und halten an unserem Antrag fest.

**Rohner–Grub:** In den nächsten drei Sitzungen darf ich als Vize-Präsident ja noch das Wort ergreifen. Als Kantonsrat und Inhaber einer Einzelfirma – das möchte ich betonen – ist es mir ein Anliegen, aus der Sicht des Gewerbes aufzuzeigen, was die Erhöhung der Kapitalsteuer gemäss PK-Antrag bedeuten würde. Der Regierungsrat sieht eine Erhöhung auf 700 Franken vor, was immerhin einer Erhöhung um 133 % entspricht. Dass zumindest die verursachten Verwaltungskosten speziell bei mobilen Firmen gedeckt sein sollen, unterstütze ich vollumfänglich. Wir dürfen jetzt aber nicht übertreiben. Was die PK vorschlägt, ist enorm gewerbefeindlich und sicher auch ein schlechtes Zeichen für den Wirtschaftsstandort Appenzell Ausserrhoden. Stellen Sie sich vor, wir erhöhen die Steuer mit einem Schlag um 266 %. Da frage ich mich ernsthaft nach der Verhältnismässigkeit und der Nachhaltigkeit. Wenn Sie den Vorschlag der PK annehmen, hebt sich Appenzell Ausserrhoden den umliegenden Kantonen gegenüber massiv ab – Appenzell Innerrhoden verlangt 500 Franken, St.Gallen 850 Franken und Thurgau 300 Franken. Denken Sie an jene, die mit einem KMU begonnen und mit dem eigenen Geld gearbeitet haben. Bei einer Gründung zählt jeder Franken. Wurde der PK-Antrag wirklich zu Ende gedacht? Diesbezüglich unterstütze ich die Bestrebungen von Kantonsrat Langenegger–Troger. Meines Erachtens sind die berechneten Zahlen der PK nicht ganz korrekt. Wurde mit gleichen Ellen gemessen, wie es der Regierungsrat getan hat? Die PK hat gute Arbeit geleistet, aber diesbezüglich wäre es angebracht, auf die 2. Lesung nochmals mit denselben Zahlen zu rechnen wie der Regierungsrat. Unterstützen auch Sie den regierungsrätlichen Antrag, er ist ausgewogen und fair für alle.

**Meier–Herisau:** Ich erlaube mir, mich bereits zu Art. 90 Abs. 3 zu äussern, da dieser Absatz einen Zusammenhang mit Abs. 1 hat. Vereine, Stiftungen und übrige juristische Personen, die über ein Vermögen von über 50'000 Franken verfügen, bezahlen ebenfalls eine Minimalsteuer – auch wenn der Verein oder die Genossenschaft nicht gewinnorientiert ausgerichtet ist. Jeder Verein, der ein Vermögen von über 50'000 Franken hat, hätte gemäss PK-Antrag also 1'100 Franken zu bezahlen. Bei einem Vermögen von 50'000 Franken wären konkret jährlich 2.2 % abzuliefern. Ich möchte die PK bitten, auch diesen Umstand

nochmals zu prüfen. Mit einer Steuer von 1'100 Franken ist sie über die Messlatte hinausgesprungen. Über eine Minimalsteuer von 700 Franken könnte man diskutieren – ich möchte mich meinen Vorrednern anschliessen.

**Langenegger–Trogen:** Ich bitte Sie auf jeden Fall, den PK-Antrag abzulehnen. Ich bitte Sie aber auch, den Antrag des Regierungsrates abzulehnen. Wir haben in der Antwort von Regierungsrat Frei gehört, dass es keinen stichhaltigen Grund gibt, weshalb nicht nach einer gerechteren Alternative gesucht werden soll. Das Ziel ist nach wie vor, den Betrag von 450'000 Franken zu generieren. Wenn wir über eine Auslegeordnung verfügen, können wir uns mit gutem Gewissen für einen Weg entscheiden, der uns gerecht erscheint. Ich bitte Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

**Leuzinger–Bühler:** Es hört sich so an, als ob das Gewerbe übermässig viel an unsere Steuererträge leisten würde. Es gibt sicher viele Unternehmen, die das machen, es gibt aber auch sehr viele, die das nicht tun. Im Bericht und Antrag des Regierungsrates ist auf S. 11 ersichtlich, dass es in unserem Kanton 3'900 juristische Personen gibt, welche zusammen einen Ertrag von 10.2 Mio. Franken einbringen. Pro juristische Person ergibt das einen Betrag von 2'615 Franken. Bei den heutigen Diskussionen müssen schon die Relationen beachtet werden. Von diesen juristischen Personen gibt es sicherlich viele, die keine Gewinnsteuer bezahlen, weil sie keinen Gewinn erzielt haben und wenn sie einen Verlust zu verzeichnen haben, können sie diesen noch auf das nächste Jahr übertragen. Der einzige Ertrag, den uns diese Firmen gebracht haben, ist wahrscheinlich die Kapitalsteuer von 300 Franken. Wenn wir diese jetzt auf 1'100 Franken anheben, bezahlen die juristischen Personen schlussendlich statt 2'615 Franken vielleicht 3'000 Franken im Schnitt. Das Gewerbe erbringt sicherlich seine Leistungen durch Arbeitsplätze und Löhne, welche hoffentlich in unserem Kanton versteuert werden – wir wissen, das mehr Personen weg- als zupendeln. Die Unternehmungen nutzen aber auch unsere gesamte Infrastruktur – und das für 2'615 Franken pro Jahr. Ich denke, wir diskutieren über einen Betrag, der nicht sehr massgebend ist.

**Regierungsrat Frei:** Die Aussagen von Kantonsrat Meier–Herisau zu den Vereinen sind korrekt. Das Zahlenbeispiel von Kantonsrat Leuzinger–Bühler muss ich korrigieren. Er hat nur den kantonalen Steueranteil berechnet, hinzu kommt aber noch der Gemeindeanteil, welcher im Verhältnis 45:55 etwa 3'000 Franken beträgt. Im Durchschnitt bezahlen die Firmen also 5'500 bis 6'000 Franken. Es gäbe einige Firmen, die Mühe hätten, wenn sie ab morgen im Durchschnitt 5'500 Franken Steuern bezahlen müssten.

**Bischof–Teufen:** Kantonsrat Rohner–Grub hat angeführt, die PK hätte im Vergleich zum Regierungsrat, was die Firmenzahlen betrifft, andere Zahlen verwendet. Als wir in der kantonalen Verwaltung das erste Mal nachfragten, gingen wir von 2'400 Firmen im Kanton aus, welche die Minimalsteuer bezahlen. Dadurch, dass wir dieser Sache vertieft nachgingen, erhielten wir wiederum von der kantonalen Verwaltung eine Zahl, welche in der Grössenordnung von 1'800 Firmen lag. In diesem Zusammenhang hat die PK entschieden, die aktuelleren Zahlen zu verwenden und nicht mit alten Zahlen des Regierungsrates zu rechnen. Dieser Entscheid wurde dem Regierungsrat auch dementsprechend mitgeteilt. Auf die 2. Lesung werden wir das besser machen können und die Zahlen mit dem Regierungsrat abgleichen. Die PK war der Meinung, mit genaueren Zahlen rechnen zu wollen, wenn diese schon vorliegen.

Die PK hat sich auch mit dem von Kantonsrat Meier–Herisau angesprochenen Thema mit den Vereinen auseinandergesetzt. Gemäss Aussage der kantonalen Verwaltung sind rund 100 Vereine im Steuerregister

aufgeführt, davon bezahlen geschätzt aber nur etwa 30 die Mindeststeuer. Dabei handelt es sich aber um grössere Organisationen. Die anderen 70 bis 80 im Steuerregister aufgeführten Vereine bezahlen keine Minimalsteuer. Die Mehrheit der Vereine wie Turnvereine, Kirchenchöre, Schützenvereine, Musikvereine usw. fallen nicht in diese Regelung und bezahlen auch keine Minimalsteuer. Die PK-Mitglieder aller Fraktionen verfügen über die entsprechenden detaillierten Unterlagen.

Der Antrag des Regierungsrates wird dem Antrag der PK gegenübergestellt.

*Der Antrag des Regierungsrates obsiegt mit 33:28 Stimmen ohne Enthaltung.*

Der Antrag des Regierungsrates wird dem Antrag von Kantonsrat Langenegger–Troger gegenübergestellt.

*Der Antrag des Regierungsrates obsiegt mit 54:6 Stimmen bei 1 Enthaltung.*

## **Energiegesetz (bGS 750.1)**

### **Art. 18a**

<sup>2</sup> Der Fonds wird im Rahmen der verfügbaren Mittel geäuftnet bis zu einer maximalen Höhe von 4.5 Millionen Franken.

<sup>3</sup> Der Kantonsrat legt den Beitrag des Kantons im Voranschlag fest.

**Leuzinger–Bühler:** Sie können sich sicher denken, dass ich zu dieser Massnahme noch Fragen habe. Es geht um die Zweckbindung der SAK-Dividenden. Aus dem Bericht und Antrag des Regierungsrates haben sich mir diesbezüglich zwei Fragen gestellt. Auf S. 15 steht: «Eine Aufhebung dieser Zweckbindung von Mitteln führt nicht zu einer Einstellung der Energieförderung. (...) Da jedoch der Staatshaushalt entlastet werden muss, sind keine Mittel mehr für Energieförderung vorgesehen.» Bedeutet das konkret, dass unser Energieförderungsprogramm eingestellt wird? Mit der Auflösung der Zweckbindung wird das Geld ja noch nicht eingespart, sondern es fliesst einfach in einen anderen Topf. Weiter ist auf S. 15 zu lesen: «Zu beachten ist auch, dass die Dividendenerträge der SAK aus aktueller Sicht aufgrund der schwierigen Marktsituation bei der AXPO nicht mehr gesichert sind.» Gäbe es keine Dividenden mehr, hätten wir erstens die 700'000 Franken nicht mehr in der Kasse, dann würde unser Sparprogramm in dieser Frage nicht aufgehen, und zweitens würden die übrigen zwei Drittel dieser Dividenden auch nicht mehr fließen. Das würde bedeuten, dass wieder 2.1 Mio. Franken zusätzlich fehlen würden. Habe ich das richtig interpretiert respektive folgt dann gleich das nächste Sparprogramm, weil dann auch noch die Dividenden fehlen?

**Meier–Herisau:** Zuerst möchte ich meine Interessenbindungen offenlegen: Ich bin Mitglied von Energie AR und habe eine Beratung für Massnahmen bei mir zu Hause in Anspruch genommen. Ich konnte mit Fördermassnahmen Veränderungen vornehmen, damit das Wohlbefinden im Haus besser und der Energieverbrauch tiefer ist. Im Moment sind aber keine Anträge beim Kanton mehr hängig. Beim Antrag des Regierungsrates zur Anpassung des Energiegesetzes geht es darum, den Energiefonds «trockenzulegen». Ich stelle nun aber keinen Antrag, den Teil der SAK-Dividenden weiterhin dem Energiefonds beizusteuern oder die Minimalhöhe des Vorbestandes weiterhin bei 1.5 Mio. Franken zu belassen. Heute müssen wir versuchen, den Finanzhaushalt des Kantons ins Gleichgewicht zu bringen. Bei Fördermassnahmen gibt es Anschubfinanzierungen, die flexibel eingeführt, aber auch wieder abgeschafft werden können. Ich habe mich

beispielsweise manchmal gefragt, was die Gutscheine für Haushaltsgeräte sollen, mit denen energiesparende Geräte günstiger angeschafft werden können.

An der Kantonsratssitzung vom 15. September 2008 haben wir das Energiekonzept 2008–2015 verabschiedet. Damals wurden verschiedene Ziele festgelegt, beispielsweise eine Abnahme um 10 % bei fossilen Energieträgern in Gebäuden, eine Abnahme um 5 % bei fossilen Energieträgern im Verkehr und bei den erneuerbaren Energien haben wir uns das Ziel gesetzt, dass 5 % des gesamten Wärmebedarfs und 2 % des Strombedarfs durch erneuerbare Energien erreicht werden sollen. Ich nehme an, dass der Regierungsrat der Überzeugung ist, dass diese Ziele bis Ende 2015 übertroffen werden. Nur so kann ich mir erklären, weshalb er die Streichung betreffend Förderungskonzepte beantragt. Wir verzichten aber auch auf Globalbeiträge des Bundes in der Höhe von 500'000 Franken, da diese an eine Mitfinanzierung des Kantons gebunden sind. Zur Umsetzung der Energiestrategie 2050 machte der Bund die Aussage, dass diese eventuell an eine Mitfinanzierung des Kantons gebunden sei. Aus diesen Gründen stellen sich mir einige Fragen, die ich heute klären möchte:

1. Wurden die Ziele des kantonalen Energiekonzeptes erreicht?
2. Welches sind die Ziele der zukünftigen Energiestrategie des Kantons?
3. Mit dem Förderverein Energie AR besteht in unserem Kanton eine vorbildhafte, kostengünstige Lösung der Energieberatung. Welche Aufgaben werden diesem Verein in Zukunft vom Kanton zugewiesen? Der Trägerverein Energie AR stützt sich natürlich auch auf die beinahe 20 Gemeinden, welche ebenfalls Mitglied sind.
4. Soll die zukünftige Energiestrategie von der Anschubfinanzierung über die Förderschiene hin zu verschärften Vorschriften bei Neu- und Umbauten gehen? Soll die Energieförderung nur noch mit Vorschriften aktiv betrieben werden?
5. Werden die Fördermittel des Bundes für unseren Kanton, welche bereits heute beansprucht werden, aufs Spiel gesetzt? Oder bestehen andere Möglichkeiten, um diese Mittel abzuholen?

Meiner Meinung nach kann sich der Kanton nicht völlig aus diesem Thema verabschieden, aber ich bin auch der Überzeugung, dass Anpassungen erforderlich sind. Ich bin gespannt, auf die Beantwortung meiner Fragen.

**Balmer–Herisau** beantragt namens der SP-Fraktion, Art. 18a Abs. 2 und 3 in der geltenden Fassung zu belassen.

Mit Stolz haben wir das Energiegesetz vor wenigen Jahren revidiert. Ich erinnere an die Broschüre «Klein und energetisch», die der Kanton herausgegeben hat. Sie zeigt eindrücklich und nachvollziehbar auf, dass bis zu 80 % des Energiebedarfs durch einheimische, erneuerbare Energien gedeckt werden kann. Wenn wir dem Antrag des Regierungsrates folgen, sind wir auf dem besten Weg, den Energiefonds «trockenzulegen». Es wäre eine Abkehr von der Förderung der erneuerbaren Energien, wie wir es bis anhin getan haben und wie sie aus Sicht der SP-Fraktion auch zeitgemäss ist. Am 9. März 2014 jährt sich «Fukushima» zum dritten Mal. Das Problem an den Kernreaktoren in Fukushima ist noch nicht gelöst und täglich fliessen tausende Hektoliter an radioaktivem Wasser ins Meer. Ich erinnere an die Interpellation bezüglich Stromkostenmix, die ich gestellt habe. Wenn ich die Antwort von Regierungsrat Brunnschweiler richtig interpretiere, so ist es völlig klar: Die Energiekostenwahrheit ist nicht erfolgt. Heute bezahlen die Bezüger von Nuklearstrom einen deutlich zu tiefen Preis. Die Rückbauten der Atomkraftwerke sind nicht finanziert oder nur zu Teilen. Die Endla-

gerung ist ebenfalls nicht finanziert, allenfalls zu Teilen. Entweder setzen wir auf erneuerbare Energien und halten am Energiefonds fest oder machen eine Abkehr. Ich möchte vom Regierungsrat wissen, ob er hinter der Strategie des Bundesrates zur Abkehr von der Atomenergie steht?

**Regierungsrat Brunnschweiler**, Direktor Departement Bau und Umwelt: Die Energiestrategie 2050 des Bundes befindet sich momentan in der parlamentarischen Beratung. Es wird beispielsweise die Frage diskutiert, ob von Subventionen weg zu einem Lenkungssystem übergegangen werden soll. Das würde schlussendlich eine Abkehr von der kostendeckenden Einspeisevergütung (KEV) bedeuten. Zum heutigen Zeitpunkt ist es schwierig zu sagen, welches das Endresultat der Energiestrategie 2050 sein wird, es handelt sich auch um einen weiten Zeitraum. Es ist in der Tat so, dass die Dividenden der AXPO sinken. Im heutigen Marktumfeld, in dem eine europaweite Positionierung notwendig ist und die Bezüger und Endverteiler tiefe Preise fordern, ist es schwierig, ein positives Ergebnis zu erzielen. Sie konnten lesen, dass der Energiekonzern Alpiq grosse Abschreibungen vornehmen musste und auch die BKW hat Probleme. Die AXPO ist in der Schweiz momentan noch in der besten Lage, aber auch dort werden die Erträge kleiner. Dadurch werden die Dividenden an die SAK sinken, welche sie an den Energiefonds weiterleitet. Die Dividenden werden also geringer ausfallen, ausser die SAK könnte dazu bewogen werden, mehr zu bezahlen. Es könnte versucht werden, Einfluss zu nehmen, dass die SAK die Dividenden der AXPO ausgleicht, damit wir gleichhohe Dividenden erhalten. Schreitet die Entwicklung im Energiebereich so fort, müssen wir mit weniger Dividenden rechnen. Das bedeutet auch, dass der Kanton weniger von diesem Beitrag erhält, Kantonsrat Leuzinger-Bühler hat das richtig erkannt. Wir hätten dann zu prüfen, wie das wieder kompensiert werden kann. Wir diskutieren heute über die automatische Speisung des Energiefonds, die nicht mehr stattfinden soll. Das bedeutet jedoch nicht, dass bei einer besseren finanziellen Lage des Kantons nicht wieder etwas einbezahlt würde. Im Gesetz wäre dies offen, der Kantonsrat kann die Mittel jährlich bestimmen. Im Moment sieht alles wie tot aus, wir müssen sparen. Wenn wir dem Energiefonds weiterhin Sorge tragen, reicht dieser bis in die Jahre 2015/2016 aus. Möglicherweise müssen 2014 die Sätze nochmals reduziert werden. Vielleicht wissen wir auch bald, was energietechnisch seitens des Bundes folgen wird. Wird ein Lenkungssystem eingeführt, fallen die Unterstützungen des Bundes sowieso dahin.

Kantonsrat Meier-Herisau erkundigt sich, ob die Ziele des kantonalen Energiekonzeptes erreicht werden. Wenn die heutigen Rahmenbedingungen beibehalten werden können, werden wir die Ziele wie folgt erreichen: Das Ziel zum Energieverbrauch Wärme können wir bis Ende 2015 mit grosser Wahrscheinlichkeit erfüllen. Im Bereich Mobilität werden wir die Ziele nach heutigem Wissensstand nicht erreichen. Die Mobilität lassen wir uns nicht nehmen, dieser Verbrauch ist schwierig zu steuern. Die Stabilisierung respektive Senkung des Stromverbrauchs wäre erreichbar, wenn Energieeffizienzmassnahmen konsequent umgesetzt werden könnten. Auch dieses Ziel werden wir nach heutigem Wissensstand wahrscheinlich nicht erreichen. Das Ziel «Wärme aus erneuerbarer Energie» werden wir erreichen oder sogar übertreffen können. Das Ziel «erneuerbarer Strom» hingegen ist ambitioniert. Es ist abzuwarten, ob der Photovoltaik-Boom weiter anhält. Ohne Berücksichtigung der Biogas-Anlage der Bösch AG in Herisau wäre es wahrscheinlich möglich, das Ziel zu erreichen. Die Ziele können also teilweise erreicht werden und teilweise nicht. Die Ziele der zukünftigen Energiestrategie des Kantons müssen aufgrund des Erreichten erarbeitet werden. Es besteht ein langfristiges Ziel zur 2'000 Watt-Gesellschaft, in diese Richtung soll auch gearbeitet werden. Entscheidend dafür ist jedoch auch die Energiestrategie des Bundes.

Der Förderverein Energie AR ist nicht allein vom Kanton abhängig. Selbstverständlich erfolgte eine Unterstützung und ein Mittelzufluss durch den Kanton. Die Beratungen sollen nicht aufgehoben werden, deren Unterstützung muss rechtzeitig so gesteuert werden, damit sie weitergeführt werden kann – sie ist ein wichtiger Teil. Kantonsrat Meier-Herisau erkundigt sich weiter, ob die zukünftige Energiestrategie zu verschärfen

Vorschriften führen wird. Ohne die Energiestrategie des Bundes genau zu kennen, ist diese Frage schwierig zu beantworten. Es können sich natürlich Änderungen ergeben, die Energievorschriften wurden jedoch schon einmal verschärft, in zwei Schritten wurden vorwiegend die Anforderungen an Isolationen erhöht. Zur Frage betreffend Fördermittel des Bundes, wenn der Kanton nichts mehr bezahlt: Beim Gebäudesanierungsprogramm ist davon auszugehen, dass der Bund im Verhältnis 2:1 (2 Franken Bund, 1 Franken Kanton) weiterhin eine Förderung ausbezahlt. Leistet der Kanton keine Beiträge, wird auch durch den Bund kein Geld fließen. Der Bund hat es sich einfach gemacht, er finanziert seine Mittel durch die CO<sub>2</sub>-Teilzweckbindung. Dieses System haben wir bemängelt, denn die Kantone müssen die Finanzierung aus dem allgemeinen Staatshaushalt bestreiten, was nicht ganz korrekt ist.

Die heutige Situation und die tiefen Preise haben wir dem deutschen Fördersystem zu verdanken. Die deutschen Privathaushalte bezahlen all die Fördermittel in Milliardenhöhe, damit wir billigen Strom beziehen können. Damit hängt zusammen, dass beispielsweise ein Neubau eines Wasserkraftwerkes in der Schweiz nicht mehr interessant ist. Der Zubau unserer besten erneuerbaren Energie kann also gar nicht mehr finanziert werden, da im EU-Strommarkt so billig eingekauft werden kann. Die Stromkosten sind so gesunken, dass alte Kohlenkraftwerke in Deutschland weiterbetrieben werden, welche grosse CO<sub>2</sub>-Schleudern sind.

Der Regierungsrat hat sich nicht explizit darüber unterhalten, ob er für oder gegen einen Atomausstieg ist. Wir sind der Ansicht, dass dazu grundsätzlich eine Volksabstimmung erfolgen soll. Bis jetzt haben lediglich der Bundesrat und das Parlament entschieden. Ich nehme an, dass zum aktuellen Zeitpunkt die Mehrheit der Stimmbürgerinnen und -bürger für einen Ausstieg stimmen würde.

**Regierungsrat Frei:** Ich möchte zwei Ergänzungen anbringen. Anschubfinanzierungen werden bei Sparprogrammen als erstes gestrichen, das ist nicht nur beim Kanton, sondern auch beim Bund so. Der Energiefonds hatte per Ende 2013 einen Stand von 2.5 Mio. Franken, es ist also nicht so, dass wir nichts mehr hätten. Im Jahr 2013 wurden 600'000 Franken mehr ausgegeben als veranschlagt, da viele Gesuche eingereicht wurden. Der Kantonsrat ist auch in Zukunft frei, wie viel Mittel er in den Energiefonds einsetzen möchte. Ich möchte den guten Rechnungsabschluss 2011 nochmals in Erinnerung rufen, damals haben wir den Energiefonds auf das Maximum von 4.5 Mio. Franken geäufnet. Als wir das Energiegesetz beraten haben, wurde das nie in Aussicht gestellt, es handelte sich um eine einmalige Situation, weil wir damals die Mittel dazu hatten. Diese Flexibilität besteht mit dem vorgeschlagenen Gesetzestext auch in Zukunft.

**Balmer–Herisau:** Ich danke Regierungsrat Brunnschweiler für seine Ausführungen. Gerne möchte ich ihn um die Beantwortung folgender Frage bitten: In welchem Ausmass haben diese Fördermassnahmen effektiv Investitionen ausgelöst? Das konnte relativ unbürokratisch erhoben werden, da die Gesamtprojekte mit der effektive Gesamtsumme eingegeben wurden. Wie viel wurde initiiert? Wie viel ging direkt in die Kasse der Wirtschaft und lief deshalb unter die Wirtschaftsförderung? Das ist übrigens eine Wirtschaftsförderung, die ich sehr begrüsse.

**Regierungsrat Brunnschweiler:** Die Gesuchstellenden mussten die Gesamtsumme angeben, deshalb konnten wir auch eine Statistik führen. Im Mittel lagen unsere Auszahlungen im Verhältnis 1:8, das heisst es wurde das Achtfache von dem investiert, das wir ausbezahlt haben. Ein grosser Anteil davon wurde sicherlich auch lokal vergeben. Die Photovoltaikmodule wurden selbstverständlich im Ausland eingekauft, leider kommen sie nun sehr günstig aus China. Deshalb bestehen in dieser Industrie in der Schweiz auch Probleme, es handelt sich um einen Markt, in dem der Preis bestimmend ist. Die Gesamtsumme der Investitionen

ist mir nicht geläufig, ich kenne nur den Faktor. Wenn wir Fördergelder im Umfang von 1 Mio. Franken ausbezahlt haben, wurde etwa im Umfang von 8 Mio. Franken investiert. Es hat sich aus meiner Sicht mit diesem Anreizsystem um ein gutes Programm gehandelt. Es hat das Energiebewusstsein gestärkt und gute Diskussionen ausgelöst. Dabei ging es nicht nur um den Bereich Strom, sondern um eine Gesamtbetrachtung, um Heizölersatz, CO<sub>2</sub>, Klimapolitik und weitere Fragen. Es ist in jedem wirksamen Bereich schade, wenn gespart werden muss. Jedoch wir befinden uns in einer Situation, in der seitens des Bundes die Mittel nicht mehr fliessen und nun muss in allen Bereichen etwas dazu beigetragen werden.

**Wickart–Walzenhausen:** Ich komme nochmals mit dem Verfassungsauftrag. Auch zu diesem Thema heisst es in Art. 34 Abs. 2 der Kantonsverfassung, dass eine Förderung durch den Kanton bei der Nutzung erneuerbarer Energien erfolgen muss. Wie kann der Regierungsrat diesem Verfassungsauftrag noch gerecht werden?

**Regierungsrat Brunnschweiler:** Einerseits kann dem mittels Beratung und durch bestehende Strukturen Folge geleistet werden, ohne dass Fördermittel bezahlt werden. Andererseits sind wir glücklicherweise mit 14 % Mitbesitzer der SAK, die in diesem Bereich beträchtlich investiert. Über die SAK können wir indirekt vieles machen. Kürzlich wurde das zweitgrösste Wasserkraftwerk in St.Gallen gekauft. In unserem Kanton wurde das Schwänberg-Kraftwerk ebenfalls durch die SAK übernommen und wird durch sie professionell geführt. Die SAK ist Mitglied im Verein Energie AR und unterstützt diesen auch. Der Kanton betreibt also nicht keine Förderung, sondern lediglich auf einem anderen Niveau, leider auf einem tieferen. In unserem Kanton gibt es viele Private, die Energiemassnahmen umsetzen. Selbstverständlich wird sich nach dem Förderprogramm weisen, ob weiterhin Investitionen getätigt werden. Es gibt Leute, die ideell handeln und im eigenen Bewusstsein der Energie einen hohen Stellenwert zugestehen.

**Regierungsrat Frei:** Es ist nicht so, dass wir kein Geld investieren. Wir haben beispielsweise in den letzten Jahren zwischen 2.0 und 2.5 Mio. Franken investiert und im Voranschlag 2014 sind 2 Mio. Franken alleine für das kantonale Förderprogramm vorgesehen. Hinzu kommt das Gebäudeprogramm des Bundes, welches wir im Moment nicht zu stoppen planen. In der Investitionsrechnung sind dafür nochmals 1.6 Mio. Franken vorgesehen. In den guten Jahren wurden also beträchtliche Mittel dafür eingesetzt und nicht einfach Nichts.

*Der Antrag des Regierungsrates wird mit 49:10 Stimmen bei 1 Enthaltung gutgeheissen.*

### **Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr (bGS 761.11)**

**Balmer–Herisau:** Bekanntlich wurde das Strassengesetz 2009 revidiert. Dabei wurden die Ausbaustandards für die Strassen geändert. Aus Sicht der SP-Fraktion hat das deutliche Mehrkosten zur Folge, vor allem bei der Instandhaltung der Strassen. Ist es seitens des Regierungsrates oder allenfalls der PK möglich, auf die 2. Lesung darzulegen, was die Änderung der Ausbaustandards an Zusatzkosten generiert?

**Regierungsrat Brunnschweiler:** Ich lade Kantonsrat Balmer–Herisau gerne nächsten Donnerstag ein, an der Begehung zum Strassenbauprogramm 2015–2018 teilzunehmen. Dann ist auch ein Lastwagen vor Ort, damit Sie sehen können, wie breit er ist. Meines Erachtens wurden die Standards nicht ausgebaut, es stellt sich immer

die Frage, was gewünscht wird. Die Lastwagen werden immer breiter und die Tonnagen wurden auch erhöht. Dadurch gab es natürlich schon eine Standarderhöhung. Im Kantonsvergleich haben wir aber keine Standardverbesserungen vorgenommen. Unsere Strassen sind im Vergleich zu den Kantonen St.Gallen oder Appenzell Innerrhoden eher schmaler. Beachten Sie einmal den Kreisel vor Appenzell, einen so grossen haben wir nirgends. Sie könnten sich einmal orientieren lassen und ich bin gerne bereit aufzuzeigen, was geändert wurde und was nicht.

**Bischof–Teufen:** Die PK wurde ebenfalls angesprochen, die Zusatzkosten zu prüfen. Das übersteigt jedoch die Fähigkeiten der PK. Wir müssten uns auf die Zahlen stützen, welche uns der Regierungsrat zur Verfügung stellt. Selbstverständlich werden wir aber nächsten Donnerstag bei der Begehung genau hinsehen.

### **Gesundheitsgesetz (bGS 811.1)**

#### **Art. 3**

<sup>3</sup> Sie finanzieren die spitalexterne Kranken- und Gesundheitspflege leistungsbezogen gemeinsam.

Der Regierungsrat beantragt die Aufhebung dieses Absatzes.

**Koch–Wolfhalden** beantragt, Art. 3 Abs. 3 in der geltenden Fassung zu belassen.

Auf den Kanton und die Gemeinden kommen demografische Herausforderungen zu. Wir wissen, dass die Bevölkerung älter wird. Die Spitex soll weiterhin eine Verbundaufgabe bleiben, wie es heute bereits der Fall ist. Heute Morgen wurde der Leitsatz «ambulant vor stationär» bereits einige Male genannt, dazu muss ich keine Ausführungen mehr anbringen. Ich schliesse mich den Voten von heute Morgen an.

**Alder-Preisig–Herisau:** Regierungsrat Frei hat heute Morgen bereits erwähnt, dass bei Posten mit alleiniger Finanzierung durch den Kanton ein grösseres Wachstum festzustellen sei. Im Falle der Spitex wäre das aber andersrum. Die Finanzierung würde den Gemeinden übertragen und ich gehe davon aus, dass die Gemeinden in diesem Fall mit noch höheren Kosten zu rechnen hätten. Obwohl ich die leider unumgängliche Sparanstrengungen grossmehrheitlich unterstütze, ist es mir ein Anliegen, dass im Gesundheitsgesetz in den Art. 3 und 4 keine Änderung vorgenommen wird. Zur Begründung mache ich einen kurzen Exkurs in die Vergangenheit. Die Beweggründe für die Spitexentwicklung und -regionalisierung in Appenzell Ausserrhoden waren die folgenden: Der Anteil der Personen im Rentenalter steigt bis 2030 auf über 29 % an. Damit ist Appenzell Ausserrhoden Spitzenreiter schweizweit. Die Zahl der 80-Jährigen in unserem Kanton steigt bis 2030 um 80 %. Beim Altersquotient wird Appenzell Ausserrhoden 2030 mit 55 Personen im Rentenalter auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter schweizweit den höchsten Wert aufweisen. Aufgrund dieser und einiger anderer Beweggründe und dem im Jahr 2010 schon längst festgestellten Trend nach mehr Spitexleistungen, wurde regionalisiert. Der Kanton wurde somit im Spitexbereich flächendeckend professionalisiert, damit alle Gemeinden die an sie gestellten Mindestanforderungen erfüllen können und die spitalexterne Grundversorgung bedarfsgerecht angeboten und sichergestellt werden kann. Für einige Gemeinden sind dadurch bereits bedeutende Mehrkosten entstanden. Seit neun Monaten besteht die neue Spitex Appenzellerland neben den weiteren Organisationen im Kanton. Ich bin überzeugt – und die prognostizierten Zahlen sprechen dafür – dass die demografische Entwicklung in unserem Kanton eine grosse Herausforderung an die Sicherstellung der gesundheitlichen Grundversorgung stellen wird – und das nicht erst im Jahr 2030.

Schon in den letzten Jahren ist der Bedarf an spitalexternen Leistungen massiv gestiegen. Die kostengünstige Strategie «ambulant vor stationär» wurde weiter umgesetzt, was auch Sinn machte und weiterhin macht.

Zur Gegenwart: Die stationäre Grundversorgung, welche durch die Strategie «ambulant vor stationär» teilweise auch eine Entlastung erfährt, wird durch den Kanton massgeblich finanziell unterstützt. Jetzt möchte sich der Kanton aus der Kostenbeteiligung bei den Spitexbetrieben gänzlich verabschieden. Für mich ist es aus den genannten Gründen äusserst wichtig, dass sich die Gemeinden und der Kanton die Kostenträgerschaft weiterhin teilen – der Kanton wie bisher zu maximal einem Drittel Defizitbeitrag – um sich partnerschaftlich zum Wohl der Bevölkerung für bestmögliche und kostengünstige Lösungen einzusetzen. Ich befürchte, dass eine Verschiebung sämtlicher Kosten vom Kanton auf die Gemeinden unnötige Probleme hervorrufen würde. Das sinnvolle kostengünstigere Prinzip «ambulant vor stationär» würde unnötig geschwächt. Der Kanton würde verordnen und kontrollieren, sich aber nicht mehr an den Kosten beteiligen. Auch ich bin nun mit meinen Ausführungen mitten in der Gesundheitspolitik gelandet. Es ist mir wohl bewusst, dass wir heute eine finanzpolitische Debatte führen müssen. Ich habe mich jedoch verpflichtet gefühlt, Sie auf diese Problematik hinzuweisen. Ich lehne eine Änderung des Gesundheitsgesetzes wie vorgeschlagen ab und unterstütze den Antrag von Kantonsrat Koch–Wolfhalden ganz im Sinne des heutigen Mottos von Regierungsrat Frei «Verantwortung und Solidarität».

**Rütsche-Fässler–Herisau:** Auch die CVP/EVP-Fraktion unterstützt den Antrag von Kantonsrat Koch–Wolfhalden. Zuerst möchte ich mich dem Votum meiner Vorrednerin anschliessen – ich unterstütze ihre Aussagen vollumfänglich. Die Kantonsverfassung hält in Art. 48 Abs. 1 fest: «Kanton und Gemeinden schaffen die Voraussetzungen für eine ausreichende, kostenbewusste medizinische und pflegerische Versorgung der Bevölkerung.» Und Abs. 4 lautet: «Kanton und Gemeinden fördern die spitalexterne Kranken- und Gesundheitspflege.» Erst 2007 wurde das neue Gesundheitsgesetz durch den Kantonsrat verabschiedet. Auch dort wird in Art. 3 Abs. 3 festgehalten: «Sie finanzieren die spitalexterne Kranken- und Gesundheitspflege leistungsbezogen gemeinsam.» In Art. 4 Abs. 1 lit. i ist zu lesen: «(...) leistet im Bereich der spitalexternen Kranken- und Gesundheitspflege maximal einen Drittel an die anerkannten ungedeckten Kosten (...)». Um in Anbetracht der demografischen Entwicklung und der weiteren grossen Herausforderungen im Gesundheitswesen für die Zukunft gewappnet zu sein, hat der Kanton 2010 das Projekt «Spitexentwicklung und -regionalisierung» initiiert und auch begleitet. Seit dem 1. Juli 2013 ist die neue Spitexorganisation «Spitex Appenzellerland» umgesetzt und die erste Halbjahres-Abschlussrechnung wurde noch nicht verifiziert. Im Wissen, dass der Bevölkerung in der Gemeinde Herisau zurzeit eine gut funktionierende und bezahlbare Spitex angeboten wird, hat der Gemeinderat für eine gemeinsame Lösung Hand geboten. Genügend Ausbildungsplätze, einheitliche Arbeitsbedingungen und ein zusätzliches Angebot durch die psychiatrische Spitex – Stichwort Demenz – waren für uns Grund genug, solidarisch mit den kleineren Gemeinden zusammenzuarbeiten. Die Regionalisierung hatte zu keiner Zeit den Anschein eines Sparprojektes. Im Gegenteil, wir waren uns bewusst, dass neue zusätzliche Kosten generiert werden und so kostengünstig wie möglich gearbeitet werden muss, um mit dem Projekt zur Regionalisierung für die Herausforderungen in Zukunft gut gerüstet zu sein. Dazu braucht es beide Partner – Kanton und Gemeinden. Gemäss des heutigen Mottos des Finanzdirektors möchte ich namens der CVP/EVP-Fraktion beifügen: Es braucht Verantwortlichkeit und Solidarität, vor allem aber auch Verlässlichkeit.

**Bischof–Teufen:** Die PK hat den Antrag von Kantonsrat Koch–Wolfhalden ebenfalls intensiv diskutiert. Wir haben Verständnis für die Gründe, in der Summe sind wir aber trotzdem zu einem anderen Schluss gekommen. Die PK ist der Meinung, dass die Spitex heute eine Aufgabe der Gemeinden ist und solche Defizitgarantien im Rahmen der Aufgabenentflechtung abgeschafft werden sollten. Andererseits möchten wir die

Gesamtbilanz von 28 Mio. Franken im Auge behalten. Ich erlaube mir, kurz den Zwischenstand darzulegen. Bis jetzt werden die Gemeinden mit 2.9 Mio. Franken belastet. Ursprünglich wären 7 Mio. Franken vorgesehen gewesen. Nun geht es um weitere 700'000 Franken. Auf der Seite des Kantons besteht bis jetzt eine Entlastung um 26.8 Mio. Franken ohne den Spitex-Teil. Es fehlen also bereits 1.2 Mio. Franken zum gesteckten Ziel. Schlussendlich hat das für die PK den Ausschlag gegeben. Wir müssen nun in den sauren Apfel beissen, denn die Gesamtbilanz muss im Auge behalten werden und deshalb lehnt die PK den Antrag von Kantonsrat Koch–Wolfhalden ab.

**Regierungsrat Weishaupt:** Ich kann die Argumentationen von Kantonsrat Koch–Wolfhalden und der Kantonsrätinnen Alder-Preisig–Herisau und Rüttsche-Fässler–Herisau weitgehend nachvollziehen. Nur meine Schlussfolgerung in der Überlegung, wer die Aufgabe zu erfüllen hat, ist eine andere. Der Grundsatz «ambulant vor stationär» steht nicht zur Diskussion, diesbezüglich vertritt der Regierungsrat dieselbe Meinung wie der Kantonsrat. Die Spitexentwicklung und -regionalisierung war ein Erfolgsprojekt. Es wurden nicht – wie im Bericht und Antrag der PK beschrieben – nur ein Teil, sondern alle der Spitexorganisationen zusammengeführt. Wir haben nun die Organisationen «Spitex Vorderland», «Spitex Rotbach» und «Spitex Appenzellerland». Als letzte ist die «Spitex Hundwil» dazugekommen, nun sind alle dabei. Es wurde korrekt aufgezeigt, dass die demografische Entwicklung eine Herausforderung darstellen wird, sie wird im Speziellen auch die Spitex betreffen. Gute Pflege vor Ort ist einer der wichtigsten Standortvorteile der Gemeinden, so wie es auch die Hausarztmedizin ist. Für die Gemeinden lohnt es sich, in diesen Bereich zu investieren. Es ist diesbezüglich nur konsequent, wenn derselbe Schritt wie bei den Pflegeheimen vollzogen wird. Die Pflegefinanzierung wird von den Gemeinden getragen und der Kanton nimmt die Aufsicht wahr. Auf die Verfassungsmässigkeit möchte ich nicht näher eingehen, ich kann mich den Worten von Regierungsrat Brunnschweiler anschliessen: Fördern bedeutet nicht finanzieren, auch ohne finanzielle Mittel kann gefördert werden. Der Kanton wird sich aber auch bei der Spitex nicht aus der Verantwortung ziehen. Wir werden weiterhin darauf achten, dass die Betreuung in guter Qualität angeboten wird. Den Kantonalverband werden wir weiterhin unterstützen – auch finanziell, das ist bereits im Voranschlag enthalten. Ich bin der Überzeugung, dass auch im Spitexbereich eine gute Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden stattfinden wird.

**Näf–Heiden:** Ich möchte mich nochmals zur Verfassungsmässigkeit äussern, dieses Thema wurde etwas gar einfach abgehakt. Ich habe mir den Spass gemacht, in unserer Verfassung nachzusehen, welche Wörter vorkommen. Ich wurde dabei wie folgt fündig: 7 x «unterstützt», 4 x «sorgen für», 1 x «sichern», 2 x «teffen Massnahmen», 1 x «können Beiträge leisten», 1 x «schaffen Voraussetzungen<sup>2</sup> und 11 x «fördern». Ich hoffe, dass der Antrag des Regierungsrates abgelehnt wird. Sollte das nicht der Fall sein, möchte ich beliebt machen, dass das Thema Verfassungsmässigkeit im Hinblick auf die 2. Lesung noch eingehender geprüft wird. Ich bin nach wie vor der Meinung, dass eine Streichung von Art. 3 des Gesundheitsgesetzes nicht so einfach ist. Es gibt nun genügend Gründe, den Antrag des Regierungsrates abzulehnen.

*Der Antrag des Regierungsrates wird mit 41:18 Stimmen bei 2 Enthaltungen angenommen.*

#### **Art. 4**

<sup>1</sup> Der Kanton:

i) fördert im Bereich der spitalexternen Kranken- und Gesundheitspflege die Aus-, Fort- und Weiterbildung und unterstützt kantonale Dachorganisationen. Das Nähere regelt die Verordnung;

**Koch–Wolfhalden** beantragt, Art. 4 Abs. 1 lit. i in der geltenden Fassung zu belassen.

*Der Antrag des Regierungsrates wird mit 46:6 Stimmen bei 1 Enthaltung angenommen.*

### **Gesetz über die Einführung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (bGS 833.14)**

#### **Art. 11**

<sup>2</sup> Bis zur Obergrenze von steuerbarem Einkommen oder Vermögen besteht der Anspruch auf eine Prämienverbilligung von 75 % für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung, für deren Unterhalt die steuerpflichtige Person zur Hauptsache aufkommt.

**Egger–Speicher** beantragt namens der SP-Fraktion, Art. 11 Abs. 2 in der geltenden Fassung zu belassen.

Bedürftige Familien sollen dem Kanton beim Sparen helfen. Das ist die Schlagzeile von heute, wenn es nach dem Willen des Regierungsrates geht. Er will die Verbilligung der Krankenkassenprämien bei Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um 2.4 Mio. Franken kürzen. Die Krankenkassenprämien müssen aber trotzdem auf Heller und Pfennig bezahlt werden. Wenn der Kanton also seinen Haushalt hier um jährlich 2.4 Mio. Franken entlastet, werden genau jene Familien, welche eine Unterstützung am nötigsten haben, jedes Jahr 2.4 Mio. Franken weniger in ihrem Portemonnaie haben – sofern überhaupt so viel drin ist. Hat der Regierungsrat vertieft geprüft, inwieweit das zu einer Mehrbelastung der Gemeinden führen könnte? Oder anders ausgedrückt: Verfügt der Regierungsrat über Zahlen, wie viele Familien in bescheidenen finanziellen Verhältnissen wegen der vorgeschlagenen Kürzung möglicherweise in die Sozialhilfe gedrängt würden? Hat der Regierungsrat bedacht, dass damit auch 2.4 Mio. Franken weniger für den Konsum von Gütern zur Verfügung stehen werden und damit der Wirtschaft verloren gehen? Es ist bekannt, dass die Einkünfte von Personen in bescheidenen finanziellen Verhältnissen praktisch vollumfänglich wieder in den Wirtschaftskreislauf zurückfliessen. Die SP-Fraktion sagt einstimmig Nein zu einer finanziellen Mehrbelastung von Familien mit Kindern.

Zwei Bemerkungen zur Argumentation des Regierungsrates und der PK. Bei den Faktoren für die Berechnung der individuellen Prämienverbilligungen, insbesondere für Jugendliche und junge Erwachsene in Ausbildung steht Appenzell Ausserrhoden im Vergleich mit anderen Kantonen für einmal gut da. Aber, wir wollten doch familienfreundlich sein, familienfreundlicher als die anderen. Im Familienleitbild steht unter dem Titel Finanzen: «Kinder dürfen kein Armutsrisiko sein.» Überdies schreibt der Regierungsrat selbst, dass «die Abzüge bei der individuellen Prämienverbilligung und im Steuergesetz zusammen, in etwa der Höhe von Kinderabzügen in anderen Kantonen entsprechen». Alleinstehende in bescheidenen finanziellen Verhältnissen erhalten weniger individuelle Prämienverbilligung als kinderreiche Familien. Aber: Wir befinden heute über einen Abbau bei den Prämienverbilligungen für Kinder und nicht über eine Umverteilung der Prämienverbilligungsgelder von einer Gruppe von Anspruchsberechtigten zu einer anderen. Das heisst: Mit der Mehrbelastung der Familien mit Kindern wird nicht zwingend die Situation der Alleinstehenden verbessert. Wenn wir die Situation von Alleinstehenden oder Paaren in bescheidenen finanziellen Verhältnissen ändern wollen, können wir das beispielsweise durch eine Änderung des Steuergesetzes tun.

Zum Schluss: Ziel der individuellen Prämienverbilligung ist es, Leuten in bescheidenen finanziellen Verhältnissen zu helfen. Eine Kürzung der Beiträge des Kantons betrifft somit ausschliesslich und gerade jene Personen, die auf finanzielle Unterstützung angewiesen sind. Das ist sozial- und familienpolitisch ein falsches

Signal. Die SP-Fraktion bittet Sie, die vom Regierungsrat vorgeschlagene Änderung in Art. 11 abzulehnen und unserem Antrag zuzustimmen.

**Regierungsrat Weishaupt:** Von den eingesparten 2.4 Mio. Franken betreffen 1.8 Mio. Franken Kinder und Jugendliche in Familien mit bescheidenem Einkommen. Wir hätten gerne eine andere Lösung präsentiert, aber das ist zurzeit nicht möglich. Die restlichen 600'000 Franken möchten wir zur Stabilisierung des Selbstbehaltes einsetzen. Wir gehen davon aus, dass diese vor allem den älteren Alleinstehenden zugutekommen wird. Bei den Auswirkungen haben wir also schon versucht, eine Mischung zu erhalten. Es ist sicher richtig, dass die eingesparten 2.4 Mio. Franken von den betroffenen Familien unmittelbar in Konsumgüter umgesetzt würden. Eine Belastung der Gemeinden durch vermehrte Sozialhilfebezüge haben wir im Vorfeld ebenfalls ins Auge gefasst. Ich kann Ihnen dazu aber keine konkreten Zahlen nennen, es ist schwierig, solche Modellrechnungen zu machen. Ich nehme Ihre Frage jedoch gerne entgegen und versuche, auf die 2. Lesung eine Antwort zu finden.

**Bischof–Teufen:** Die PK hat sich mit dieser Frage einen ganzen Abend lang befasst und sich diesbezüglich auch Referenten angehört. Wir sind zum Schluss gekommen, dass Familien mit Kindern im Vergleich zu anderen Kantonen trotz dieser Reduktion immer noch gut gestellt sind. Wenn insbesondere für die älteren Leute etwas Gutes getan werden soll, muss die Richtprämie angepasst werden, was von verschiedenen Seiten auch erwähnt wurde. Dann kann etwas in die Breite gegangen werden und mehr Personen können von der Prämienverbilligung profitieren. Familien mit Kindern profitieren bereits heute gut, aber es gibt viele alte Menschen, die heute zu wenig erhalten. Das Ganze muss im Gesamtkontext gesehen werden.

*Der Antrag des Regierungsrates wird mit 48:12 Stimmen bei 1 Enthaltung angenommen.*

*In der Schlussabstimmung stimmt der Rat dem Entlastungsprogramm 2015 in 1. Lesung mit 49:11 Stimmen bei 1 Enthaltung zu.*

Die Vorlage untersteht bis Freitag, 28. März 2014, der Volksdiskussion.

### 3. Gesetz über den Justizvollzug; 1. Lesung

Mit Bericht und Antrag vom 27. August 2013 beantragt der Regierungsrat:

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. dem Gesetz über den Justizvollzug in 1. Lesung zuzustimmen.

Mit Bericht und Antrag vom 23. Januar 2014 beantragt die parlamentarische Kommission (PK):

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. dem Entwurf des Gesetzes über den Justizvollzug mit den von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen in 1. Lesung zuzustimmen.

**Frischknecht–Heiden**, Präsident der PK: Mit diesem neuen Gesetz soll der Straf- und Massnahmenvollzug an Erwachsenen und Jugendlichen, namentlich in der Strafanstalt Gmünden und dem Kantonalen Gefängnis von Appenzell Ausserrhoden, geregelt werden. Der Justizvollzug hat in den letzten 15 bis 20 Jahren an gesellschaftlicher und kriminalpolitischer Bedeutung gewonnen. Zum einen hat sich die mediale Berichterstattung über schwere Gewalt- und Sexualdelikte vervielfacht. Zum anderen hat sich die gesellschaftliche und politische Bewertung der Taten verändert. Der an die Politik adressierte Anspruch auf Schutz vor Gewalttätigkeit hat stark zugenommen und damit auch der Ruf nach einer gesetzlichen Regelung. Dabei geht es darum, den Sicherheitsanspruch der Bevölkerung einerseits und den Resozialisierungsauftrag, das heisst die Wiedereingliederung der verurteilten Person, gegeneinander abzuwägen. Denn immerhin wird die grosse Mehrheit aller Straftäter wieder freigelassen, was bei der Ausgestaltung des Vollzugs berücksichtigt werden muss. Ein Nullrisiko ist allerdings nicht möglich, bei Rückfallprognosen ist immer der Unsicherheitsfaktor Mensch im Spiel. Gleichwohl ist beim Umgang mit den jeweiligen Risikofaktoren ein höchstmögliches Mass an Professionalität gefordert. Die PK ist überzeugt, dass mit dem jetzt vorliegenden Entwurf das ganze Spektrum des Justizvollzugs abgedeckt werden kann.

Zum Schluss möchte ich mich bei der PK bedanken für die interessanten und fundierten Voten im Rahmen der Beratung. Ein grosser Dank gebührt Christian Pfenninger, Leiter Justizsekretariat, für die äusserst kompetente Beratung und die angenehme Zusammenarbeit.

**Regierungsrat Signer**, Direktor Departement Sicherheit und Justiz: Es gibt in der Schweiz drei Strafvollzugskonkordate. Appenzell Ausserrhoden gehört zusammen mit Appenzell Innerrhoden, Glarus, Graubünden, St.Gallen, Schaffhausen, Thurgau und Zürich zum Ostschweizer Strafvollzugskonkordat. Sie erinnern sich sicher, dass im Zusammenhang mit den äusserst bedauerlichen Mordfällen «Marie» und «Adeline» im letzten Jahr die Forderung nach einer eidgenössischen Regelung des Strafvollzugs erhoben worden ist. Die Ostschweizer Kantone sind jedoch überzeugt, dass die hervorragende Zusammenarbeit im Rahmen des Konkordats einer bundesweiten Regelung hoch überlegen ist. Das bedeutet allerdings, dass die gesetzlichen Grundlagen in den Mitgliedskantonen dieses Konkordats auf einem aktuellen Stand sein müssen. Und genau dies hat die heutige Vorlage zum Ziel. Das Gesetz regelt einerseits den Straf- und Massnahmenvollzug an Erwachsenen und Jugendlichen als Aufgabenbereich der Strafvollzugsbehörden und andererseits den Betrieb der Strafanstalt Gmünden sowie des Kantonalen Gefängnisses Appenzell Ausserrhoden. Es geht also darum, wie die eigenen Gefängnisse in Gmünden betrieben werden, aber auch darum, wie mit Menschen umzugehen ist, die in unserem Kanton zu einer Freiheitsstrafe verurteilt worden sind, die Strafe aber in anderen Vollzugseinrichtungen verbüssen. Der Regierungsrat ist überzeugt, dass er Ihnen mit diesem Ge-

setzesentwurf eine pragmatische, gute Lösung unterbreitet, welche den Anforderungen in diesem schwierigen Bereich optimal entspricht.

An dieser Stelle bedanke ich mich bei der PK für die gute, konstruktive Zusammenarbeit und die wertvollen Inputs. Ich kann Ihnen ankündigen, dass der Regierungsrat grundsätzlich mit allen Anträgen der PK einverstanden ist. Einzig beim Antrag zu Art. 6 möchten wir auf die 2. Lesung eine noch bessere Formulierung vorschlagen.

**Altherr–Teufen**, Präsident der Finanzkommission: Die Finanzkommission verzichtet auf eine Stellungnahme. Es gibt im ganzen Gesetz nur einen Punkt in dem es heisst: «...kann ein Globalbudget führen...». Dabei handelt es sich um eine Kann-Formulierung, welche für die Behandlung dieses Gesetzes nicht relevant ist.

**Lenz–Gais**, im Namen der Fraktion der FDP.Die Liberalen: An der Vorsitzung der Fraktion der FDP.Die Liberalen war die Vorlage des Regierungsrates unbestritten. Sie bringt uns – verglichen mit der bisherigen Ordnung – nur Mehrwerte, und zwar für uns alle. Für uns stehen folgende Mehrwerte im Vordergrund:

1. Ein Erlass für das Thema des Strafvollzugs: Die Tatsache, dass neu alle wesentlichen Bestimmungen zum Strafvollzug in einem einzigen Erlass zusammengefasst und zentral verfügbar sind, erhöht die Transparenz.
2. Nachvollziehbare und sinnvolle Gesetzesstruktur sowie zweckmässige Regelungen: Der zentrale Erlass ermöglicht es, ein in sich konsistentes und vollständiges Regelwerk zu erlassen. Der Vorschlag der Regierung erfüllt diese Kriterien.
3. Eckdaten des Strafvollzugs in einem Gesetz geregelt: Aus rechtlicher Sicht drängt es sich auf, die Eckdaten des Strafvollzugs in einem Gesetz festzuhalten. Dadurch unterstehen die Bestimmungen der demokratischen Kontrolle des Parlaments und der Bevölkerung und geniessen deshalb eine breite Akzeptanz. Dieser Aspekt ist nach Ansicht der Fraktion der FDP.Die Liberalen wichtig.

Zu Diskussionen haben in der Fraktion der FDP.Die Liberalen lediglich Feinheiten geführt. Insbesondere hat sich die Frage gestellt,

- wie der Informationsfluss unter den Behörden erfolgen soll;
- ob eine audiovisuelle oder elektronische Überwachung der Zellen zweckführend ist;
- ob die Abfolge der Bestimmungen zum Disziplinarwesen so wie vorgesehen zweckmässig ist und
- ob der Vorschlag der PK zu Art. 8 Abs. 1 sachgerecht ist.

Die Fraktion der FDP.Die Liberalen ist der Ansicht, dass der Informationsfluss zwischen den beteiligten Stellen effizient gestaltet werden soll und muss. In diesem Zusammenhang unterstützt die Fraktion der FDP.Die Liberalen die Stossrichtung der PK, wünscht sich allerdings eine griffigere Regelung als der vorliegende Art. 6 Abs. 3. Im Weiteren ist die Fraktion der FDP.Die Liberalen der Ansicht, dass das Verbot der elektronischen Zellenüberwachung auf rein audiovisuelle Methoden einzuschränken ist, da wir der Meinung sind, dass ein generelles Verbot jeglicher elektronischer Überwachung den Strafvollzug zu stark einschränkt. Auch in diesem Zusammenhang unterstützen wir den Antrag der PK zu Art. 25 Abs. 1. Schliesslich ist für die Fraktion der FDP.Die Liberalen die Reihenfolge der Artikel im Disziplinarwesen nicht ganz nachvollziehbar. Wir würden den jetzigen Art. 31 zum bedingten Vollzug der Disziplinarsanktionen nach Art. 33, Entscheiden, anordnen.

Zusammengefasst ist festzuhalten, dass die Fraktion der FDP.Die Liberalen folgende Beschlüsse gefasst hat:

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. die Anträge der PK zu unterstützen;
3. im Weiteren dem Entwurf des Regierungsrates in 1. Lesung zuzustimmen.

**Rohner–Heiden**, im Namen der SVP-Fraktion: Wir stimmen mit dem Regierungsrat überein, dass aufgrund der Wichtigkeit und der Bedeutung der Normierungsgegenstände ein formelles Gesetz erlassen werden muss. Es liegt nun ein Gesetzesentwurf vor, der die Schwerpunkte auf die Regelung der Straf- und Massnahmenvollzüge und auf die Vollzugseinrichtungen legt. Es ist der PK ein Dank auszusprechen für die sorgfältige Bearbeitung des Entwurfs und für die detaillierten Erläuterungen zuhanden des Kantonsrates. Die PK hat inhaltliche wie auch formelle Änderungen vorgenommen, welche die SVP-Fraktion vollumfänglich unterstützen kann.

Die SVP-Fraktion stimmt den Anträgen der PK zu:

1. auf die Vorlagen einzutreten;
2. dem Entwurf des Gesetzes über den Justizvollzug mit den von der PK vorgeschlagenen Änderungen in 1. Lesung zuzustimmen.

**Federer–Fabjan–Herisau**, im Namen der SP-Fraktion: Das Gesetz über den Justizvollzug betrifft jenen Zeitraum im Leben von Menschen, in welchem einerseits persönliche Rechte und Freiheiten massiv eingeschränkt werden und andererseits in der Öffentlichkeit Verunsicherung, Angst und nicht zuletzt der Ruf nach Gerechtigkeit den Alltag prägen. Gerade die starke persönliche Betroffenheit der Beteiligten verlangt und rechtfertigt eine besondere Sorgfalt bei der Ausgestaltung des Gesetzes. In diesem Sinne begrüsst die SP-Fraktion den vorliegenden Gesetzesentwurf und dankt dem Departement Sicherheit und Justiz und der PK für die geleistete Arbeit. Während bereits eine enge Verflechtung der Kantone durch verschiedene Konkordate besteht, sind die gesetzlichen Regelungen des Justizvollzugs allein in den umliegenden Kantonen stark unterschiedlich zugeordnet und strukturiert. Mittelfristig befürwortet die SP-Fraktion eine gesamtschweizerisch einheitliche Regelung des Justizvollzugs. Sie ersucht daher den Regierungsrat, in der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektionen diese Haltung zu vertreten. Bei der ursprünglich unter Art. 5 vorgeschlagenen ständigen Fachkommission sah die SP-Fraktion noch eine starke Anlehnung an die bisherige Betriebskommission. Der inzwischen vorgeschlagene Verzicht auf eine ständige Fachkommission zugunsten der Möglichkeiten von projektbezogenen Arbeitsgruppen und Fachkommissionen auf Konkordatebene wird von der SP-Fraktion unterstützt. Die SP-Fraktion begrüsst die Präzisierungen und Ergänzungen der PK, insbesondere im sensiblen Bereich der Anwendung unmittelbaren Zwangs oder generell in der Güterabwägung zwischen «Rechten der Eingewiesenen» und «Sicherheit und Ordnung».

Die SP-Fraktion ist für Eintreten.

**Eugster–Speicher**, im Namen der CVP/EVP-Fraktion: Die CVP/EVP-Fraktion hat das vorliegende Gesetz über den Justizvollzug geprüft und beraten. Dabei haben sich uns einige Fragen gestellt, welche sich nun alle geklärt haben. Die CVP/EVP-Fraktion wird auf die Vorlage eintreten. Sie unterstützt alle Änderungsanträge der PK und ist für die Annahme des Gesetzesentwurfes in 1. Lesung.

**Rohner–Rehetobel**, im Namen der Gruppierung der Parteiunabhängigen: Mit der Aufhebung der ausser-rhodischen Strafprozessordnung aus dem Jahre 1980 im Zuge der Einführung der eidgenössischen Strafprozessordnung ging die Rechtsgrundlage (Art. 266 Abs. 2) verloren, wonach die Anstaltsordnung der Strafanstalt Gmünden durch eine kantonsrätliche Verordnung geregelt werden kann. Nebst dem formellen Handlungsbedarf, ein Gesetz zu erlassen, kommen auch materielle Gründe hinzu. Ich möchte diese nicht wiederholen, aktuell wird über gefährliche Straftäter diskutiert. Der vorliegende Gesetzesentwurf richtet sich materiell nach der Gesetzgebung anderer Kantone, vorab jenen des ostschweizerischen Strafvollzugskonkordates. Die PK legt einen Bericht vor und beantragt zahlreiche Änderungen. Sie verdient für ihre Arbeit ein grosses Kompliment und einen ebenso grossen Dank. Sie hat durchaus auf Augenhöhe mit den Autoren des regierungsrätlichen Entwurfs mitdiskutiert und mitgestaltet. Das zeigt sich beispielsweise in ihrem Änderungsantrag zu Art. 34 Abs. 2. Die aufschiebende Wirkung muss natürlich nicht nur für den Rekurs beim Departement, sondern auch für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde geregelt werden.

Die Gruppierung der Parteiunabhängigen ist für Eintreten und wird dem Entwurf in 1. Lesung, einschliesslich sämtlicher der von der PK beantragten Änderungen, zustimmen. Im Weiteren wird in der Detailberatung ein Antrag zu Art. 7 gestellt.

**Frischknecht–Heiden**: Es freut mich zu hören, dass unsere Arbeit auf breite Zustimmung stösst. Ich habe nicht bei einer Fraktion herausgehört, dass noch grosse Widersprüche bestehen. Zum Votum der Fraktion der FDP. Die Liberalen bezüglich Art. 6 Abs. 3 möchte ich daran erinnern, was Regierungsrat Signer bereits ausgeführt hat. Dieser Punkt soll auf die 2. Lesung nochmals genau geprüft werden. Ansonsten habe ich keine weiteren Bemerkungen.

*Eintreten* ist unbestritten.

*Detailberatung.*

#### **Art. 1**

<sup>1</sup> Dieses Gesetz regelt:

b) die Einrichtungen des Justizvollzugs.

Die PK beantragt folgende Änderung von Art. 1 Abs. 1 lit. b:

b) die vom Kanton betriebenen Einrichtungen des Justizvollzugs.

*Der Regierungsrat schliesst sich diesem Antrag an.*

#### **Art. 5**

<sup>1</sup> Der Vollzug von freiheitsentziehenden Sanktionen einschliesslich der Bewährungshilfe wird auf die schrittweise Rückkehr in die Freiheit ausgerichtet. Das soziale Verhalten der verurteilten Person wird gefördert mit dem Ziel, eigenverantwortliches Handeln unter Achtung der Rechte von Drittpersonen und der Regeln des gesellschaftlichen Zusammenlebens zu erreichen und damit Rückfälle zu vermeiden.

<sup>2</sup> Der Vollzug von jugendstrafrechtlichen Sanktionen hat neben der Vermeidung von Rückfällen insbesondere zum Ziel, die Jugendlichen bei der Entwicklung ihrer Werthaltungen, Kenntnisse und Fähigkeiten zu fördern, die für die Führung eines selbstverantwortlichen Lebens notwendig sind.

Die PK beantragt folgende Änderung von Art. 5 Abs. 1:

<sup>1</sup> Der Vollzug von freiheitsentziehenden Sanktionen einschliesslich der Bewährungshilfe wird auf die schrittweise Rückkehr in die Freiheit ausgerichtet. Das soziale Verhalten der verurteilten Person wird gefördert mit dem Ziel, eigenverantwortliches Handeln unter Achtung der Rechte von Drittpersonen und der Regeln des gesellschaftlichen Zusammenlebens zu erreichen und damit eine erneute Straffälligkeit zu vermeiden.

*Der Regierungsrat schliesst sich diesem Antrag an.*

Die PK beantragt folgende Änderung von Art. 5 Abs. 2:

<sup>2</sup> Der Vollzug von jugendstrafrechtlichen Sanktionen hat zusätzlich zu Abs. 1 zum Ziel, die Jugendlichen in ihrer Persönlichkeitsentwicklung zu fördern, die für die Führung eines selbstverantwortlichen Lebens notwendig ist.

*Der Regierungsrat schliesst sich diesem Antrag an.*

**Art. 6** Datenaustausch unter Behörden

<sup>3</sup> Die Migrationsbehörden, die Kantonspolizei und weitere betroffene Behörden erteilen dem zuständigen Departement alle Auskünfte, die dieses zur Erledigung seiner Aufgaben benötigt.

Die PK beantragt folgende Änderung des Titels von Art. 6:

Datenaustausch unter Behörden und Vollzugseinrichtungen

*Der Regierungsrat schliesst sich diesem Antrag an.*

Die PK beantragt folgende Änderung von Art. 6 Abs. 3:

<sup>3</sup> Zur Erfüllung ihrer Aufgaben sind das zuständige Departement, die Vollzugseinrichtungen und weitere betroffene Behörden, insbesondere die Migrationsbehörden und die Kantonspolizei berechtigt, einander Personendaten über verurteilte Personen bekanntzugeben.

*Der Regierungsrat schliesst sich diesem Antrag an.*

**Art. 7**

<sup>1</sup> Folgende Personen werden auf schriftliches Gesuch hin vom zuständigen Departement über den Straf- oder Massnahmenantritt einer verurteilten Person, ihre Beurlaubung, Versetzung, Entweichung und Entlassung informiert:

- a) Opfer von Straftaten der verurteilten Person, wenn diese Taten sie in ihrer körperlichen, sexuellen oder psychischen Integrität erheblich beeinträchtigen;

**Rohner–Rehetobel** beantragt folgende Änderung von Art. 7 Abs. 1 lit. a:

- a) Opfer von Straftaten der verurteilten Person, wenn diese Taten sie in ihrer körperlichen, sexuellen oder psychischen Integrität beeinträchtigen;

Es handelt sich nicht um einen Antrag zu einem «Schicksalsartikel», aber er ist wichtig für jene, die eine Straftat erlitten haben. Und der Antrag ist – ich habe heute gelernt, dass man das sagen muss – ohne finanzielle Auswirkungen. Wenn jemand Opfer eines Täters geworden ist, der eine Strafe verbüssen muss, darf davon ausgegangen werden, dass es sich in der Regel nicht um eine Bagatelle oder einen Bagatelldelinquenten handelt. Wer im Strafverfolgungswesen gearbeitet hat, weiss, dass Strafen dann zu vollziehen sind, wenn lange Strafen ausgesprochen oder Täter verurteilt werden, die nicht zum ersten Mal vor dem Richter stehen. Das alleine rechtfertigt nach meiner Meinung schon – wenn man die immer wieder zu hörende Klage berücksichtigt, die Opferseite werde zu wenig und die Täterseite zu stark gewichtet – ein schutzwürdiges Interesse auf Information. Und zwar ohne, dass es erheblich sein muss. Liegt in einem konkreten Fall ein ungerechtfertigtes Informationsgesuch vor, kann dieses immer noch nach der in Abs. 3 vorgesehenen Interessenabwägung abgelehnt werden. Im Sinne einer Verbesserung der Rechtsstellung des Opfers beantrage ich, in Art. 7 Abs. 1 lit. a das Wort «erheblich» zu streichen.

**Frischknecht–Heiden:** Das Wort «erheblich» hat auch innerhalb der PK zu Diskussionen geführt, wir möchten aber daran festhalten. Ein Opfer kann sich über den Stand des Strafvollzugs informieren, beispielsweise über Urlaub oder dessen territoriale Ausdehnung. Wir sind der Meinung, dass bei einer Streichung des Wortes «erheblich» auch ungerechtfertigte Anfragen möglich wären, zum Beispiel aus reiner Neugier.

**Regierungsrat Signer:** Zu dieser Frage ist der Regierungsrat einmal anderer Meinung als die PK. In Verbindung mit Abs. 3 kann das Departement bei berechtigten Geheimhaltungsinteressen eine Information auch verweigern. Die Erheblichkeit kann auch beurteilt werden und deshalb könnte auf dieses Wort verzichtet werden.

*Der Antrag von Kantonsrat Rohner–Rehetobel wird mit 52:7 Stimmen bei 2 Enthaltungen gutgeheissen.*

**Art. 8**

<sup>1</sup> Es besteht kein Anspruch auf Einweisung in eine bestimmte Vollzugseinrichtung.

Die PK beantragt folgende Änderung von Art. 8 Abs. 1:

<sup>1</sup> Das zuständige Departement bestimmt im Einzelfall die geeignete Vollzugseinrichtung. Es kann die Kompetenz für die Bewilligung von Ausgang und Urlaub sowie des Wohn- und Arbeitsexternats an die Leitung der Vollzugseinrichtung delegieren.

*Der Regierungsrat schliesst sich diesem Antrag an.*

**Sturzenegger–Troger:** In Art. 8 Abs. 1 wird dem Departement zugewiesen, eine geeignete Vollzugseinrichtung zu bestimmen, ebenso kann es die Kompetenz für die Bewilligung des Wohn- und Arbeitsexternats delegieren. Ich bin der Meinung, dass sich diese beiden Punkte materiell nicht decken und es richtig wäre, wenn dieser Absatz in zwei Absätze aufgetrennt würde. Ich möchte mein Anliegen aber nicht als Antrag formulieren, sondern diese Überlegung an den Regierungsrat zur Prüfung auf die 2. Lesung zurückgeben.

**Regierungsrat Signer** nimmt den Auftrag entgegen.

#### **Art. 9**

<sup>3</sup> Urlaub und andere Vollzugslockerungen werden gewährt, wenn die Überprüfung der Gemeingefährlichkeit ergibt, dass keine Gemeingefährlichkeit mehr besteht oder Dritte vor einer verbleibenden Gefahr durch begleitende Massnahmen ausreichend geschützt werden können.

<sup>4</sup> Betreffen die Vollzugslockerungen verwahrte oder zu lebenslänglicher Freiheitsstrafe verurteilte Personen, ist zur Überprüfung der Gemeingefährlichkeit zwingend eine Fachkommission gemäss Art. 62d Abs. 2 StGB beizuziehen.

Die PK beantragt folgende Änderung von Art. 9 Abs. 3:

<sup>3</sup> Urlaub und andere Vollzugsöffnungen werden gewährt, wenn die Überprüfung der Gemeingefährlichkeit ergibt, dass keine Gemeingefährlichkeit mehr besteht oder Dritte vor einer verbleibenden Gefahr durch begleitende Massnahmen ausreichend geschützt werden können.

*Der Regierungsrat schliesst sich diesem Antrag an.*

Die PK beantragt folgende Änderung von Art. 9 Abs. 4:

<sup>4</sup> Betreffen die Vollzugsöffnungen verwahrte oder zu lebenslänglicher Freiheitsstrafe verurteilte Personen, ist zur Überprüfung der Gemeingefährlichkeit zwingend eine Fachkommission gemäss Art. 62d Abs. 2 StGB beizuziehen.

*Der Regierungsrat schliesst sich diesem Antrag an.*

**Art. 12**

<sup>3</sup> die verurteilte Person:

- a) beteiligt sich mit ihrer Arbeitsleistung an den Kosten für Unterkunft, Verpflegung und weitere Leistunge;
- c) bezahlt persönliche Anschaffungen, insbesondere Raucherwaren, Genussmittel, Toilettenartikel und Zeitungsabonnemente, Urlaubskosten sowie Gebühren für die Benützung von Radio-, Fernseh- und Telefonanlagen;

Die PK beantragt folgende Änderung von Art. 12 Abs. 3 lit. a:

- a) beteiligt sich mit ihrer Arbeitsleistung an den Kosten für Unterkunft, Verpflegung und weitere Leistungen;

*Der Regierungsrat schliesst sich diesem Antrag an.*

Die PK beantragt folgende Änderung von Art. 12 Abs. 3 lit. c:

- c) bezahlt persönliche Anschaffungen, insbesondere Raucherwaren, Genussmittel, Toilettenartikel und Zeitungsabonnemente, Urlaubskosten sowie Gebühren für die Benützung von Radio, Fernsehen, Telefon und weiteren elektronischen Kommunikationsmitteln;

*Der Regierungsrat schliesst sich diesem Antrag an.*

**Art. 18**

<sup>1</sup> Das Kantonale Gefängnis wird betrieben durch das Personal der Strafanstalt Gmünden.

Die PK beantragt folgende Änderung von Art. 18 Abs. 1:

<sup>1</sup> Der Betrieb des Kantonalen Gefängnisses erfolgt durch das Personal der Strafanstalt Gmünden.

*Der Regierungsrat schliesst sich diesem Antrag an.*

**Wickart–Walzenhausen:** Ich verstehe nicht, was der Änderungsantrag der PK zu Art. 18 Abs. 1 soll.

**Frischknecht–Heiden:** Es handelt sich um eine Präzisierung, dass der Betrieb des Kantonalen Gefängnisses durch das Personal der Strafanstalt Gmünden erfolgt. Materiell ändert sich nichts, es handelt sich lediglich um eine neue Formulierung.

### Art. 21

Die PK beantragt die Einfügung eines Abs. 2:

<sup>2</sup> Die erkennungsdienstlichen Unterlagen sind spätestens zehn Jahre nach dem definitiven Entlassungszeitpunkt zu vernichten.

*Der Regierungsrat schliesst sich diesem Antrag an.*

**Meier–Herisau:** Zu Art. 21 schlägt die PK einen zusätzlichen Absatz vor. Ich frage mich, ob dieser neue Absatz notwendig und sinnvoll ist. Sind die Vorschriften betreffend Aufbewahrung und Vernichtung nicht in übergeordneten Gesetzen bereits genügend geregelt? Sollte das der Fall sein, möchte ich beantragen, diesen Abs. 2 nicht einzufügen. Wird die Aufbewahrung von Daten in verschiedenen Gesetzen geregelt, ist die Gefahr gross, dass nicht eine Rechtssicherheit, sondern eine Rechtsunsicherheit entsteht. Weiter bin ich ehrlicherweise auch der Meinung, dass wer einmal im Gefängnis war, nun einmal Spuren hinterlässt, die nicht einfach wieder verwischt werden können. Ich bin auch der Ansicht, dass die Daten für den Häftling nach der abgesessenen Strafe keine Probleme bringen sollten, ausser er hält sich in Zukunft wieder nicht ans Gesetz. Wenn mir nicht glaubhaft aufgezeigt werden kann, dass diesbezüglich eine Gesetzeslücke besteht, beantrage ich die Streichung von Art. 21 Abs. 2.

**Frischknecht–Heiden:** In Art. 21 geht es um die erkennungsdienstlichen Massnahmen. Nach Auffassung der PK fehlt der Hinweis, was mit den Unterlagen passieren soll. Deshalb sind wir der Meinung, dass als Ergänzung zu Art. 21 diese zusätzliche Information dazugehört. Ob das in einem anderen Gesetz ebenfalls geregelt ist, kann ich nicht beurteilen.

**Regierungsrat Signer:** Es gibt tatsächlich in verschiedenen Bereichen Regelungen darüber, wie mit Daten umzugehen ist. In meinem Tätigkeitsbereich ist beispielsweise die Strafprozessordnung zu nennen, welche solche Fristen kennt oder die Verordnung über die elektronische Bearbeitung von polizeilichen Datensammlungen. Übergeordnet könnte allenfalls noch das Datenschutzgesetz angeführt werden, wobei dort keine Fristen enthalten sind, sondern es heisst darin, sie seien zu vernichten, wenn sie nicht mehr benötigt werden. In diesem Gesetz ermächtigen wir die Vollzugsanstalt, erkennungsdienstliche Daten von neueintretenden Gefangenen zu erheben. Weil nirgends übergeordnet geregelt wird, was spezifisch mit diesen Daten geschehen soll, macht eine solche Bestimmung durchaus Sinn. Wir sind auch der Meinung, dass zehn Jahre nach der Entlassung möglicherweise die Grössenangabe noch stimmt, andere körperliche Merkmale sich aber so verändert haben, dass es nichts bringen würde, wenn wir noch über diese Daten verfügen würden. Wir können gut mit dieser Bestimmung leben, sie ist sinnvoll, weil sie abrundet und nicht nur die Berechtigung, sondern auch die Löschung der Daten regelt.

**Ratschreiber Nobs:** Ich möchte die Ausführungen von Regierungsrat Signer noch ergänzen. Gemäss Datenschutzgesetz müssen Daten gelöscht werden, wenn sie nicht mehr benötigt werden und das innerhalb eines Jahres. Die Bestimmung im Justizvollzugsgesetz ist eine erhebliche Ausdehnung der Frist, welche auch notwendig ist. Ansonsten würde das Datenschutzgesetz mit der wesentlich kürzeren Frist zum Tragen kommen.

**Art. 23**

Die PK beantragt die Einfügung eines Abs. 3:

<sup>3</sup> Jede Anwendung unmittelbaren Zwangs ist in einem detaillierten Rapport festzuhalten.

*Der Regierungsrat schliesst sich diesem Antrag an.*

**Art. 25** Elektronische Überwachung

a) Zellen und Zimmer

<sup>1</sup> Die Zellen und Zimmer der Eingewiesenen werden nicht elektronisch überwacht.

<sup>2</sup> Die Arrest- und Sicherheitszellen können elektronisch überwacht werden.

<sup>3</sup> Die Eingewiesenen müssen vorgängig über die elektronische Überwachung informiert sein.

Die PK beantragt folgende Änderung des Titels von Art. 25:

Audiovisuelle Überwachung

a) Zellen und Zimmer

*Der Regierungsrat schliesst sich diesem Antrag an.*

Die PK beantragt folgende Änderung von Art. 25 Abs. 1:

<sup>1</sup> Die Zellen und Zimmer der Eingewiesenen werden nicht audiovisuell überwacht.

*Der Regierungsrat schliesst sich diesem Antrag an.*

Die PK beantragt folgende Änderung von Art. 25 Abs. 2:

<sup>2</sup> Die Arrest- und Sicherheitszellen können audiovisuell überwacht werden.

*Der Regierungsrat schliesst sich diesem Antrag an.*

Die PK beantragt folgende Änderung von Art. 25 Abs. 3:

<sup>3</sup> Die Eingewiesenen müssen vorgängig über die audiovisuelle Überwachung informiert werden.

*Der Regierungsrat schliesst sich diesem Antrag an.*

**Art. 26**

<sup>1</sup> Die übrigen Bereiche der Vollzugseinrichtungen können elektronisch überwacht werden.

Die PK beantragt folgende Änderung von Art. 26 Abs. 1:

<sup>1</sup> Die übrigen Bereiche der Vollzugseinrichtungen können audiovisuell überwacht werden.

*Der Regierungsrat schliesst sich diesem Antrag an.*

**Art. 27**

<sup>1</sup> Die Aufzeichnungen werden nach einer Aufbewahrungsdauer von 72 Stunden gelöscht.

Die PK beantragt folgende Änderung von Art. 27 Abs. 1:

<sup>1</sup> Die Aufzeichnungen werden nach einer Aufbewahrungsdauer von 120 Stunden gelöscht.

*Der Regierungsrat schliesst sich diesem Antrag an.*

**Art. 28**

<sup>2</sup> Für in die übrigen Haftzellen und geschlossenen Klinikabteilungen eingewiesene Personen wird die Disziplinalgewalt durch die Verfahrensleitung ausgeübt.

Die PK beantragt folgende Änderung von Art. 28 Abs. 2:

<sup>2</sup> Für in die übrigen Haftzellen eingewiesene Personen wird die Disziplinalgewalt durch die Verfahrensleitung ausgeübt.

*Der Regierungsrat schliesst sich diesem Antrag an.*

**Art. 30**

<sup>1</sup> Die Disziplinarsanktionen bestimmen sich nach Bundesrecht.

Die PK beantragt folgende Änderung von Art. 30 Abs. 1:

<sup>1</sup> Die Disziplinarsanktionen richten sich nach Bundesrecht.

*Der Regierungsrat schliesst sich diesem Antrag an.*

**Art. 34**

<sup>2</sup> Der Rekurs hemmt den Vollzug nur auf besondere Anweisung des Departements.

Die PK beantragt folgende Änderung von Art. 34 Abs. 2:

<sup>2</sup> Der Rekurs sowie eine allfällige anschliessende Verwaltungsgerichtsbeschwerde hemmen den Vollzug nur auf besondere Anweisung der entscheidenden Instanz.

*Der Regierungsrat schliesst sich diesem Antrag an.*

*In der Schlussabstimmung stimmt der Rat dem Gesetz über den Justizvollzug in 1. Lesung mit 60:0 Stimmen ohne Enthaltung zu.*

Die Vorlage untersteht bis Freitag, 28. März 2014, der Volksdiskussion.

Pause: 16.05 bis 16.30 Uhr

#### 4. Kantonsverfassung, Teilrevision (Reform der Staatsleitung); 2. Lesung

Mit Bericht und Antrag vom 17. September 2013 beantragt der Regierungsrat:

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. der Teilrevision der Kantonsverfassung (Reform der Staatsleitung) in 2. Lesung zuzustimmen.

Mit Bericht und Antrag vom 6. Januar 2014 beantragt die parlamentarische Kommission (PK):

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. der Teilrevision der Kantonsverfassung (Reform der Staatsleitung) im Sinne der Kommission zuzustimmen.

Mit Bericht vom 11. Dezember 2013 ersucht die Finanzkommission um Kenntnisnahme ihrer Erwägungen.

**Rohner–Rehetobel**, Präsident der PK: Damit aus der Art und Weise wie ich mich fortbewege, nicht irgendwelche Schlüsse auf die Staatsleitungsreform gezogen werden – etwa dass sie hinke oder kränzlich sei – werde ich mein Eintretensvotum im Stehen vortragen. Für die 2. Lesung dieses Geschäfts liegen ausführliche Berichte des Regierungsrates und der PK vor. Gestatten Sie mir trotzdem folgende, teils ergänzende, teils vertiefende Ausführungen: Mit dieser Teilrevision der Verfassung sollen zwei Ziele erreicht werden. Die staatsleitenden Organe Kantonsrat und Regierungsrat sollen gestärkt, und für die Bewältigung ihrer Aufgaben, die sich in einem immer schnelleren Takt verändern und vermehren, besser gerüstet werden. Die Probleme einer mobilen Gesellschaft fordern immer mehr nach kantonsübergreifenden Lösungen. Die Aussenbeziehungen werden immer bedeutsamer. Immer öfters müssen Bereiche geregelt oder Einrichtungen geschaffen und finanziert werden, für welche es keine Bundeskompetenz gibt. In solchen Fällen muss deshalb zum Instrument des Konkordats gegriffen werden. Daraus resultiert eine vermehrte auswärtige Tätigkeit der Departementsvorstehenden, was letztlich zu Reibungsflächen zwischen haupt- und nebenamtlicher Tätigkeit führt. Gestärkt wird auch der Kantonsrat. Er wird besser in die Gestaltung der Aussenbeziehungen eingebunden. Sein Geschäftsgang und der Geschäftsverkehr mit den andern Staatsgewalten soll neu durch ein Gesetz geregelt werden, nicht mehr durch eine blosse Verordnung. Das erhöht die Legitimation des Kantonsrates und vermehrt ausserdem die demokratischen Rechte des Volkes, welches so per Volksdiskussion und fakultativem Referendum auf die Spielregeln Einfluss nehmen kann. Als zweites Ziel gilt es, in der Verfassung noch vorhandene Überbleibsel aus der Landsgemeindezeit an die geänderten Verhältnisse anzupassen. Dazu gehört etwa die Altersbeschränkung für die Mitglieder von Regierungsrat und Obergericht. Die Altersgrenze von 65 Jahren, die unter dem Aspekt des verfassungsmässigen Diskriminierungsverbotes nicht unbestritten ist, hat früher eine gewisse Berechtigung gehabt. Sie konnte dazu beitragen, einem älteren Amtsträger die als Schmach empfundene Abwahl vor versammeltem Landsgemeindevolk zu ersparen. Die Altersbeschränkung soll durch eine Amtszeitbeschränkung ersetzt werden. So gesehen ist der in der politischen Auseinandersetzung im Parlament und in politischen Podien erhobene Vorwurf einer «Minireform» oder eines Berges, der die berühmte Maus geboren hat, nicht gerechtfertigt. Wenn eine Stärkung der Volksrechte im Spiel ist, würden wir uns schon eine etwas moderatere Wortwahl wünschen. Möglicherweise weckt der Begriff «Staatsleitungsreform» etwas gar hohe Erwartungen. Konkret geht es um die leitenden Behörden Parlament und Regierung und die Ausgestaltung ihrer Leitungsfunktion, nicht aber um eine Staatsgebietsreform und auch nicht um eine Staatsreform. Die Hauptortfrage, die Gliederung des Kantonsgebietes oder die Volksrechte (Wahlproporz, fakultatives Finanzreferendum) müssen in separaten Vorlagen behandelt werden. Andernfalls würde gegen das Gebot der Einheit der Materie verstossen. Die Ab-

klärungen, welche die PK im Anschluss an die 1. Lesung und die Volksdiskussion gemacht hat, betreffen Fragen der praktischen Anwendung. Bezüglich Eventualantrag für Gesetzesvorlagen hat die Kantonskanzlei die wenigen (drei) Gesetzesreferenden, die in der Vergangenheit durchgeführt wurden sowie die Praxis für das Verordnungsveto in den beiden Kantonen, die ein solches kennen – Solothurn und Freiburg – genauer untersucht. Ausserdem lud die PK den Ratschreiber des Kantons Glarus, wo unlängst im Rahmen einer Reorganisation die Mitgliederzahl des Regierungsrates von sieben auf fünf reduziert wurde, zu einem Hearing ein. An diesem hat auch Regierungsrat Weishaupt, Direktor Departement Gesundheit, der diese Vorlage für den Regierungsrat vertritt, teilgenommen. Die Schlüsse, welche die PK aus den Ergänzungen gezogen hat, ergeben sich aus dem Bericht und Antrag und sollen hier nicht wiederholt werden.

Als hauptsächliche Diskussionspunkte verbleiben für heute folgende Artikel der Vorlage:

- Art. 63 Abs. 1 lit. b<sup>bis</sup> (Unvereinbarkeit): Entgegen dem Antrag der PK ist der Kantonsrat in der 1. Lesung dem Regierungsrat gefolgt und hat sich für eine zurückhaltende Anwendung ausgesprochen. Die PK legt heute eine leicht erweiterte Fassung vor.
- Art. 74 Abs. 2 (Eventualantrag für Gesetzesvorlagen): In der 1. Lesung hat sich der Kantonsrat entgegen dem Antrag des Regierungsrates für den Eventualantrag bei Gesetzesvorlagen ausgesprochen. Heute beurteilt die PK diese Frage anders und schliesst sich dem Regierungsrat an.
- Art. 83 (Regierungsmodell fünf/sieben Mitglieder): Der Kantonsrat hat sich an der 1. Lesung mit knapper Mehrheit dem Regierungsrat angeschlossen, der sich auch heute für fünf Regierungsräte ausspricht. Demgegenüber beantragt die PK unverändert das Modell mit sieben vollamtlichen Regierungsräten.
- Art. 60 Abs. 2 lit. a in Verbindung mit Art. 84 Abs. 3 (Landammannwahl): In der 1. Lesung hat der Kantonsrat entgegen dem Antrag der PK mit einer Zweidrittelmehrheit die Landammannwahl in die Zuständigkeit des Regierungsrates gelegt. Für die 2. Lesung verbleibt die PK bei ihrem Antrag und der Regierungsrat schliesst sich ihr an. Mehr dazu in der Detailberatung.

Ein Wort noch zu den finanziellen Auswirkungen. Die Finanzkommission hat hierzu einen Bericht verfasst, in dem sie zu den Regierungsratsgehältern Stellung nimmt. Die PK hat in diesem Zusammenhang eine Ergänzung bezüglich Verwaltungsratsentschädigungen nachgeliefert. Mit Nachdruck muss festgehalten werden, dass die Entschädigungsfrage heute nicht zur Debatte steht. Die Zahlen sollen einen Anhaltspunkt geben, was in etwa zu erwarten ist. Die nötigen Vorbereitungsarbeiten für die Revision der Verordnung über die Besoldung und die berufliche Vorsorge der Mitglieder des Regierungsrates (bGS 142.13) können aufgenommen werden, wenn das Abstimmungsergebnis dieser Vorlage feststeht. Zuständig für den Bericht und die Antragstellung ist die Finanzkommission. Der Kantonsrat, der in einer Lesung entscheiden wird, sollte dieses Geschäft rechtzeitig behandeln, damit die Spielregeln bekannt sind, wenn Ende 2014 die Gesamterneuerungswahlen vorbereitet werden.

Abschliessend bleibt mir als PK-Präsident, allen Beteiligten herzlich für ihr Mitwirken zu danken: den Mitgliedern der PK für die intensiven und konstruktiven Diskussionen, Regierungsrat Weishaupt für seine stete Bereitschaft zur Mitwirkung und die offene Information, Ratschreiber Nobs und seinem Mitarbeiter Röbi Signer für die zuverlässige und gründliche Dokumentierung und Protokollierung.

**Kantonsratspräsidentin Beeler-Wald:** Die Staatsleitungsreform liegt grundsätzlich in der Zuständigkeit von Frau Landammann Koller-Bohl, Direktorin Departement Volks- und Landwirtschaft. Da der ehemalige Landammann Hans Diem damals bei der Vorbereitung dieses Geschäftes erkrankte, übernahm Regie-

rungsrat Weishaupt letztes Jahr als seine Stellvertretung die Leitung der vorbereitenden Expertenkommission. Er ist anlässlich der 1. Lesung bereits für das Geschäft zuständig gewesen und wird es auch heute sein.

**Regierungsrat Weishaupt:** Die Verfassung ist das wichtigste Rechtsdokument eines Staates. Appenzell Ausserrhoden kann sich glücklich schätzen, eine gute Verfassung zu haben. Die Verfassung, welche sich das Ausserrhoder Stimmvolk am 30. April 1995 gegeben hat, ist immer noch zeitgemäss. Für die umsichtige und weitsichtige Arbeit, die vor zwanzig Jahren von der Verfassungskommission geleistet worden war, können wir auch heute noch dankbar sein. Allerdings hat sich im Bereich der staatsleitenden Behörden – beim Kantonsrat und beim Regierungsrat – in der Zwischenzeit die Notwendigkeit einer Teilrevision der Kantonsverfassung abgezeichnet. Der Anpassungsbedarf bei den Verfassungsartikeln, welche den Kantonsrat betreffen, ergibt sich hauptsächlich aus dem noch nicht vollständig vollzogenen Übergang von der Landsgemeindedemokratie zur Urnendemokratie. Das heutige Parlament braucht eine verfassungsmässig starke Verankerung. Notwendig ist darum die Schaffung einer Verfassungsgrundlage für ein Kantonsratsgesetz. Die zu revidierenden Verfassungsartikel, welche den Regierungsrat betreffen, sind in erster Linie in den veränderten Anforderungen begründet, die das Amt eines Regierungsrates heute mit sich bringen. Notwendig ist deshalb:

- der Wechsel vom Haupt- zum Vollamt;
- der Wechsel von der Alters- zur Amtszeitbeschränkung;
- die Verkürzung der Amtsdauer des Landammanns von vier auf zwei Jahre.

Mit der verfassungsmässigen Stärkung des Kantonsrates gegenüber dem Regierungsrat sind in der Folge auch die Schnittstellen der Gewaltenteilung klarer zu bezeichnen. Notwendig ist darum insbesondere der verstärkte Einbezug des Kantonsrates in Fragen der Aussenbeziehungen. Abgerundet wird die Teilrevision der Verfassung mit der Überarbeitung von Artikeln, die in den letzten Jahren unter einem anderen Blickwinkel oder mit neuer Sehschärfe wahrgenommen werden. Notwendig ist deshalb eine klare Regelung auf Verfassungsebene für die Unvereinbarkeit zwischen einer leitenden Anstellung in der kantonalen Verwaltung und einem Kantonsratsmandat. Der PK-Präsident hat ausgeführt, dass auf die 2. Lesung eine moderat erweiterte Fassung vorliegt. Ich kann vorwegnehmen, dass der Regierungsrat der PK in diesem Punkt folgen wird.

Die eben genannten Revisionspunkte haben in der Verfassungsdiskussion der letzten Jahre und Monate an Klarheit gewonnen. Die Abstimmungen anlässlich der 1. Lesung des Kantonsrates am 13. Juni 2013 haben denn auch erstens eine deutliche Zustimmung in den grundsätzlichen Fragen und zweitens klare Mehrheiten für die zu revidierenden Verfassungsartikel ergeben. Eine Frage allerdings blieb bis zuletzt kontrovers – und sie wird es wohl auch bis zur Abstimmung am 18. Mai 2014 bleiben: Die Frage, ob dem Regierungsrat ab 1. Juni 2015 fünf oder sieben Mitglieder angehören sollen. Der Regierungsrat ist überzeugt, dass der Zeitpunkt für einen Systemwechsel gekommen ist. Das Hauptargument für neu fünf Regierungsratsmitglieder ist nach wie vor der Effizienzgewinn im verkleinerten Gremium einerseits, und in einer schlankeren, reorganisierten Verwaltung andererseits. Die schlechte Entwicklung der Kantonsfinanzen und die anstehenden Aufgaben in diesem Zusammenhang – Stichwort Aufgabenüberprüfung und Effizienzanalyse – rufen danach, einen Schritt in die Zukunft zu machen. Die Reduktion auf fünf Regierungsratsmitglieder und damit auf fünf Departemente eröffnet die Chance, Aufgabenüberprüfung, Effizienzanalyse und Reorganisation der Verwaltung sinnvoll miteinander zu verknüpfen. Die Verkleinerung des Regierungsratsgremiums wird mittel- und längerfristig Kosteneinsparungen ermöglichen. Die Umstellung von sieben auf fünf Departemente verursacht zwar einmalige Initialkosten; der Regierungsrat hat dafür 350'000 Franken veranschlagt. Diese Investition lohnt sich aber. Die schwierige Finanzlage des Kantons erfordert es geradezu, diese beiden Reformprojekte

– die Verkleinerung des Regierungsratsgremiums und die Aufgabenüberprüfung – miteinander zu verknüpfen. Der Kanton Glarus ist vor einigen Jahren – bei einem vergleichbaren Kostendruck – den gleichen Weg gegangen und hat gleichzeitig mit der notwendigen Reorganisation der Verwaltung die Zahl der Regierungsratsmitglieder von sieben auf fünf reduziert. Die Erfahrungen in diesem Ostschweizer Kanton zeigen, dass diese Reformen mittelfristig kostenneutral und längerfristig mit einem Effizienzgewinn umgesetzt werden können. Im Wissen darum, dass die Frage «fünf oder sieben» in der vorliegenden Verfassungsrevision kontrovers bleiben wird, begrüsst es der Regierungsrat, wenn dem Stimmvolk dazu zwei Abstimmungsfragen vorgelegt werden:

1. Wollen Sie die Teilrevision der Kantonsverfassung mit fünf Mitgliedern des Regierungsrats annehmen?
2. Wollen Sie die Teilrevision der Kantonsverfassung mit sieben Mitgliedern des Regierungsrats annehmen?

Ergänzt werden die beiden Fragen mit der Stichfrage, wobei das «doppelte Ja» und das «doppelte Nein» zulässig sind. Dieses Vorgehen hat sich das letzte Mal bei der Verfassungsabstimmung vom 13. Juni 2010 im Zusammenhang mit der Justizreform bewährt.

Die intensive Arbeit der PK und deren vertiefte Beschäftigung mit der Staatsleitungsreform haben massgebend zur guten Entwicklung des Revisionsprojekts beigetragen. Auch auf die heutige 2. Lesung hat die PK nochmals wichtige Überlegungen und Anträge eingebracht. Im Namen des Regierungsrates danke ich allen Mitgliedern der PK, namentlich ihrem Präsidenten, Kantonsrat Rohner–Rehetobel, herzlich für die geleistete Arbeit und den konstruktiven Austausch.

Sie haben bereits mit Ihrer eingehenden Diskussion im letzten Sommer gezeigt, dass die Zeit reif ist für eine kluge Weiterentwicklung unserer Verfassung. Die übergeordneten Ziele der Verfassungsrevision, das heisst:

1. die Stärkung von Kantonsrat und Regierungsrat als Institutionen,
2. die Verdeutlichung ihrer jeweiligen Rollen und Funktionen,
3. die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Kantons- und Regierungsrat,

ermöglichen es den staatsleitenden Behörden von Appenzell Ausserrhoden, die grossen Herausforderungen der nächsten Jahre gestärkt anzugehen.

Der Regierungsrat beantragt Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und der Teilrevision der Kantonsverfassung (Reform der Staatsleitung) in 2. Lesung zuzustimmen.

**Altherr–Teufen**, Präsident der Finanzkommission: Sie haben den Bericht der Finanzkommission vom 11. Dezember 2013 erhalten, worin sie speziell auf die finanziellen Fragen eingeht. Als Fachkommission hat die Finanzkommission sich strikt auf finanzielle Aussagen beschränkt. Der PK-Präsident hat bereits ausgeführt, dass seitens der Finanzkommission ein weiteres Vorgehen geplant ist. Entscheidend für den einzuschlagenden Weg wird die Abstimmung vom 18. Mai 2014 sein, es stellt sich vor allem die Frage nach dem Haupt- oder Vollamt. Verschiedene Handlungsoptionen stehen bereits seit längerem in unserer Agenda und wir werden nach dem Abstimmungsentscheid unverzüglich an die Arbeit gehen. Vor allem bei einem Entscheid zu einem Vollamt, müssten diverse Verordnungen angepasst werden. Die Finanzkommission freut sich, dabei auf den aktiven Support der Kantonskanzlei zählen zu dürfen. Zu den Regierungsratskollegen wird die Finanzkommission im ordentlichen Voranschlagsprozess wie üblich im Dezember einen entsprechenden Antrag stellen.

Bei der Beurteilung der Reorganisationskosten bestehen zwischen dem Regierungsrat, der PK und der Finanzkommission grosse Unterschiede. Der Finanzkommission ist klar, dass dieser Prozess weitestgehend fremd vergeben und mit externen Beratern und zusätzlichem Personal umgesetzt werden kann. Das zieht aber Kosten mit sich, die auch aufgelistet wurden. Die Finanzkommission ist aber der Überzeugung, dass in der Verwaltung genügend Know-how besteht, um diesen Prozess selbst durchzuführen. Ein gewisses Coaching ist sicherlich notwendig, aber nicht mehr. Die Finanzkommission ist der Überzeugung, dass unsere Leute diesen Prozess sogar effizienter und praxisorientierter durchführen könnten, als externe Berater, die nur kurz da sind und nachher nicht mit dem Ergebnis arbeiten müssen. Wir haben heute bereits über das Entlastungsprogramm gesprochen, in diesem Bereich können wir nun unseren Umsetzungswillen deutlich dokumentieren.

**Meng–Teufen**, im Namen der SVP-Fraktion: Wir danken der PK, unter der Leitung von Kantonsrat Rohner–Rehetobel, für die geleistete Arbeit und die gute Vorbereitung. Die SVP-Fraktion hat das Geschäft an ihrer Sitzung vom 12. Februar 2013 beraten. Um es vorweg zu nehmen: Die SVP-Fraktion hält am bisherigen System weiter fest, auch wenn sie anlässlich der 1. Lesung am 10. Juni 2013 mit diesem Antrag dem Antrag der PK (sieben vollamtliche Regierungsräte) mit 46:13 Stimmen unterlag. Schliesslich unterlag bekanntlich auch der PK-Antrag dem regierungsrätlichen Antrag (fünf Regierungsräte im Vollamt) mit 32:28 Stimmen knapp. Die Rückmeldungen aus der Volksdiskussion bestärken die SVP-Fraktion, dass die Partei mit ihrer Meinung einmal mehr näher beim Volk ist. Die SVP-Fraktion ist und bleibt volksnah. Das sollte auch der Regierungsrat beziehungsweise dessen Zusammensetzung sein. Departementssekretäre können diese Volksnähe einfach nicht pflegen. Sieben Regierungsräte im Hauptamt sind wohl eher regional verbunden als deren fünf. Zudem besteht dadurch die Chance, Führungspersönlichkeiten aus der Wirtschaft den Einstieg, aber auch die Rückkehr vom und ins wirtschaftliche Umfeld besser zu ermöglichen. Wir sehen nicht ein, weshalb ein System, das funktioniert, zwingend geändert werden muss. Reformen müssen Vorteile haben. Wenn Sie nicht kostengünstiger, dafür risikoreicher sind – beispielsweise bei einem Ausfall eines Mitglieds – die Verwaltung stärken und sich vom Volk weg entwickeln, dann dürfen sie nicht umgesetzt werden. Die Frage nach dem grossen Nutzen für die Bürgerinnen und Bürger muss erlaubt sein. Die SVP-Fraktion vertraut auf die Stimmbürger und kann sich vorerst gelassen zurücklehnen. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger werden mit der Unterstützung der SVP-Fraktion das Ganze schon auf die richtige Spur bringen und die Beibehaltung des aktuellen Systems begrüssen. Erfreut ist die SVP-Fraktion darüber, dass sich der Regierungsrat für die 2. Lesung entschieden hat, die Wahl des Landammanns weiterhin dem Volk zu überlassen. Die SVP-Fraktion ist für Eintreten, lehnt die Teilrevision aber in der vorliegenden Form, insbesondere Art. 83, ab.

**Balmer–Herisau**, im Namen der SP-Fraktion: Appenzell Ausserrhoden hat aktuell eine gute Kantonsverfassung. Mit dieser Teilrevision ändern wir einen Bereich ab, jenen der beiden staatsleitenden Organe Kantonsrat und Regierungsrat. Ziel dieser Staatsleitungsreform muss sein, die gute Kantonsverfassung zu modernisieren und damit der heutigen Realität anzupassen. Die Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung ist weiter fortzuführen und eine Verfassungsgrundlage für ein Kantonsratsgesetz zu schaffen. Die Organisation des Regierungsrates ist bezüglich Amtsperiode für das Landammannamt oder das Arbeitspensum dahingehend anzupassen, dass sie den heutigen gesellschaftlichen Bedürfnissen und auch der Intensität gerecht wird. Es ist an der heutigen 2. Lesung die Aufgabe des Parlamentes, dem Stimmvolk eine gute Teilrevision der Kantonsverfassung auszuarbeiten. Wir bearbeiten das höchste Gut unseres Kantons, die Verfassung. Aus Sicht der SP-Fraktion haben Einsparungsziele in dieser Teilrevision der Verfassung nichts verloren. Wir müssen die Verfassung moderat anpassen, damit sie der heutigen Zeit gerecht wird, aber nach wie vor zu unserem Kanton passt. Die Beiträge aus der Volksdiskussion haben gezeigt, dass traditionelle

Begriffe und bestehende Wahlorgane hoch gehalten werden. Bezüglich der einzelnen Artikel werden wir uns in der Detailberatung weiter einbringen.

**Frischknecht–Herisau**, im Namen der CVP/EVP-Fraktion: Die CVP/EVP-Fraktion folgt in der 2. Lesung mehrheitlich den Ausführungen und Anträgen der PK. Wir begrüssen den Verzicht der PK auf die Ausarbeitung einer Übergangsbestimmung betreffend den Übergang von der Alters- zur Amtszeitbeschränkung. Der Regierungsrat hat in seinem Bericht die Ausgangslage für die Gesamterneuerungswahlen 2015 geklärt und die Möglichkeit der Wiederwahl nach altem und neuem System gegenübergestellt. Die Ausgangslage wird damit für alle klar und verständlich aufgezeigt. Die CVP/EVP-Fraktion spricht sich mit einer Gegenstimme für die Beibehaltung von sieben Regierungsräten aus. Das Regierungsamt soll neu im Vollamt ausgeübt werden. Damit sollen nebst den Honoraren auch die Sitzungsgelder und Spesen aus diesen Mandaten in die Staatskasse fliessen. Im Speziellen unterstützen wir den Antrag der PK bezüglich der Präzisierung der Unvereinbarkeit.

Die CVP/EVP-Fraktion ist für Eintreten auf die Vorlage.

**Biasotto–Urnäsch**, im Namen der Fraktion der FDP.Die Liberalen: Die Fraktion der FDP.Die Liberalen hat sich intensiv mit dem vorliegenden Geschäft auseinandergesetzt. Wie schon anlässlich der 1. Lesung sind die Mitglieder der Fraktion der FDP.Die Liberalen der Ansicht, dass die Reform der Staatsleitung Priorität hat und deshalb eine Teilrevision der Kantonsverfassung zum heutigen Zeitpunkt sinnvoll und angemessen ist. Die Fraktion der FDP.Die Liberalen empfiehlt deshalb einstimmig, in 2. Lesung auf die Vorlage einzutreten.

Nach wie vor zeigt sich in unserer Fraktion in gewissen Themen eine breite Palette von Ansichten. Auch dank der guten Arbeit der PK haben wir in den meisten Themen einen Konsens und klare Mehrheitsbeschlüsse treffen können. Für Kantonsrat Sturzenegger–Troger wurde die Teilrevision der Kantonsverfassung in der vorliegenden 2. Lesung nicht in allen Teilen genügend konsequent umgesetzt. Er wird einen Antrag stellen, der zwar die Wahl des Regierungsrates durch die Stimmberechtigten vorschlägt, die Konstituierung des Regierungsrates und die Wahl des Regierungspräsidenten (anstelle des Begriffs Landammann) aber dem Regierungsrat selbst überträgt. Die Amtsdauer des Regierungspräsidenten soll zwei Jahre betragen. Der Antrag von Kantonsrat Sturzenegger–Troger hat in der Fraktion der FDP.Die Liberalen wegen der Wahl des Regierungspräsidenten respektive des Landammanns keine Mehrheit gefunden, ist aber in seiner Logik nachvollziehbar und konsequent. Insbesondere wollen die Mitglieder der Fraktion der FDP.Die Liberalen mehrheitlich den Begriff des Landammanns beibehalten. In der Folge erlaube ich mir, die wesentlichen Empfehlungen, welche die Fraktion der FDP.Die Liberalen zur Teilrevision der Kantonsverfassung in 2. Lesung abgibt, zusammenzufassen:

*Art. 60: Obligatorisches Referendum und Wahlen*

Die Mehrheit der Fraktion der FDP.Die Liberalen ist nach wie vor der Überzeugung, dass die Stimmberechtigten über die Wahl der Mitglieder des Regierungsrates und aus deren Mitte die Wahl des Landammanns entscheiden sollen. Wir sind trotzdem überrascht über den Richtungswechsel des Regierungsrates gegenüber dem Kantonsratsbeschluss aus der 1. Lesung. Der Kantonsrat hat anlässlich der 1. Lesung vom 10. Juni 2013 entschieden, dass die Wahl des Landammanns durch den Regierungsrat erfolgen soll. Gerne erwarten wir hierzu eine klare Antwort des Regierungsrates.

*Art. 63: Die Unvereinbarkeit*

Die Fraktion der FDP.Die Liberalen beurteilt die Formulierung der Unvereinbarkeit gemäss Vorschlag der PK für gut und stimmt dieser Fassung zu.

*Art. 74: Rechtsetzung*

Eine knappe Mehrheit der Fraktion der FDP.Die Liberalen spricht sich für die Beibehaltung des Eventualantrags gemäss der Formulierung anlässlich der 1. Lesung aus. Dazu wurde ein Antrag vorbereitet, da der Regierungsrat mit seinem aktuellen Vorschlag vom Beschluss des Kantonsrates in 1. Lesung abweicht.

*Art. 83: Sitzzahl, Hauptamt*

Einstimmig spricht sich die Fraktion der FDP.Die Liberalen dafür aus, dass die künftige Zahl der Regierungsräte durch die Stimmberechtigten von Appenzell Ausserrhoden bestimmt werden soll. Mit einer hauchdünnen Mehrheit empfiehlt die Fraktion der FDP.Die Liberalen die Wahl von sieben vollamtlichen Regierungsräten mit einem Eventualantrag lautend auf fünf vollamtliche Regierungsräte.

*Art. 84: Das Landammannamt*

Die Mehrheit der Fraktionsmitglieder spricht sich klar für die Beibehaltung des Begriffs «Landammann» aus. Dem Vorschlag des Regierungsrates bezüglich der Amtsdauer des Landammanns von zwei Jahren sowie der Bedingung für eine Wiederwahl stimmt die Fraktion der FDP.Die Liberalen klar zu.

Bei der Anzahl an Regierungsräten liegt die Meinung der Fraktion der FDP.Die Liberalen praktisch ausgewogen zwischen sieben und fünf Mitgliedern. Mit einer minimalen Mehrheit tendiert die Fraktion auf die Beibehaltung von sieben Regierungsräten. Wir sind uns bewusst, dass die Regierungsräte mit der heutigen Departementsstruktur zu viele Tätigkeiten in den operativen Geschäften ausüben müssen und sich deshalb oft zu wenig auf strategische Fragen konzentrieren können. Wir machen uns auch Sorgen darum, dass der Verwaltungsapparat bei einer Reduktion auf fünf Regierungsräte aufgestockt und hohe Kosten für die Umstrukturierung anfallen könnten. Nach wie vor stehen das Entlastungsprogramm und die regierungsrätliche Aufgabenverzichtungsplanung für die Fraktion der FDP.Die Liberalen absolut im Vordergrund. Somit wäre eine Reduktion der Departemente und Regierungsratssitze zum heutigen Zeitpunkt eigentlich ideal. Unsere Devise lautet nach wie vor: «Wenn wir die Verwaltung schon schlank und fit trimmen, können wir sie gleichzeitig auch reorganisieren.»

Die Fraktion der FDP.Die Liberalen bedankt sich beim Regierungsrat für die übersichtliche Vorlage. Ebenso verdanken wir die gute Arbeit der PK und deren Bericht und Antrag.

**Müller-Schoch–Hundwil**, im Namen der Gruppierung der Parteiunabhängigen: Der Bericht und Antrag des Regierungsrates stellt ein gutes Arbeitspapier dar. Auch die PK hat die Diskussionspunkte nochmals vertieft analysiert. Praktische Überlegungen wurden abgewogen und miteinbezogen. Dies insbesondere in Bezug auf die Anzahl Regierungsratsmitglieder und die Unvereinbarkeit. Dafür gebührt der PK ein grosser Dank. Eine Mehrheit der parteiunabhängigen Kantonsratsmitglieder ist für die Wahl von fünf Regierungsratsmitgliedern im Vollamt. Als Argument ist, dass Appenzell Ausserrhoden ein kleiner Kanton mit grossen Sparzielen ist. Darüber hinaus kann die Schnittstellenproblematik mit weniger Departementen verbessert und die Effizienz gesteigert werden. Es ist uns bewusst, dass die Sekretariate mit fünf Regierungsratsmitgliedern eher ausgebaut werden müssten. Trotzdem soll ein Anteil an Volksnähe erhalten bleiben, so auch mit der Volkswahl des Landammannes, welche im Vorfeld von der Gruppierung der Parteiunabhängigen grossmehrheitlich befürwortet wurde. In Sachen Unvereinbarkeit stand die Gruppierung der Parteiunabhängigen während der Vorberatung des Geschäfts einstimmig auf der Seite der PK. Die Möglichkeit von Eventualan-

trägen bei Gesetzen wird als Alllast der Landsgemeinde empfunden. Deshalb möchten wir klar dem Antrag des Regierungsrates folgen. Eventualanträge würden sich auf einzelne Fragen fokussieren und nicht auf die Gesamtheit eines Gesetzes. Generell stellt sich wahrscheinlich die Frage, ob man etwas verändern oder letztendlich doch mehrheitlich beim Alten bleiben will.

Die Gruppierung der Parteiunabhängigen ist für Eintreten.

**Sturzenegger–Trogen:** Ich war erstaunt, dass der Regierungsrat auf die 2. Lesung eine derart radikale Kehrtwendung bezüglich der Volkswahl des Landammanns vollzogen hat, und dies, obwohl der Kantonsrat in 1. Lesung dem Antrag des Regierungsrates mehrheitlich zustimmte. Ich weiss, dass es gesetzeskonform ist, erstaunt hat es mich trotzdem. Im Raum stehen geblieben respektive zur weiteren Abklärung an den Regierungsrat weitergeleitet wurde damals lediglich die Frage von Kantonsrat Bischof–Teufen nach der Bezeichnung des Ratspräsidiums. Der Regierungsrat schlägt uns heute vor, an der Volkswahl des Landammanns festzuhalten und die Amtszeit auf zwei Jahre zu verkürzen. Ich bin nach wie vor der festen Überzeugung, dass der Vorschlag nach der 1. Lesung, nämlich keine Volkswahl des Landammanns mit einem sich selbst konstituierenden Regierungsrat, dem heutigen Stellenwert und den Anforderungen an den Chef des Regierungsrates entspricht. Andererseits füge ich hier an, dass Art. 84 in der Form, wie er heute vorgeschlagen wird, zumindest interpretierbar ist, ja sogar innerhalb der Verfassung zum bestehenden Art. 65 Abs. 2 im Widerspruch steht. Dieser besagt klar, dass die Amtszeit für alle Behörden im Kanton vier Jahre beträgt. Ich werde mich deshalb im Rahmen der Detailberatung zu Art. 60 Abs. 1 lit. a gegen die Volkswahl des Landammanns wehren und mich anschliessend für eine angemessenen angesetzte Amtsdauer in Art. 84 sowie eine entsprechende Bezeichnung der Funktion einsetzen.

**Rohner–Rehetobel:** Ich freue mich, dass ein Eintreten unbestritten ist. Das durch mich zu Beginn aufgezeigte Stimmungsbild wurde in etwa bestätigt, einzig bezüglich der Unvereinbarkeit sind wir einigermaßen gleicher Meinung. Im Übrigen sind die strittigen Punkte der 1. Lesung, welche zum Teil mit knappen Ergebnissen bestätigt wurden, weiterhin bestehend. In der Detailberatung werden wir dazu noch mehr hören. Zu bereits angekündigten Anträgen möchte ich jetzt noch nicht Stellung beziehen. Ich danke dem Präsidenten der Finanzkommission für die Bereiterklärung, die Arbeit aufzunehmen, wenn die Abstimmung erfolgt ist und wir wissen, welcher Weg eingeschlagen wird. Die Finanzkommission hat in ihren Unterlagen dargelegt, dass auch Handlungsbedarf besteht, wenn es beim Hauptamt bleiben würde. Sie werden von Regierungsrat Weishaupt erfahren, weshalb der Regierungsrat seine Meinung bezüglich der Landammannwahl geändert hat. Auch die PK hat ihre Meinung bezüglich Art. 74 geändert, was auch erlaubt sein sollte. Manchmal beruht eine Meinungsänderung auf einem Erkenntnisgewinn – zumindest war das bei der PK der Fall.

**Regierungsrat Weishaupt:** Ich bedanke mich für Ihre Voten. Sie zeigen, wie intensiv sich die Parteien und die Gruppierung der Parteiunabhängigen mit dieser Staatsleitungsreform beschäftigt haben. Das freut den Regierungsrat und es ist auch wichtig für unsere Verfassung. Ich verdanke auch die Wertschätzung für die geleistete Arbeit und die gute Vorlage – ich möchte sie gerne an die Mitarbeitenden in unserer Verwaltung weitergeben, vor allem an Ratschreiber Nobs und die Kantonskanzlei. Auch ich will es bei wenigen Worten belassen, diese sind aber notwendig, bevor wir gleich in die Detailberatung einsteigen. Ich danke der Finanzkommission und ihrem Präsidenten. Es ist wichtig, dass sie sich in der jetzigen Phase mit Varianten beschäftigt und diese vorbereitet. Nach der Abstimmung am 18. Mai 2014 besteht nicht viel Zeit bis zum 1. Juni 2015. So sehen wir es auch in der Verwaltung bezüglich der Reorganisation, welche wir derzeit vorbereiten. Auch in diesem Fall müssen wir zweigleisig fahren, zurzeit ist das nicht anders möglich. Eine

Differenz besteht sicher in der Einschätzung, welches die Initialkosten für den Reorganisationsprozess sein werden. Der Regierungsrat geht von 350'000 Franken aus, die Finanzkommission von 100'000 Franken. Vielleicht liegt die Wahrheit schlussendlich irgendwo in der Mitte. Wir müssten einmal zusammenkommen und uns gegenseitig erklären, was gemeint und vorgesehen ist. Das wird sicher Gegenstand des Voranschlagsprozesses sein. Es besteht also noch Zeit, diese Frage zu klären.

Mit kleinen Differenzen folgen die meisten Parteien und die Gruppierung der Parteiunabhängigen den Anträgen des Regierungsrates und den Vorstellungen der PK. Eine grössere Differenz ergibt sich zur SVP-Fraktion, welche sich klar für das Hauptamt ausspricht. Kantonsrat Meng–Teufen erkundigte sich konkret nach dem Nutzen der Reform. Es geht wirklich um die Kosteneinsparungen. Wir haben heute den ganzen Morgen und den halben Nachmittag gerungen, um Kosten einsparen zu können. Der Regierungsrat ist der Überzeugung, dass im Zusammenhang mit der aktuellen Aufgabenüberprüfung eine einmalige Chance besteht, diese mit einer Reduktion der Departemente zu verbinden. Bei der Aufgabenüberprüfung handelt es sich nicht um eine Kür, sondern um ein Pflichtprogramm. Wird eine Verbindung hergestellt, greift der Rechen tiefer und es kann mehr aufgewühlt werden. Dann kann wirklich reorganisiert werden und längerfristig ein Effizienzgewinn erfolgen.

Zur Volksnähe: Ich bin der Meinung, dass die Kantone Graubünden, Thurgau, Glarus und Schaffhausen durchaus über volksnahe Regierungen verfügen. All diese Kantone haben fünf Mitglieder im Regierungsrat. Die Volksnähe misst sich nicht an der Anzahl der Regierungsratsmitglieder. Als wir zu Besuch an der Glarner Landsgemeinde waren, hatten wir den Eindruck, dass der Regierungsrat sehr volksnah ist – auch in einem Fünfergremium. Der Volksnähe-Test findet am 18. Mai 2014 statt und ich lasse offen, wer gewinnen wird. Die Kantonsräte Biasotto–Urnäsch und Sturzenegger–Trogen haben die Frage zur Kehrtwende des Regierungsrates bezüglich der Wahl des Landammanns aufgeworfen. Der PK-Präsident hat bereits ausgeführt, dass es nicht verboten ist, gescheitert zu werden. Wir hatten tatsächlich einen neuen Erkenntnisgewinn. Einerseits erfolgte eine Analyse der Diskussion anlässlich der 1. Lesung im Kantonsrat. In Anbetracht dieser folgte die Erkenntnis, dass der Regierungsrat den Puls möglicherweise nicht richtig gespürt hat. Wir waren der Ansicht, falsch gelegen zu haben und waren für einen Wechsel. Andererseits haben wir die Vernehmlassungsantworten beigezogen, die Volksdiskussion analysiert und uns umgehört. Wir waren der Meinung, in diesem Punkt zeigen zu können, dass wir einmal ein Landsgemeindekanton waren und deshalb am Begriff «Landammann» festgehalten werden soll. Die Legitimation des Regierungsrates kann gestärkt werden, indem der Landammann durch das Volk gewählt wird. Es handelt sich nicht nur um eine Stärkung des Landammannamtes, sondern es stärkt den gesamte Regierungsrat. Diese Überlegungen haben uns dazu bewogen, einen Wechsel zu vollziehen. Schlussendlich hat aber sicher auch die Frage nach einem Eventualantrag eine Rolle gespielt. Wird dem Volk ein Eventualantrag vorgelegt, ist es besser, wenn dieser klar ist und die Abweichung vom Hauptantrag zum Eventualantrag klein ist beziehungsweise sich auf die Frage nach fünf oder sieben Regierungsmitgliedern beschränkt. Diese Überlegungen haben den Regierungsrat dazu bewogen, eine Kehrtwende zu machen.

*Eintreten* ist unbestritten.

*Detailberatung.*

**Kantonsratspräsidentin Beeler–Wald:** Auf Ihren Pulten finden Sie eine Tischaufgabe, anhand welcher wir die Detailberatung durchführen werden. Auf dem Papier wurden die Artikel der Vorlage nach Themen grup-

piert. Ich bitte Sie, darauf zu achten, Anträge zu bestimmten Artikeln am richtigen Ort anzubringen. Wenn wir alle Artikel beraten haben, folgt die Schlussabstimmung. Erst im Anschluss daran werden wir darüber abstimmen, ob ein Eventualantrag gestellt werden soll. Danach werden wir über den Inhalt des Eventualantrages befinden. Wir nehmen nun also die Beilage 2.1 und die Tischaufgabe zur Hand.

## Hauptantrag

### Art. 63

<sup>1</sup> Niemand kann gleichzeitig angehören

b<sup>bis</sup>) dem Kantonsrat und dem Personal des Kantons und seiner Anstalten in einer durch das Gesetz bezeichneten leitenden Stellung;

Die PK beantragt folgende Änderung von Art. 63 Abs. 1 lit. b<sup>bis</sup>:

b<sup>bis</sup>) dem Kantonsrat und dem Personal des Kantons und seiner Anstalten in einer durch das Gesetz bezeichneten leitenden oder den Regierungsrat unmittelbar unterstützenden Stellung;

*Der Regierungsrat schliesst sich diesem Antrag an.*

### Art. 74

<sup>2</sup> Er erlässt Gesetze unter dem Vorbehalt des fakultativen Referendums. Er kann Eventualanträge stellen. Findet keine Volksabstimmung statt, so fällt der Eventualantrag dahin.

<sup>2bis</sup> Er erlässt Verordnungen im Rahmen von Verfassung und Gesetz.

Der Regierungsrat beantragt folgende Änderung von Abs. 2 und Abs. 2<sup>bis</sup>:

<sup>2</sup> Er erlässt Gesetze unter dem Vorbehalt des fakultativen Referendums sowie Verordnungen im Rahmen von Verfassung und Gesetz.

<sup>2bis</sup> *gestrichen*

**Meier–Herisau** beantragt namens der Fraktion der FDP. Die Liberalen die Beibehaltung der Fassung gemäss 1. Lesung.

Weil der Antrag des Regierungsrates zu Art. 74 Abs. 2 und Abs. 2<sup>bis</sup> unbestritten ist, gäbe es keine Abstimmung und somit würde der Antrag des Regierungsrates stillschweigend angenommen. Die Mehrheit der Fraktion der FDP. Die Liberalen möchte aber die Fassung gemäss 1. Lesung beibehalten. Aus diesem Grund stelle ich diesen Antrag. Gesetzesvorlagen können nicht immer aufgrund eines Aspektes beurteilt werden, manchmal macht es Sinn, zwei Varianten in Betracht zu ziehen. In manchen Situationen könnten zwei Varianten angenommen werden und trotzdem können sich die Kantonsratsmitglieder stark auf die eine oder andere Variante einstellen. In solchen Fällen fände ich es korrekt, wenn das Volk den Entscheid übernehmen kann. Es geht dann aber klar nur um einen Aspekt, es können nicht beliebig viele Varianten vorgeschlagen werden. Somit hat auch das Volk die Möglichkeit, aktiv mitzugestalten, wenn es um einzelne Bereiche geht. Nach unserer Meinung ist das keine Schwächung der Volksrechte, sondern eine Stärkung. Wir fragen uns,

weshalb Eventualanträge bei Verfassungsänderungen möglich sein sollen, jedoch nicht bei Gesetzesänderungen. Normalerweise sind Gesetzesvorlagen näher beim Volk, es versteht die Regelungen in Gesetzen leichter, als jene in der Verfassung – auf diese folgt immer noch das Ausführungsgesetz. Wir haben das Vertrauen in den Kantonsrat, dass die Eventualanträge wie bereits in der Vergangenheit sorgfältig angewandt werden. Bei der Beratung des Finanzhaushaltsgesetzes kam niemand auf die Idee, einen Eventualantrag zu stellen – dieses war dafür nicht geeignet. Der Vergleich der PK ist deshalb an den Haaren herbeigezogen.

**Rohner–Rehetobel:** Ich habe bereits ausgeführt, dass die PK ihre Meinung diesbezüglich geändert hat. Bei der Betrachtung der bisherigen Fälle, bei welchen ein Eventualantrag zu einem Gesetz zur Anwendung gekommen ist, sind wir zum Schluss gekommen, dass es keinen praktischen Nutzen gibt. Zu HRM2 (Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden) gab es einerseits eine Generalopposition. Andere sagten, sie wollten keine Profis in der GPK und wieder andere waren der Meinung, die Gemeinden würden mit den Abschreibungen «gevogetet». Was hätte in einem solchen Fall in einen Eventualantrag gepackt werden sollen? Der Regierungsrat hat richtigerweise erkannt, dass mit einem Eventualantrag die Gefahr besteht, dass ein Element aus einem Gesamtsystem herausgebrochen wird und sich die Opposition als Folge genau auf diesen Punkt fokussieren kann. Über die anderen Aspekte würde dann nicht mehr diskutiert. Beim Gesundheitsgesetz war dies der Fall, es gab sehr umstrittene Punkte, wie beispielsweise die Anzeigepflicht des Gesundheitspersonals. Darüber wurde aber nicht mehr diskutiert, es ging nur noch ums Rauchen. Diese Gefahr ist nicht ausser Acht zu lassen. Zur Frage, weshalb bei der Verfassung die Möglichkeit eines Eventualantrages bestehen soll, hingegen dies bei Gesetzen nicht sehr sinnvoll wäre: Gesetze bilden in der Regel ein einheitliches System einer ganzen Anzahl an Vorschriften, welche einen Problemkreis regeln. Bei der Verfassung gibt es fast ausschliesslich Teilrevisionen. Es sind also nur einzelne Themen betroffen, manchmal nur ein Absatz oder zwei, drei Bestimmungen – es handelt sich nicht um ein Gesamtsystem. Aus diesem Grund ist ein Eventualantrag zu Verfassungsvorlagen eher möglich als bei Gesetzen. Einzelne Fragen können eher betrachtet werden, wenn sie nicht in einem Gesamtzusammenhang stehen.

**Regierungsrat Weishaupt:** Die Frage zum Eventualantrag bei Gesetzesvorlagen wurde im Hinblick auf die 2. Lesung am intensivsten ausgeführt. Ab S. 11 des Berichts und Antrags hat der Regierungsrat nochmals klar gemacht, weshalb unbedingt darauf verzichtet werden muss. Die entscheidenden Ausführungen dazu finden Sie in der Mitte von S. 11. Hielten Sie an der Fassung gemäss 1. Lesung fest, würden Sie das fakultative Referendum als Oppositionselement aushebeln und in diesem Sinn die Schwächung des fakultativen Referendums herbeiführen. Das soll ja nicht das Ziel dieser Verfassungsrevision sein. Kantonsrat Meier–Herisau erkundigte sich nach dem Unterschied zu einer Abstimmung auf Verfassungsebene. Auf S. 11 im Bericht und Antrag des Regierungsrates finden Sie folgende Ausführung: «Auf der Verfassungsebene ist die Ausgangslage eine andere. Hier entscheiden die Stimmberechtigten abschliessend und in jedem Fall. Sie haben die wesentlichen Entscheidungen zu treffen. In der Gesetzgebung ist primär der Kantonsrat in der Pflicht. Er ist das gesetzgebende Organ.» Im nächsten Abschnitt werden die Probleme beschrieben, welche sich der Kantonsrat einhandeln könnte. Dies würde nicht zu Klarheit beitragen – im Gegenteil, es könnten schwierige Situationen entstehen. Gerade die Abstimmung zum Gesundheitsgesetz war kompliziert und nicht unbedingt klar. Ich möchte Sie davor warnen, auf die Fassung gemäss 1. Lesung zurückzukommen.

**Meier–Herisau:** Ich erlaube mir eine kurze Ergänzung meiner Argumentation. Wenn ich es richtig sehe, so haben wir nachher die Möglichkeit, einem Gesetz zuzustimmen, es abzulehnen oder mit einem Drittel der Kantonsratsmitglieder das Behördenreferendum zu ergreifen. Was ist nun besser? Ein Behördenreferendum,

wobei nur Ja oder Nein gestimmt werden kann oder ein Eventualantrag, mit welchem dem Volk vermittelt werden kann, dass wir dem Gesetz eigentlich zustimmen, uns aber in einer Sache nicht ganz sicher sind und zwei Varianten möglich wären. Genau aus diesem Grund bin ich dafür, dass mittels eines Eventualantrags abgestimmt werden kann.

*Der Antrag des Regierungsrates wird mit 50:8 Stimmen bei 2 Enthaltungen gutgeheissen.*

**Kantonsratspräsidentin Beeler–Wald:** Kantonsrat Müller–Speicher und Regierungsrat Frei haben den Saal verlassen. Sie führen heute Abend ein Streitgespräch zum Entlastungsprogramm 2015 auf TVO.

#### **Art. 83**

<sup>1</sup> Der Regierungsrat besteht aus fünf vollamtlichen Mitgliedern.

Die PK beantragt folgende Änderung von Art. 83 Abs. 1:

<sup>1</sup> Der Regierungsrat besteht aus sieben vollamtlichen Mitgliedern.

**Lutz–Grub:** Erlauben Sie mir, einen Bogen zum Entlastungsprogramm zu schlagen. Wir haben bei dessen Beratung einige Male gehört, dass auch die Verwaltung im Rahmen des Paketes 2 ihre Aufgaben machen soll. Dabei habe ich Zweifel und Skepsis herausgespürt. Für mich ist aber völlig klar und unbestritten, dass die Verwaltung ihren Beitrag leisten und ihren Job machen wird. Dazu benötigt sie aber klare und gute Rahmenbedingungen. Erinnern Sie sich an letzten Montag? Appenzell Ausserrhoden war zu dieser Zeit nicht am Segeln wie heute Morgen, sondern am Bobfahren – und wie. Wir durften uns über die Silbermedaille des Zweierbob-Teams Hefti/Baumann an den Olympischen Spielen freuen. Was hat zu diesem Erfolg geführt? Ein starker Anschub beim Start, der mächtig Schub für die Fahrt zum Erfolg gab. Der Kantonsrat hat es in der Hand: Er kann dem Paket 2 des Entlastungsprogramms heute zusätzlich mächtig Schub verleihen, indem er das Fünfermodell unterstützt. Ein solches würde eine Reorganisation der kantonalen Verwaltung notwendig machen. Auf den ersten Blick ist das eine grosse Herausforderung, auf den zweiten Blick aber auch eine riesige Chance. Eine Chance, die zusätzlich notwendig ist, um dem Paket 2 zum nötigen Erfolg zu verhelfen.

**Balmer–Herisau:** Ich äussere mich nicht zu der Anzahl Regierungsräte, meine Meinung ist bekannt. Die SP-Fraktion ist sich uneins und konnte keine Mehrheit für fünf oder sieben Regierungsräte finden. Ich kann mir gut vorstellen, dass die Delegiertenversammlung der SP Appenzell Ausserrhoden zu dieser Frage Stimmfreigabe beschliessen wird. Ich möchte an dieser Stelle die Voten von Kantonsrat Rohner–Rehetobel und Regierungsrat Weishaupt aufnehmen. Beide hatten Recht mit ihrer Aussage, dass der Kantonsrat heute nicht über die Entlohnung des Regierungsrates debattiert, dafür ist jetzt nicht der richtige Zeitpunkt. Wenn der Zeitpunkt jedoch gekommen ist, dann bitte ich den Präsidenten der Finanzkommission, gute Grundlagen für Vergleiche zu schaffen. Meiner Meinung nach ist es gut und hilfreich, was die Finanzkommission in ihrem Bericht auf S. 2 im Diagramm mit Daten anderer Kantone dargestellt hat. Genau solche Aufstellungen sind aber verfänglich. Können Sie beispielsweise aus diesem Diagramm herauslesen, welche Kantone fünf und welche sieben Regierungsratsmitglieder haben? Sehen Sie, ob es sich um ein Haupt- oder ein Vollamt handelt? Wissen Sie, wie mit Nebeneinkünften verfahren wird – sprich, ob sie Teil dieser Summe sind oder

nicht? Ich möchte diese Diskussion nicht weiter fortsetzen. Ich bitte die Finanzkommission, im Anschluss an die Abstimmung im Mai die Entlohnung eines Mitglieds des Regierungsrates mit einer korrekten und vergleichbaren Datenbasis abzubilden.

**Wüthrich–Wolfhalden:** Im Grundsatz danke ich der PK, insbesondere ihrem Präsidenten, für die geleistete Arbeit. Trotzdem möchte ich mein Erstaunen zur Kenntnis bringen. Obwohl der Kantonsrat in der 1. Lesung mit einer Mehrheit für fünf Regierungsratssitze gestimmt hat, hält die PK unbeirrbar mehrheitlich an ihrem Vorschlag für sieben Regierungsratsmitglieder fest. Als Alibiübung muss wohl die Einladung des Glarner Ratschreibers an die PK-Sitzung gewertet werden. Herr Hansjörg Dürst wies gemäss PK-Bericht klar darauf hin, dass mit der Reduktion der Mitgliederzahl eine effizientere Arbeit des Gremiums gelungen ist und sich heute auch eine bessere Arbeitsatmosphäre in der Glarner Regierung feststellen lässt. Dabei muss man wissen, dass die Glarner Regierung 2002 eine Reduktion noch ablehnte und erst 2004 – nach einer breiten Vernehmlassung – an der Landsgemeinde mit dem Fünfvorschlag antrat. Vielleicht führten die Diskussionen in Obwalden und Luzern zur Einsicht, eine Korrektur vorzunehmen zu wollen, weil dort das Volk der SVP-Initiative deutlich folgte und für eine effiziente Regierung und eine schlanke Verwaltung einstand. So kann ich schlecht nachvollziehen, wie die PK an ihrem bereits unterlegenen Vorschlag festhält und diesen unbeirrbar mit platzfüllenden Argumenten im Bericht und Antrag nach wie vor vertritt. Die Angst um einen Platzverlust in der Regierung scheint bei einem Teil der PK-Mitglieder gross zu sein, dabei werden in Appenzell Ausserrhoden nach wie vor Köpfe und weniger die Parteifarben gewählt. Im Weiteren – und ich schliesse mich diesbezüglich dem Votum von Kantonsrätin Lutz–Grub an – kann ich mir nicht vorstellen, wie der Regierungsrat das Paket 2 zum Entlastungsprogramm bewerkstelligen will, wenn er diese Handlungsoption für eine einschneidende Veränderung nicht erhält. Die Kleinheit und Überschaubarkeit des Kantons spricht für eine Reduktion der Anzahl Regierungsratsmitglieder. Die Reduktion der Anzahl Mitglieder vereinfacht und beschleunigt den gegenseitigen Informationsfluss und erleichtert die Koordination zwischen den Direktionen deutlich. Ich bitte Sie, dem Antrag des Regierungsrates zu folgen.

**Rohner–Rehetobel:** Die PK hat nun etwas Schelte erhalten, weil sie sich nicht bewegt hat. Aus der Abstimmung in der PK hat ein sehr knappes Ergebnis resultiert. Es gab Abstimmungen in der PK, die viel klarer ausfielen und worauf eine Bewegung erfolgte. Mir ist wichtig zu sagen, dass sich die PK bewegt hat. Die Argumente für ein Fünfer- und ein Siebener-Gremium können kurz zusammengefasst werden: Es gibt rationale und emotionale Gründe, oder anders: Effizienz versus Bürgernähe. Dazu hat jeder seine Meinung, der Regierungsrat hat sie offengelegt, ebenso die PK. Die PK hat sich insofern bewegt, da sie für einen Eventualantrag ist. Das ist der entscheidende Punkt. Letztlich sollen die Bürger über diese Frage entscheiden. Deshalb weise ich den Vorwurf der Unbeweglichkeit der PK zurück.

*Der Antrag der PK wird mit 32:23 Stimmen bei 5 Enthaltungen abgelehnt.*

#### **Art. 84 und Art. 60**

#### **Art. 84**

<sup>3</sup> Der Regierungsrat wählt aus seiner Mitte eine Person, die das Landammannamt bekleidet. Die Amtsdauer beträgt zwei Jahre.

**Art. 60**

<sup>2</sup> Die Stimmberechtigten wählen

a) Die Mitglieder des Regierungsrates;

Der Regierungsrat beantragt folgende Änderungen von Art. 84 Abs. 3 und Art. 60 Abs. 2 lit. a:

**Art. 84**

<sup>3</sup> Die Wahl ins Landammannamt findet alle zwei Jahre statt. Nach Ablauf einer vollen Amtsdauer ist für eine Amtsdauer auszusetzen.

**Art. 60**

<sup>2</sup> Die Stimmberechtigten wählen

a) Die Mitglieder des Regierungsrates und aus deren Mitte die Person, die das Landammannamt bekleidet;

**Sturzenegger–Trogen** beantragt folgende Änderungen von Art. 84 und Art. 60 Abs. 2 lit. a:

**Art. 84**

Das Präsidium des Regierungsrates

<sup>1</sup> Der Präsident oder die Präsidentin des Regierungsrates leitet, plant und koordiniert die Arbeit des Regierungsrates.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat wählt aus seiner Mitte jeweils für zwei Jahre die Person, welche das Präsidium bekleidet.

**Art. 60**

Beibehaltung der Fassung gemäss 1. Lesung.

In seiner Begründung für die Volkswahl des Landammannamtes schreibt der Regierungsrat unter anderem: «Die Volkswahl korrespondiert mit der starken verfassungsrechtlichen Stellung, die dem Landammann nach Art. 84 Abs. 1 zukommt.» Meine Beurteilung ist in dieser Beziehung weit nüchterner. Art. 84 besagt in Abs. 1: «Wer das Landammannamt innehat, präsidiert den Regierungsrat.» Und Abs. 2 lautet: «Er oder sie leitet, plant und koordiniert die Arbeit des Regierungsrates.» Also keine weiteren Kompetenzen, als diejenigen, eines primus inter pares. Andererseits sind wir uns aber bewusst, dass die zusätzlichen Funktionen und Pflichten eine nicht zu unterschätzende zusätzliche Arbeitsbelastung bedeuten. Deshalb streben wir in Art. 84 eine Amtszeitbeschränkung auf zwei Jahre an. Dies nicht im Sinne einer Einschränkung der Macht des Landammannes, sondern um die zusätzliche Belastung unter den Regierungsratsmitgliedern wenigstens zeitlich verteilen zu können. Besinnen Sie sich aber auch nochmals auf unsere Debatte anlässlich des vorletzten Geschäfts. Eine Volkswahl des Landammannes bedeutet, dass zwischen den alle vier Jahre stattfindenden Gesamterneuerungswahlen ein zusätzlicher Wahlgang für den Landammann durchgeführt werden muss. Das bedeutet nicht zu unterschätzende zusätzliche Kosten für die Staatskasse. Und vergessen Sie nicht, dass dies zu zusätzlichen Wahlkämpfen in zweijähriger Kadenz, verbunden mit entsprechenden Auseinandersetzungen und Kosten für die Parteien, führt. Ein sich selbst konstituierender Regierungsrat erfüllt die Anforderungen unserer Zeit. Geben Sie sich einen Ruck. Geben Sie einer zeitgemässen, den heute gelebten Verhältnissen angepassten Lösung Ihre Stimme, und verzichten wir auf die Volkswahl des Landammannes.

Für das Wahlverfahren stelle ich den Antrag, dass sich im Sinne des Vorschlags der 1. Lesung der Regierungsrat selbst konstituiert und den Chef aus seiner Mitte selbst wählt. Ebenfalls bin ich der Meinung, dass eine Einschränkung der Amtszeit in Anbetracht der zusätzlichen Belastung für die ausführende Person sinnvoll oder aus heutiger Sicht sogar zwingend ist. Ich möchte dabei deutlich darauf hinweisen, dass diese Beschränkung der Amtszeit zur Entlastung für die Person aber auch für die Führung des betroffenen Departements gefordert werden muss. Sie dient nicht wie bisher der Einschränkung der Macht des Amtsinhabers. Es ist mir aber auch wichtig, noch darauf hinzuweisen, dass die Formulierung von Art. 84 in der Form, wie sie vom Regierungsrat sowohl für die 1. als auch für die 2. Lesung vorgeschlagen wurde, im Widerspruch zu Art. 65 Abs. 1 der Kantonsverfassung steht, welcher abschliessend für die kantonalen Behörden eine Amtsdauer von vier Jahren vorschlägt. Im Sinne einer der heutigen Zeit angepassten Lösung stelle ich den Antrag für eine radikale Neuformulierung von Art. 84. Diese Form gibt der Funktion des Chefs den richtigen Namen und sie regelt die Dauer, welche für den Zeitraum der Funktionsausübung vorgesehen ist. Das Gremium wird sich aber aus eigenem Interesse hüten, ein Mitglied über mehrere Jahre und ohne Unterbrechung als Chef zu wählen.

**Wiesli–Teufen:** Ich habe Verständnis für den Antrag von Kantonsrat Sturzenegger–Trogon, möchte aber davor warnen, drei Themen miteinander zu vermischen. Erstens geht es Kantonsrat Sturzenegger–Trogon darum, dass sich die Regierung selbst konstituiert. Zweitens versteht er unter der Formulierung «volle Amtsdauer» eine Dauer von vier Jahren. In diesem Abschnitt wird aber davon gesprochen, dass die Wahl ins Landammannamt alle zwei Jahre stattfindet. Daraus lässt sich eindeutig schliessen, dass die volle Amtsdauer des Landammannes zwei Jahre beträgt. Aus diesem Grund besteht meiner Meinung nach kein Widerspruch zu Art. 65 der Kantonsverfassung. Viel wichtiger ist, dass in einem dritten Punkt untergeht, was der Regierungsrat in seinem Entwurf vorsieht, nämlich dass eine Amtsdauer auszusetzen ist. Gemäss der Formulierung von Kantonsrat Sturzenegger–Trogon dauert eine Amtsdauer zwei Jahre. Bei der darauffolgenden Wahl kann dieselbe Person wiedergewählt werden, was dann vier Jahren entsprechen würde. Der Regierungsrat möchte etwas anderes: Das Amt des Landammannes dauert zwei Jahre und dann kommt eine andere Person zum Zug. Diese Punkte sollen nicht miteinander vermischt werden. Wir sollten darüber abstimmen, ob sich der Regierungsrat erstens selbst konstituiert und zweitens, ob dem Antrag des Regierungsrates gefolgt werden soll, dass eine Amtsdauer auszusetzen ist, wenn eine zweijährige Präsidentendauer erfolgte.

**Sturzenegger–Herisau:** Ich kann den Antrag von Kantonsrat Sturzenegger–Trogon nachvollziehen. Er entspricht der Reorganisation der Staatsleitung. Zu den Ausführungen von Kantonsrat Wiesli–Teufen habe ich mich gefragt, ob dieses Problem mit einem Turnus gelöst werden könnte. Ich frage Kantonsrat Sturzenegger–Trogon, ob er sich das auch überlegt hat. Wenn sich die Regierung selbst konstituiert und somit das Präsidium festlegt, könnte dann die Frage zur Amtsdauer nicht mit einem festgelegten Turnus gelöst werden?

**Rohner–Rehetobel:** Ich möchte nur noch auf den Widerspruch zu Art. 65 der Kantonsverfassung eingehen. Darin wird die Amtsdauer für alle Behördenmitglieder auf vier Jahre festgelegt. Dabei handelt es sich um eine allgemeine Bestimmung. Für den Landammann beziehungsweise für den Regierungspräsidenten würde Art. 84 eine besondere Bestimmung gelten. Kantonsrat Sturzenegger–Trogon und ich fuhren als Studenten zur selben Zeit nach Bern. Mir wurde damals als junger Jurist beigebracht, dass eine allgemeine Gesetzesregel weichen muss, wenn eine spezielle Regel gilt. Genau diesen Fall haben wir bezüglich Art. 84. Im Übrigen handelt es sich nicht um den einzigen Fall. In Art. 73 der Kantonsverfassung besteht auch eine abweichende Amtsdauer des Kantonsratspräsidiums und der Mitglieder des Büros. Es würde sich also um einen gängigen Widerspruch handeln (Erweiterung).

**Regierungsrat Weishaupt:** Ich danke dem PK-Präsidenten für seine Ausführungen. Wir haben die Frage bezüglich eines Widerspruchs eingehend geklärt und auch Ratschreiber Nobs kommt klar zum Schluss, dass kein Widerspruch besteht. Ich bin froh, dass diese Frage eindeutig geklärt werden kann. Ich möchte noch einige weitere Punkte aufnehmen, wobei Kantonsrat Wiesli–Teufen bereits einiges klargelegt hat. Folgen wir dem Verfassungstext, ist der Landammann primus inter pares. Aus Tradition hat das Landammannamt im Volk jedoch eine besondere Stellung, welche es auch behalten soll. Bezüglich der zweijährigen Amtsdauer des Landammannes ist der Regierungsrat der Überzeugung, dass es sich um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Belastung und Kontinuität handelt. Vier oder sogar fünf Jahre können eindeutig zu lang sein, die Belastung wäre zu gross. Wir sehen aber auch, dass Kontinuität eine hohe Bedeutung hat – innerhalb des Kantons aber auch bei der Pflege von Aussenbeziehungen. Auch andere Kantone liebäugeln diesbezüglich mit Reformen, die Kantone Basel-Stadt und Waadt haben die Amtsdauer beispielsweise auf fünf Jahre erhöht. Beide Kantone sind nun aber zur Erkenntnis gelangt, dass diese Amtsdauer eine zu lange Zeit ist. Im Austausch mit anderen Kantonen erhielten wir einige Male die Rückmeldung, dass es sich bei einer Amtsdauer von zwei Jahren um eine vernünftige Lösung handelt. Es sind wohl zusätzliche Wahlgänge notwendig, andererseits hat es in den letzten Jahren im Zusammenhang mit den Landammannwahlen immer wieder zusätzliche Wahlgänge gegeben. Landammann Alice Scherrer trat vorzeitig zurück und ihr Nachfolger, Regierungsrat Brunnschweiler, wurde vor den Gesamterneuerungswahlen gewählt. Landammann Hans Diem musste aus gesundheitlichen Gründen zurücktreten und seine Nachfolgerin Landammann Koller-Bohl wurde ebenfalls ausserhalb der ordentlichen Termine gewählt. Solche Fälle gab es in der Vergangenheit immer wieder und sie führten nicht zu Problemen. Ich bitte Sie, dem Antrag des Regierungsrates zu folgen.

**Sturzenegger–Trogen:** Ich möchte Kantonsrat Sturzenegger–Herisau noch eine Antwort geben. Die Formulierung in Art. 84 Abs. 2 lautet klar: «...wählt aus seiner Mitte jeweils für zwei Jahre...». Das ist eine ähnliche Formulierung, wie wir sie für das Kantonsratspräsidium kennen. Weil die Funktion nicht mehr mit einem Amt bezeichnet wird, weichen wir der Frage betreffend einer vierjährigen Amtsdauer elegant aus.

**Näf–Heiden:** Ich möchte betreffend der Kosten für einen zusätzlichen Wahlgang einen Bogen zur Debatte von heute Morgen schlagen und Ihnen sagen, dass es nicht so gefährlich wäre, wenn wir bei einer zweijährigen Amtsdauer bleiben würden, denn die Kosten für den Wahlgang würden die Gemeinden bezahlen. Auch in einer Reform darf Tradition Platz haben. Deshalb bin ich für die Bezeichnung «Landammann» und eine zweijährige Amtsdauer.

**Wiesli–Teufen:** Ich möchte beliebt machen, einzeln über die beiden Absätze in Art. 84 abzustimmen. Sollten beide Absätze gemäss Antrag von Kantonsrat Sturzenegger–Trogen angenommen und dadurch der neue Abschnitt gemäss Regierungsrat aufgehoben werden, der besagt, dass für eine Amtsdauer auszusetzen ist, würde ich den Antrag stellen, diesen in Ergänzung wieder aufzunehmen.

**Ratschreiber Nobs:** Es wäre wohl möglich, die beiden Absätze des Antrages von Kantonsrat Sturzenegger–Trogen zu trennen und die beiden Varianten zu kombinieren. Abs. 1 und 2 gemäss 1. Lesung könnten Abs. 1 des Antrags von Kantonsrat Sturzenegger–Trogen gegenübergestellt werden. Anschliessend würde Abs. 2 gemäss Antrag Sturzenegger–Trogen separat zur Abstimmung kommen. Aus meiner Sicht macht das aber keinen Sinn, denn die beiden Absätze hängen unmittelbar voneinander ab. Ich würde integral über den Antrag von Kantonsrat Sturzenegger–Trogen abstimmen lassen.

**Sturzenegger–Troger:** Ich schlage vor, zuerst über Art. 60 abzustimmen und über die Volkswahl des Landammanns zu befinden. Ich kann mir vorstellen, dass bei einer Volkswahl nicht mehr über Art. 84 diskutiert werden muss.

**Balmer–Herisau:** Ich möchte folgende Verständnisfrage an Kantonsrat Sturzenegger–Troger richten: Verstehe ich es richtig, dass unabhängig der Anzahl Regierungsratsmitglieder der Begriff «Landammann» wegfällt und eine Selbstkonstituierung vorgenommen würde? Oder möchten Sie das am Schluss in den Eventualantrag integrieren?

**Sturzenegger–Troger:** Ja, das ist korrekt – unabhängig von der Anzahl Regierungsratsmitglieder.

**Kantonsratspräsidentin Beeler–Wald:** Wir stimmen jetzt über den Antrag von Kantonsrat Sturzenegger–Troger zu Art. 84 ab.

**Sturzenegger–Troger:** Ich stelle den Gegenantrag, dass zuerst über Art. 60 abgestimmt wird. Es macht wirklich keinen Sinn, über Art. 84 abzustimmen, wenn noch nicht über Art. 60 befunden wurde. Erfolgt die Landammannwahl durch das Volk, erübrigt sich Art. 84 Abs. 2 von vornherein, dann muss gar nicht mehr darüber diskutiert werden.

**Regierungsrat Weishaupt:** Ich möchte die Diskussion nicht verlängern, aber weil gewechselt wurde, bitte ich Sie, dem Antrag des Regierungsrates, der auch von der PK gestützt wird, zu folgen, damit in dieser Frage nachher Klarheit herrscht.

**Wiesli–Teufen:** Die Mitglieder des Kantonsrates aus den hinteren Rängen können nicht alles lesen, was auf der Anzeigetafel eingeblendet wird, da es zu klein geschrieben ist. Wir sind darauf angewiesen, dass vor einer Abstimmung gesagt wird, worüber abgestimmt wird.

*Der Antrag von Kantonsrat Sturzenegger–Troger zu Art. 60 Abs. 2 lit. a wird mit 36:23 Stimmen bei 1 Enthaltung abgelehnt.*

Nachdem der Antrag von Kantonsrat Sturzenegger–Troger zu Art. 60 Abs. 2 lit. a abgelehnt wurde, zieht er den Antrag zu Art. 84 zurück.

*In der Schlussabstimmung stimmt der Kantonsrat dem Hauptantrag zur Teilrevision der Kantonsverfassung in 2. Lesung mit 53:7 Stimmen ohne Enthaltung zu.*

*Der Kantonsrat stimmt der Unterbreitung eines Eventualantrages mit 43:15 Stimmen bei 2 Enthaltungen zu.*

## Eventualantrag

### Art. 83

<sup>1</sup> Der Regierungsrat besteht aus sieben vollamtlichen Mitgliedern.

Die PK beantragt folgende Änderung von Art. 83 Abs. 1:

<sup>1</sup> Der Regierungsrat besteht aus fünf vollamtlichen Mitgliedern.

Nachdem der Antrag des Regierungsrates zu Art. 83 Abs. 1 im Hauptantrag gutgeheissen wurde, zieht die PK ihren Antrag zurück.

**Rohner–Rehetobel:** Hätte die PK in dieser Frage obsiegt, hätte sie den Antrag auf eine Eventualabstimmung gestellt. Nun hat der Regierungsrat obsiegt und die PK schliesst sich dem regierungsrätlichen Eventualantrag an. Fazit: Es soll über die regierungsrätliche Variante abgestimmt werden.

*In der Schlussabstimmung stimmt der Kantonsrat dem Eventualantrag zur Teilrevision der Kantonsverfassung in 2. Lesung mit 46:13 Stimmen bei 1 Enthaltung zu.*

Die Vorlage untersteht dem obligatorischen Referendum. Die Volksabstimmung findet am Sonntag, 18. Mai 2014, statt.

## 5. Interpellation Judith Egger, Speicher, automatischer Abgleich der Hotelgast-Daten mit den Fahndungssystemen der Polizei, Antwort des Regierungsrates

Am 27. Oktober 2013 reichte Kantonsrätin Egger–Speicher eine Interpellation bezüglich automatischer Abgleich der Hotelgast-Daten mit den Fahndungssystemen der Polizei ein. Sie ersucht den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie beurteilt der Regierungsrat den in Appenzell Ausserrhoden praktizierten Umgang mit den Hotelgast-Daten aus datenschutzrechtlicher Sicht?
2. Wie beurteilt der Regierungsrat den systematischen Abgleich der Hotelgast-Daten in Bezug auf die Vereinbarkeit mit dem Schengen-Abkommen?
3. Auf welche gesetzliche Grundlage stützt sich der systematische verdachtsunabhängige Abgleich mit den Fahndungssystemen RIPOL und SIS?
4. Wie beurteilt der Regierungsrat die Tatsache, dass die Hotelgäste in Appenzell Ausserrhoden faktisch unter Generalverdacht stehen, im Hinblick auf den Tourismus?
5. Wie stellt sich der Regierungsrat zur bereits heute von zwölf Kantonen praktizierten Lösung, wonach die Beherbergungsbetriebe verpflichtet sind, die erfassten Daten aufzubewahren, damit die Polizei in konkreten Einzelfällen darauf zurückgreifen kann?
6. Ist der Regierungsrat bereit, den derzeit in Appenzell Ausserrhoden praktizierten Umgang mit den Hotelgast-Daten auf seine Gesetzeskonformität zu prüfen und im Sinne der unter Punkt 5 erwähnten Lösung zu ändern?

**Kantonsratspräsidentin Beeler–Wald:** Gemäss Art. 73 der Geschäftsordnung des Kantonsrates (bGS 141.2) kann die Interpellation mündlich begründet werden. Nach der Antwort des Regierungsrates wird das Wort nur noch je einmal der Interpellantin und dem Regierungsrat erteilt. Eine allgemeine Diskussion findet nur statt, wenn sie vom Rat beschlossen wird.

**Egger–Speicher:** In Anbetracht der vorgerückten Stunde verzichte ich auf eine Begründung.

**Regierungsrat Signer,** Direktor Departement Sicherheit und Justiz: In diesem Fall nütze ich die Zeit aus und erlaube mir, kurz die heutige Situation zu schildern, bevor ich die sechs Fragen der Interpellation konkret beantworte. Für die Praxis, welche die Kantonspolizei gegenwärtig anwendet, bildet das Gesetz über das Gastgewerbe (bGS 955.11) die gesetzliche Grundlage. Art. 12 dieses Gesetzes lautet wie folgt: «Wer einen Beherbergungsbetrieb führt, sorgt dafür, dass die Gäste bei der Ankunft die Meldescheine vollständig ausfüllen. Die Meldescheine sind der Polizei zur Verfügung zu stellen.» Die Hotelmeldescheine werden von der Kantonspolizei im Rahmen der normalen Patrouillentätigkeit bei den Betrieben abgeholt. Name, Vorname und Geburtsdatum der einzelnen Gäste werden elektronisch erfasst und es wird überprüft, ob die Person im schweizerischen Fahndungsverzeichnis RIPOL verzeichnet oder beispielsweise als vermisst ausgeschrieben ist. Die erhobenen Daten werden nach fünf Jahren automatisch gelöscht, sofern sie nicht im Rahmen von Ermittlungsverfahren noch benötigt werden. Mit diesem Vorgehen können einerseits Gesuchte oder Vermisste gefunden werden. Die Daten können aber auch dazu dienen, Verdächtige zu entlasten, weil ihr Aufenthalt zu einer bestimmten Zeit nachgewiesen werden kann. Die Hotelmeldekontrolle beziehungsweise

die Auswertung der Hotelmeldescheine dient – wenn auch nicht als entscheidendes Element – der Sicherheit. Die Praxis der Erfassung beziehungsweise der Auswertung der Daten basiert auf einer klaren Rechtsgrundlage und ist datenschutzrechtlich vertretbar. Trotzdem beurteilt der Regierungsrat die Verhältnismässigkeit der Massnahme als fraglich, weshalb er die Praxis ändern will.

Zu Frage 1: Obwohl die notwendigen gesetzlichen Grundlagen vorhanden sind und das Datenschutzorgan die bestehende Praxis gutheisst, beurteilt der Regierungsrat das systematische Erfassen von persönlichen Daten ohne jeglichen Verdachtshintergrund als unverhältnismässig.

Zu Frage 2: Der Abgleich erfolgt lediglich mit dem schweizerischen Fahndungsregister RIPOL. Das Schengener Informationssystem (SIS) ist allenfalls insoweit betroffen, als möglicherweise einzelne Daten inschweizerische RIPOL überführt werden. Für diese Überführung von Datensätzen ist der Bund verantwortlich. Die entsprechenden Vorschriften sind in der N-SIS-Verordnung (SR 362.0) zu finden. Hingegen ist darauf hinzuweisen, dass ein verdachtsunabhängiger Abgleich mit dem SIS nicht erfolgt beziehungsweise gar nicht erfolgen darf, da dies gemäss Schengener Durchführungsübereinkommen nicht zulässig ist.

Zu Frage 3: Der Abgleich mit RIPOL stützt sich auf die unter «Allgemeines» aufgeführten Gesetzesbestimmungen des Gesetzes über das Gastgewerbe, insbesondere auf Art. 12 dieses Gesetzes.

Zu Frage 4: Obwohl diese Überprüfung in Teilen der Schweiz durchaus üblich und im Ausland gängige Praxis ist, in Appenzell Ausserrhoden durch Gesetze genügend legitimiert und dem Regierungsrat kein einziger Fall bekannt ist, wonach eine Touristin oder ein Tourist aufgrund dieser Erfassung auf einen Hotelaufenthalt in Appenzell Ausserrhoden verzichtet hätte, beurteilt der Regierungsrat die systematische Erfassung der Daten als unverhältnismässig.

Zu Frage 5: Die bestehenden gesetzlichen Grundlagen lassen auch eine solche Lösung zu. Allerdings verursacht ein nachträgliches Einholen, Aussortieren und Analysieren der Hotelmeldescheine in Einzelfällen, also zum Beispiel bei schwereren Delikten, einen nicht unerheblichen Aufwand, und dies häufig in Phasen, in welcher die Kantonspolizei mit wichtigen Ermittlungsaufgaben beschäftigt ist.

Zu Frage 6: Der Regierungsrat hat das Departement Sicherheit und Justiz beauftragt, eine neue Regelung zu veranlassen, wonach auf eine systematische und flächendeckende Erfassung der Daten zu verzichten ist. Die Beherbergungsbetriebe sind zu verpflichten, die Belege aufzubewahren und der Kantonspolizei bei Bedarf zur Verfügung zu stellen. Zudem sollen bei der Revision des Polizeigesetzes (bGS 521.1) und des Gesetzes über das Gastgewerbe, welche beide mittelfristig angepasst werden müssen, die Gesetzesgrundlagen entsprechend eindeutig formuliert werden.

**Egger–Speicher:** In erster Linie möchte ich mich für die Ausführungen bedanken. Ich bin sehr erfreut über die Konsequenzen der Interpellation. Wir müssen zwischen der Erfassung von Daten und deren Verwertung unterscheiden. Es hat aber Konsequenzen und die Praxis wird geändert, was ganz in meinem Sinn ist. Ich habe mit verschiedenen Hoteliers gesprochen und dabei zur Kenntnis genommen, dass sie die Folgeerscheinung eines erhöhten Sicherheitsempfindens positiv beurteilen, welche durch die periodische Anwesenheit der Polizei entsteht. Vielleicht muss diesbezüglich geprüft werden, wie diesem Bedürfnis der Beherbergungsbetriebe Rechnung getragen werden kann. Deswegen muss der Kanton nicht alle Touristen flächendeckend erfassen.

*Die Ratsvorsitzende stellt fest, dass die Interpellation ohne Diskussion beantwortet wurde.*

## 6. Gesetz über die politischen Rechte, Teilrevision; Wahl vorbereitende parlamentarische Kommission

Das erweiterte Büro hat am 9. Dezember 2013 beschlossen, für die Beratung der Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte eine siebenköpfige Kommission einzusetzen. Es beantragt, diese parlamentarische Kommission wie folgt zusammenzusetzen:

- Eugster Anna, Speicher, CVP/EVP
- Hunziker Florian, Herisau, SVP
- Joos-Baumberger Annette, Herisau, FDP.Die Liberalen
- Lenz Silvia, Gais, FDP.Die Liberalen
- Müller Ivo, Speicher, SP
- Wüthrich Stephan, Wolfhalden, parteiunabhängig
- Zuberbühler Andreas, Rehetobel, parteiunabhängig

Das erweiterte Büro beantragt ferner, zur Präsidentin dieser parlamentarischen Kommission zu wählen:

- Joos-Baumberger Annette, Herisau, FDP.Die Liberalen

*Die Mitglieder werden in globo mit 54:0 Stimmen bei 6 Enthaltungen gewählt. Die Präsidentin wird mit 59:0 Stimmen bei 1 Enthaltung gewählt.*

---

**Kantonsratspräsidentin Beeler-Wald:** Wir sind am Schluss der ersten Sitzung im Jahr 2014 angelangt. Ich danke Ihnen für die guten Voten. Die nächste Kantonsratssitzung findet am 24. März 2014 statt. Ich wünsche Ihnen eine gute Heimkehr.

Für die Richtigkeit des Protokolls

Die Präsidentin:

Die Protokollführerin:

