



Büro des Kantonsrates, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 27. Januar 2022 / agi

Kantonsratssitzung vom 21. Februar 2022; Einladung, Traktandenliste und Unterlagen

Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

Wir freuen uns, Sie im Namen des Büros des Kantonsrates zur fünften Sitzung des Amtsjahres 2021/2022 einzuladen. Diese findet am Montag, 21. Februar 2022, ab 08.15 Uhr, im Mehrzweckgebäude, Waldstatt, statt.

Traktandenliste

1. Eröffnung durch die Kantonsratspräsidentin
2. 4000.231 Kinderbetreuungsgesetz (KibeG); 1. Lesung
3. 0100.117 Kantonsrat; Auswärtssitzungen aufgrund von COVID-19; Nachtragskredit 1. Halbjahr 2022; Genehmigung
4. 0100.142 Interpellation der Fraktion FDP.Die Liberalen, Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize in der Sozialhilfe (Sozialbericht 2021)
5. 5000.729 Gesetz über die Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Härtefallgesetz); 2. Lesung
6. 0200.493 Kantonale Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden»; 2. Lesung
Gegenvorschlag des Regierungsrates; 1. Lesung

Diesem Versand liegen sämtliche Unterlagen zu den Traktanden 2 bis 6 bei.

Bei Traktandum 6 beschränkt sich die Behandlung des Geschäfts auf die 1. Lesung des Gegenvorschlags des Regierungsrates (vgl. Schema in der Beilage).



Im Namen des Büros des Kantonsrates

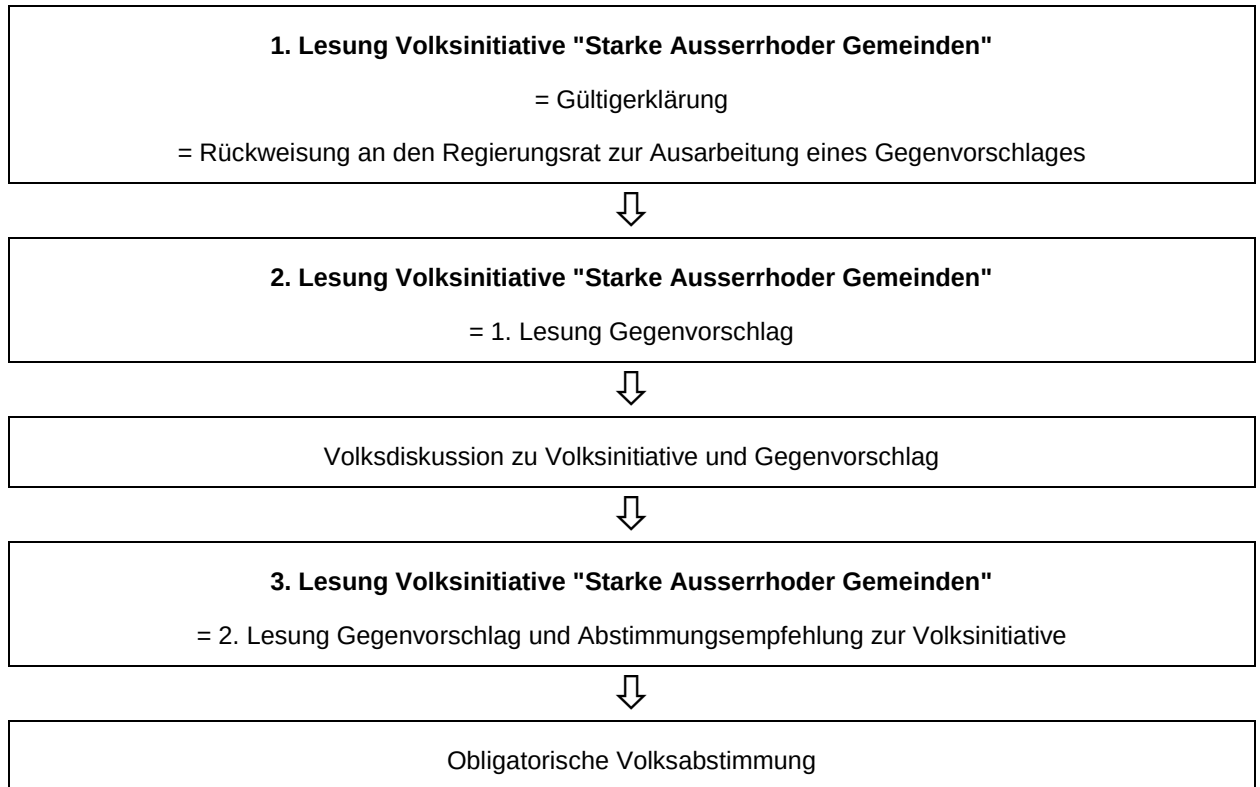
Claudia Frischknecht, Präsidentin

Sabrina Baumgartner, Leiterin Parlamentsdienst

Beilage

Schema Kantonale Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden, Zeitlicher Ablauf

Volksinitiative "Starke Ausserrhoder Gemeinden"; Zeitlicher Ablauf





Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 17. August 2021

4000.231

Gesetz zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsgesetz; KibeG)

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 17. August 2021

Sehr geehrte Frau Kantonsratspräsidentin
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

In Appenzell Ausserrhoden bestehen seit vielen Jahren Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung. Die gesellschaftlichen Veränderungen haben zu einer wachsenden Nachfrage nach solchen Betreuungsangeboten geführt. Zwar unterstützen gewisse Gemeinden diese Angebote finanziell, doch fehlt bis anhin eine verbindliche gesetzliche Grundlage für die Ausrichtung von Beiträgen an Institutionen oder direkt an Familien.

Im Regierungsprogramm 2016–2019 formulierte der Regierungsrat das Ziel, attraktive Rahmenbedingungen für Familien mit Kindern und Jugendlichen in Appenzell Ausserrhoden zu bieten. Vor diesem Hintergrund führte der Kanton im Herbst 2017 eine generationenübergreifende Bevölkerungsbefragung zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch («Familienmonitoring Appenzell Ausserrhoden»). Den Auswertungsbericht (abrufbar auf www.ar.ch/dgs, Amt für Soziales, Abteilung Chancengleichheit) nahm der Regierungsrat am 26. Juni 2018 zur Kenntnis und definierte vier Handlungsfelder, wozu auch der chancengerechte Zugang zu familien- und schulergänzender Kinderbetreuung gehörte. Die repräsentative Bevölkerungsbefragung hatte gezeigt, dass in Appenzell Ausserrhoden derzeit nicht eine Dringlichkeit in der Schaffung von weiteren Plätzen in Kindertagesstätten besteht, sondern der Zugang mit finanziellen Beiträgen verbessert werden muss.

Deshalb konkretisierte der Regierungsrat das Ziel aus dem früheren Programm im neuen Regierungsprogramm 2020–2023. So heisst es nun in Ziel 4, dass bis 2023 gesetzliche Grundlagen sowie ein Finanzie-

rungsmodell für erwerbskompatible Tagesstrukturen in den Gemeinden vorliegen sollen. Der Regierungsrat will damit die Vereinbarkeit von Familie und Beruf fördern und den Veränderungen in Gesellschaft und Wirtschaft angemessen Rechnung tragen.

Die Vorlage wurde nun zeitlich stark priorisiert, weil der Kanton und vor allem auch die Gemeinden von Finanzhilfen des Bundes im Umfang von bis zu 5 Millionen Franken profitieren können, wenn kantonale Grundlagen für Subventionen zugunsten familienergänzender Kinderbetreuung spätestens auf den 30. Juni 2023 hin wirksam werden (Art. 2 lit. c der Verordnung zum Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung; KBFHV; SR 861.1). Ausserdem hat die Covid-19-Pandemie gezeigt, wie wichtig die familienergänzenden Strukturen für die Kinderbetreuung sind: Während des Lockdowns im Frühling 2020 stufte der Bundesrat Kindertagesstätten als systemrelevant ein und verpflichtete diese zur Offenhaltung. Dieses Ereignis hat einmal mehr vor Augen geführt, dass die Finanzierung in Appenzell Ausserrhoden auf eine verpflichtende und damit auch nachhaltige gesetzliche Basis gestellt werden muss.

B. Grundsätzliches

1. Rechtliche Rahmenbedingungen

a) Bund

Auf bundesrechtlicher Ebene existieren für den Bereich familienergänzende Betreuung verschiedene Erlasse. Bei der regelmässigen Betreuung von Kindern unter 12 Jahren tagsüber kommt die gestützt auf Art. 316 des schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210) erlassene Pflegekinderverordnung (PAVO; SR. 211.222.338) zur Anwendung. Mit dem Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (KBFHG; SR 861) will der Bund eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung erreichen. Gemäss Art. 3a Abs. 1 KBFHG können Finanzhilfen für die Erhöhung von kantonalen und kommunalen Subventionen zugunsten familienergänzender Kinderbetreuung an Kantone gewährt werden, die gewährleisten, dass die Summe der Subventionen von Kanton und Gemeinden erhöht und damit die Drittbetreuungskosten der Eltern reduziert werden. Als Subventionserhöhung nach Art. 3a Abs. 1 KBFHG gelten gemäss Art. 21 KBFHV Subventionserhöhungen des Kantons und der Gemeinden, einschliesslich gesetzlich vorgeschriebener Arbeitgeberbeiträge, mit denen durch zusätzliche finanzielle Beiträge an die Eltern oder an die familienergänzenden Betreuungseinrichtungen die Kosten gesenkt werden, die erwerbstätigen, stellensuchenden oder sich in Ausbildung befindlichen Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung entstehen (Drittbetreuungskosten). Damit die Finanzhilfen des Bundes ausgerichtet werden, müssen die Subventionserhöhungen spätestens auf den 30. Juni 2023 hin wirksam werden (Art. 2 lit. c KBFHV).

b) Kanton

Kanton und Gemeinden haben gemäss Art. 41 Abs. 1 der Kantonsverfassung (bGS 111.1) Familien und andere Lebensgemeinschaften mit Kindern in der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Dazu gehört die Schaffung geeigneter Bedingungen.

2. Definition

Familienergänzende Kinderbetreuung wird definiert als die regelmässige Betreuung von Kindern durch Einrichtungen und durch in Vereinen oder Netzwerken organisierte Privatpersonen (institutionelle Betreuung) oder durch in der Regel nicht im Haushalt lebende Privatpersonen (nicht-institutionelle Betreuung). Sie umfasst auch die schulergänzende Betreuung. Massgebend sind in Bezug auf die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit die erwerbskompatiblen Angebote, welche den Eltern mindestens eine teilzeitliche Erwerbstätigkeit ermöglichen.

3. Subventionsformen

Bei den Finanzierungsmodellen der öffentlichen Hand wird grundsätzlich zwischen Objekt- und Subjektfinanzierung unterschieden. Bei der Objektfinanzierung werden die Betreuungsanbieter durch die öffentliche Hand unterstützt – beispielsweise durch Mietzinserlasse, Defizitgarantien oder pauschale Beiträge je betreutes Kind. Bei der Subjektfinanzierung werden die Eltern mit einem Kostenbeitrag an die Betreuungskosten unterstützt. Die Kriterien für den Erhalt und die Höhe der finanziellen Unterstützung werden idealerweise auf der Basis von sozialpolitischen Zielsetzungen festgelegt. Sie basieren auf dem Beschäftigungsgrad der Erziehungsberechtigten sowie deren Einkommen.

Der Vorteil der subjektorientierten Subventionierung liegt aus Sicht des Regierungsrates in der Möglichkeit der einkommensabhängigen, direkten und unmittelbaren Unterstützung der Familien – unter Wahrung des Datenschutzes gegenüber den Institutionen. Erziehungsberechtigte können so frei eine anerkannte Betreuungseinrichtung wählen, die ihren Bedürfnissen und denjenigen des Kindes entspricht. Ausserdem sind die Anbieter in einer Konkurrenzsituation, was den Preis und die Qualität des Angebots beeinflusst. Die Anbieter müssen sich positionieren, um bestehen zu können, weil sie im Gegensatz zur Objektfinanzierung nicht direkt durch die öffentliche Hand unterstützt werden. Die Subjektfinanzierung kann deshalb als liberalere Ausgestaltung der möglichen Subventionsformen bezeichnet werden. Die staatlichen Mittel werden fokussiert dort eingesetzt, wo sie die grösste Wirkung erzielen.

C. Aktuelle Situation in Appenzell Ausserrhoden

1. Familiensituation

Gemäss dem Schlussbericht zum «Familienmonitoring Appenzell Ausserrhoden» (abrufbar auf www.ar.ch/dgs, Amt für Soziales, Abteilung Chancengleichheit) wird bei Paarhaushalten mit Kindern zwischen null und zwölf Jahren am häufigsten das Erwerbsmodell gewählt (38 % der befragten Haushalte), bei welchem der Mann Vollzeit arbeitet und die Frau mit einem tiefen Teilzeitpensum unter 50 % erwerbstätig ist. In 23 % der befragten Haushalte ist der Mann zu 100 % und die Frau nicht berufstätig. Von den alleinerziehenden Elternteilen mit Kindern bis 12 Jahren sind 90 % erwerbstätig, 45 % arbeiten in einem Pensum zwischen 50 und 89 %, 31 % sind zu 90 % oder mehr erwerbstätig und 14 % haben ein Arbeitspensum von bis zu 49 %. Die Umfrage hat zudem ergeben, dass rund ein Drittel der befragten Haushalte ihr Erwerbspensum bei einer passenden Betreuungsmöglichkeit (eher) ausweiten würde. Bei den gewünschten Unterstützungsleistungen dominieren die

finanziellen Aspekte der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit. Die meistgenannten Unterstützungsleistungen, die sich die Befragten wünschten, sind höhere Steuerabzugsmöglichkeiten der Kosten für die familienergänzende Betreuung, mehr Lohn sowie eine stärkere Subventionierung der Betreuungskosten.

Der Sozialbericht 2021 Appenzell Ausserrhoden, der mehrheitlich auf Daten aus dem Jahr 2019 beruht, bestätigt diese Zahlen. Der Anteil derjenigen Paarhaushalte mit Kindern, in welchen der Mann als materieller Alleinversorger fungiert und die Frau keiner Erwerbstätigkeit nachgeht, ist nochmals von 23 % auf 19 % gesunken. Gleichzeitig lebt mittlerweile die überwiegende Mehrheit der Familien (55 %) nach dem Modell «Mann Vollzeit, Frau Teilzeit» (siehe Seite 28 des Sozialberichts 2021). Diese Entwicklungen lassen auf einen nochmals erhöhten Bedarf an erwerbskompatiblen Kinderbetreuungsangeboten schliessen.

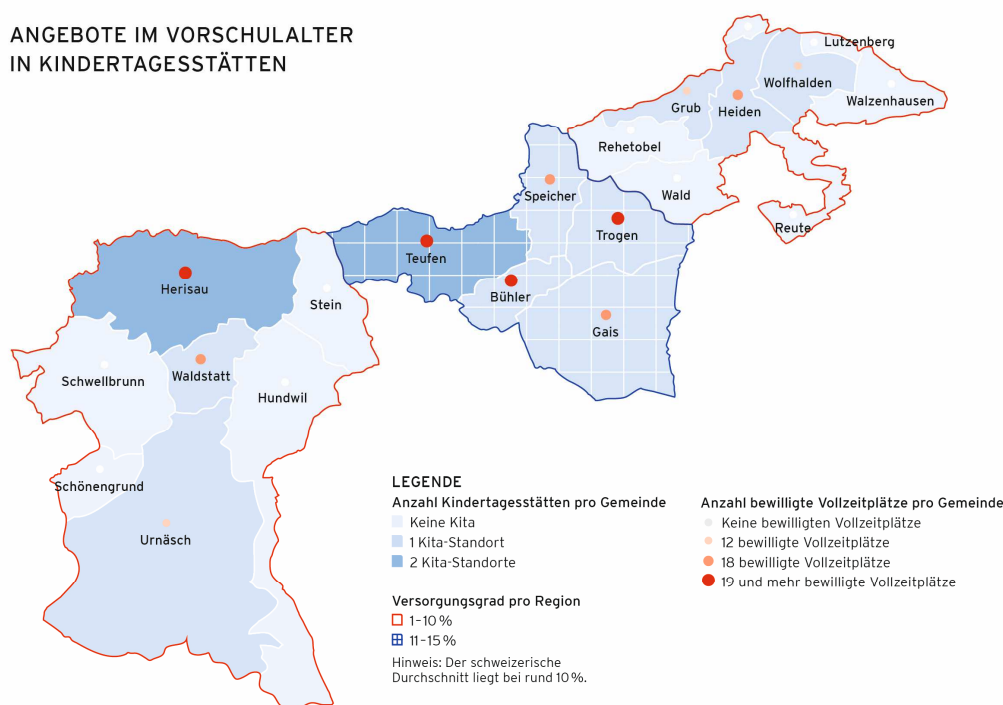
2. Betreuungsangebote

Die institutionellen Betreuungsangebote lassen sich nach Alter der Kinder in familien- und schulergänzende Angebote unterteilen. Familienergänzende Angebote richten sich an Kinder zwischen null und vier Jahren, schulergänzende Angebote kommen ab dem Zeitpunkt des Eintritts in den Kindergarten zum Tragen. Auch Mischformen sind verbreitet – so betreuen beispielsweise Tagesfamilien oftmals Kinder im Vorschulalter und im schulpflichtigen Alter gleichzeitig. Kindertagesstätten bieten für Kinder im Schulalter Mittagstische und Randzeitenbetreuung an. Die folgenden drei Grafiken zeigen die geografische Verteilung der Betreuungsangebote.

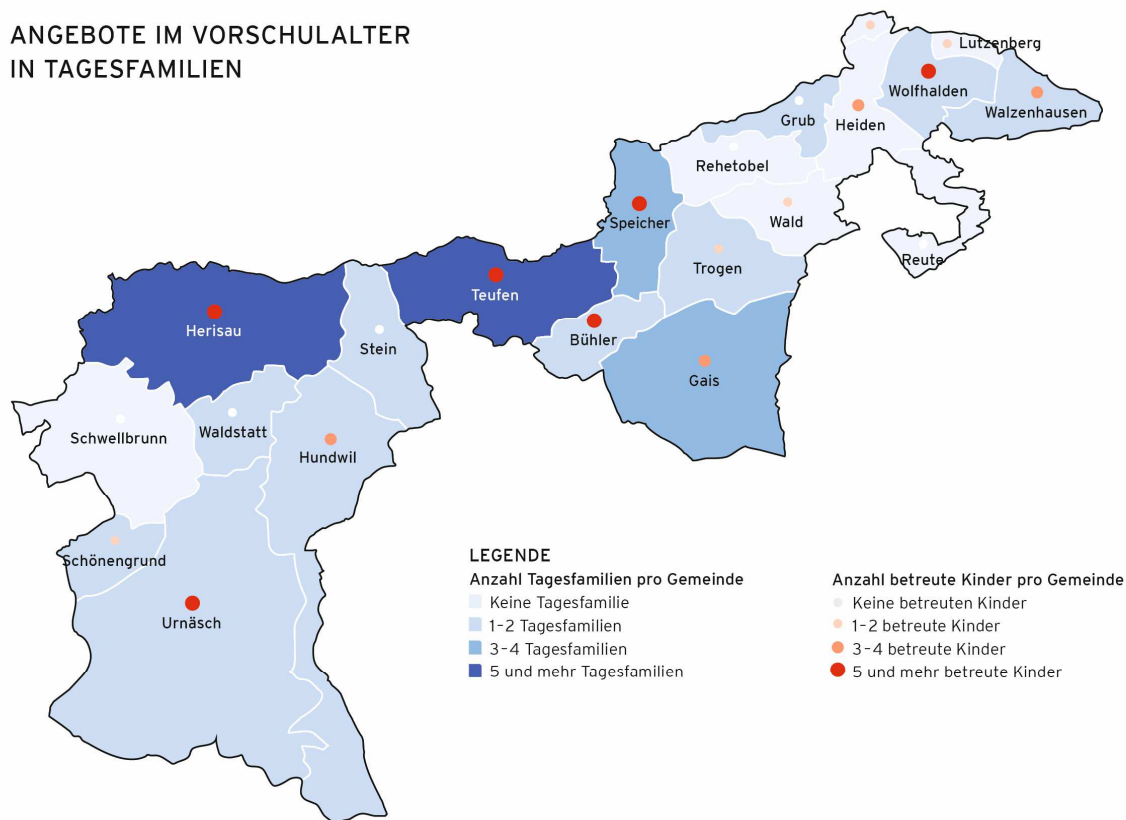
Der Versorgungsgrad in der ersten Grafik gibt an, für welchen prozentualen Anteil der Kinder einer Altersgruppe im entsprechenden Einzugsgebiet ein Vollzeitbetreuungsplatz zur Verfügung steht (hier: vorhandene Plätze je wohnhaftes Kind von null bis vier Jahre in den Kitas). Dabei wird nicht berücksichtigt, dass ein Platz durch mehrere Kinder genutzt werden kann. Die Erwerbstätigkeit der Eltern ist irrelevant.

Formel: Anzahl Vollzeitkinderbetreuungsplätze: Anzahl Kinder x 100 = Versorgungsgrad in %

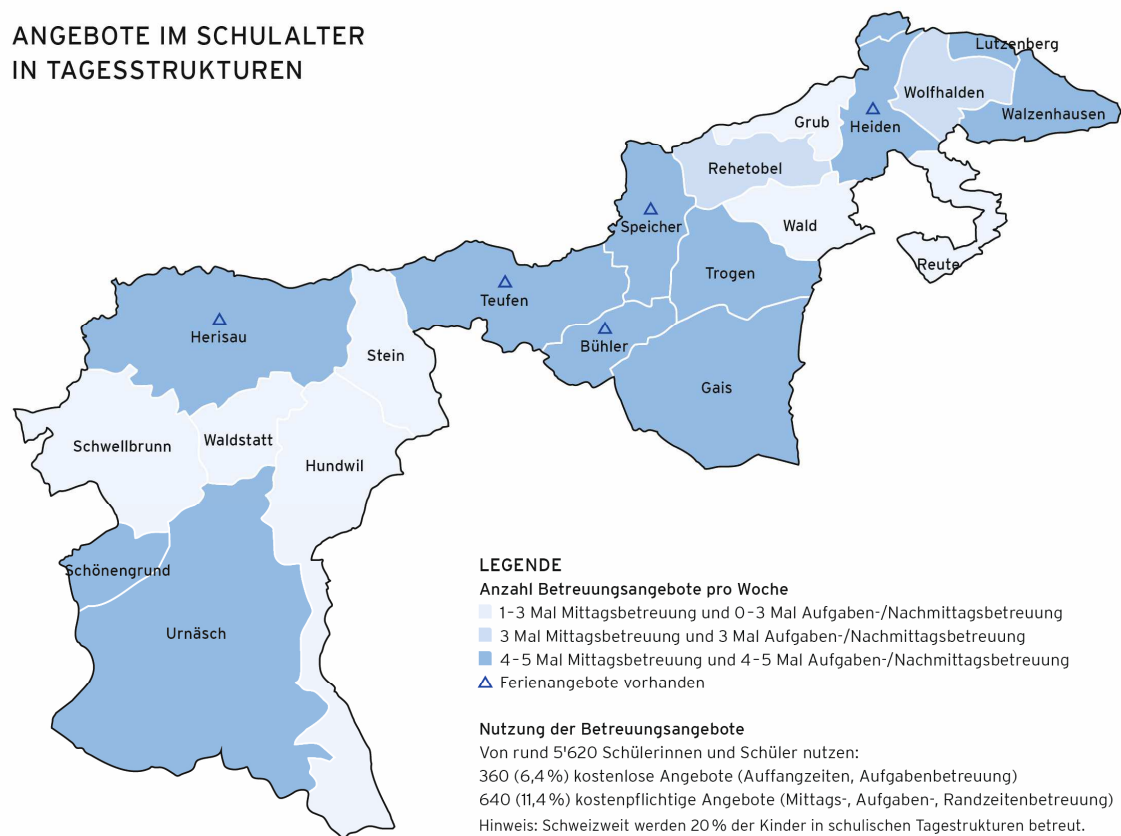
ANGEBOTE IM VORSCHULALTER IN KINDERTAGESSTÄTTEN



ANGEBOTE IM VORSCHULALTER IN TAGESFAMILIEN



ANGEBOTE IM SCHULALTER IN TAGESSTRUKTUREN



3. Staatliche Unterstützung

Da bis anhin verpflichtende Regelungen für eine staatliche Unterstützung durch Kanton und Gemeinden fehlten, finden sich auf Gemeindeebene unterschiedliche Formen der Unterstützung für die familienergänzende Kinderbetreuung durch den Staat. Eine vollständige Übersicht über alle direkten und indirekten Unterstützungsleistungen und Ausgaben der Gemeinden liegt nicht vor. Acht Gemeinden (Herisau, Teufen, Bühler, Speicher, Trogen, Heiden, Lutzenberg, Reute) unterstützen Kindertagesstätten mit Pauschalbeiträgen, Defizitgarantien und/oder indem sie Räumlichkeiten zur Verfügung stellen. Die Gemeinde Herisau übernimmt bei einkommensschwachen Familien zudem einen Teil der Elternbeiträge.

Der Verein Tagesfamilien Appenzell Ausserrhoden wird von sieben Gemeinden (Urnäsch, Herisau, Schönggund, Teufen, Rehetobel, Heiden und Lutzenberg) unterstützt. Eltern, die in diesen Gemeinden wohnen, bezahlen einkommensabhängige Tarife.

Bei den schulischen Tagesstrukturen unterscheiden sich die Finanzierungen ebenfalls. In mehreren Gemeinden können einige Betreuungselemente (Auffangzeiten am Morgen, Hausaufgabentreffs, Lernstudios) unentgeltlich besucht werden, wobei Lehrpersonen im Rahmen ihres Berufsauftrags die Aufsicht und Betreuung übernehmen. Die Gemeinde Herisau vergünstigt Elternbeiträge auf Basis des Einkommens.

D. Vorlage

1. Ziele

Der Kanton und die Gemeinden sollen durch das KibeG verpflichtet werden, diejenigen Familien zu unterstützen, welche ihre Kinder aufgrund einer beruflichen Tätigkeit extern betreuen lassen. Mit der Gesetzesvorlage soll eine einheitliche subjektbezogene Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung und eine nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern abgestufte Verteilung der Beiträge erreicht werden.

Mit der Auszahlung von Subventionen werden sozialpolitische und volkswirtschaftliche Ziele verknüpft. So haben Ausgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung einen direkten und indirekten Nutzen sowie eine immaterielle Dimension für Kinder, Eltern, Gemeinden, Wirtschaft und damit die Gesellschaft im Gesamten. Kinder werden je nach den Verhältnissen, in denen sie aufwachsen, durch die familienergänzende Betreuung besser integriert und sozialisiert. Dies verbessert ihre Ausbildungsmöglichkeiten und damit ihre späteren Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Mit der Unterstützung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird die Erwerbsbeteiligung von Eltern sichergestellt oder gar erhöht, was zu mehr Einkommen und schliesslich höheren Leistungen an Sozialversicherungen und den Staat allgemein führt. Staat und Wirtschaft profitieren von einer erhöhten Standortattraktivität, einer besseren Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte und einer Minderung des Fachkräftemangels.

Unabhängig von sozialpolitischen Erwägungen muss sich die Erwerbstätigkeit für die Eltern lohnen. Bis zu welchem Einkommen Subventionen ausbezahlt werden sollen, hängt mit dem Wirkungsziel und der entsprechenden Subventionsstrategie zusammen. Arbeit muss sich lohnen für Familien mit tieferem wie auch für Familien mit höherem Einkommen. Ein sozialpolitisches Ziel für die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf

ist, dass sich Familien eine ergänzende Kinderbetreuung leisten können, ohne die Schwelle zur Sozialhilfe zu unterschreiten. Dabei muss das Zusammenspiel verschiedener sozialer Transferleistungen (Familienzulagen, Stipendien, individuelle Prämienvverbilligung, steuerliche Entlastungen, Alimentenbevorschussung, Sozialhilfe) und deren Auswirkungen auf das verfügbare Einkommen von Familien berücksichtigt werden. Nutzen Eltern familienergänzende Kinderbetreuung, dürfen die Betreuungskosten daher nicht dazu führen, dass es zu einem negativen Erwerbsanreiz kommt.

Gemäss den Berechnungen der Fachhochschule Ostschweiz im Rahmen der Studie zur finanziellen Situation von Familien in Appenzell Ausserrhoden 2011 fällt bei einem verheirateten Paar mit zwei Kindern im Vorschul- bzw. Schulalter die Sozialhilfe bei einem Nettoeinkommen von rund Fr. 36'400 weg. Diese Daten wurden für den Sozialbericht 2021 aktualisiert. Deshalb sollen auf der tiefsten Einkommensstufe bis zu einem massgebenden Einkommen von Fr. 40'000 die maximalen Subventionen an die Betreuungskosten ausgelöst werden. Doch auch Familien, die dem Mittelstand zugeordnet werden können, sollen von einem höheren frei verfügbaren Einkommen profitieren können. Eine lineare Subventionierung der Betreuungskosten bis zu einem massgebenden Einkommen von maximal Fr. 100'000 schafft Chancengleichheit: Verfügt ein Paar bei einer gemeinsamen Erwerbstätigkeit von 140 % über ein massgebendes Einkommen von Fr. 70'000, beträgt das verfügbare Einkommen mit Subventionen an die Betreuungskosten Fr. 42'700; ohne Subvention beträgt es lediglich noch Fr. 29'300.

Das vorgeschlagene Finanzierungsmodell berücksichtigt diese Erkenntnisse und Simulationen, damit möglichst viele Familien Beiträge erhalten können und die Subventionen – basierend auf der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern – fair verteilt werden. Ausführliche Hintergrundinformationen dazu finden sich im Massnahmenplan des Amts für Soziales vom August 2020 (abrufbar auf www.ar.ch/dgs, Amt für Soziales, Abteilung Chancengleichheit).

2. Kernpunkte

Das KibeG umfasst im Wesentlichen folgende Aspekte:

- subjektorientierte Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung
- Kostenaufteilung zwischen Kanton (25 %) und Gemeinden (75 %)
- Festlegung der unterstützten Betreuungsangebote (Kindertagesstätten, Tagesfamilien und schulergänzende Angebote)
- Regelung der Beitragsberechtigung, der Bemessung der Beiträge (wirtschaftliche Leistungsfähigkeit als Grundlage) und der Auszahlungsmodalitäten
- Vollzugstelle beim Kanton

3. Erläuterungen zum Entwurf

Wo nicht anders referenziert, beziehen sich die nachfolgend zitierten Gesetzesbestimmungen auf das KibeG.

a) Einzelne Bestimmungen

Art. 1 Grundsätzliches

Der Staat beteiligt sich mit Beiträgen an der familienergänzenden Kinderbetreuung. Grundsätzlich ist die Sicherstellung der familienergänzenden Kinderbetreuung als kommunale Aufgabe zu beurteilen. Da der Kanton jedoch ein hohes Interesse daran hat, dass die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und damit auch die Attraktivität von Appenzell Ausserrhoden als Wohn- und Arbeitsort verbessert wird, rechtfertigt sich die Beteiligung des Kantons. In Art. 1 wird im Grundsatz die staatliche Finanzierungsbeteiligung festgelegt; in Art. 12 wird geregelt, dass der Kanton 25 % der Nettokosten übernimmt und die Gemeinden damit 75 % tragen.

Anspruchsberechtigt sind Erziehungsberechtigte, welche die Obhut für ihr Kind innehaben. Damit wird verhindert, dass Erziehungsberechtigte Beiträge erhalten könnten, die zwar über die elterliche Sorge eines Kind verfügen, jedoch beispielsweise aufgrund getrennter Haushalte infolge einer Scheidung nicht obhutsverpflichtet sind. Bei getrennten Haushalten der Eltern kann also nur derjenige erziehungsberechtigte Elternteil ein Unterstützungsgesuch einreichen, welcher die Obhut effektiv innehat. Im Fall der alternierenden Obhut ist eine Subvention nur für diejenigen Tage möglich, welche das Kind beim gesuchstellenden Erziehungsberechtigten verbringt.

Mit den Beiträgen an die Erziehungsberechtigten erfolgt eine sogenannte Subjektfinanzierung. Weiterhin möglich, jedoch nicht Inhalt des Gesetzes, ist die objektorientierte Subventionierung; das heisst, Gemeinden sind frei, auch künftig zusätzlich weitere Beiträge an beispielsweise Kindertagesstätten zu leisten, indem sie etwa auf Mietzinse in gemeindeeigenen Liegenschaften verzichten. Auch freiwillige Beiträge der Wirtschaft an die erwerbstätigen Eltern sind nach wie vor möglich.

Art. 2 Unterstützte Betreuungsangebote

Subventioniert werden Betreuungskosten für Kindertagesstätten, Tagesfamilien und schulergänzende Betreuungsangebote der Gemeinden. Bei Kindertagesstätten wird auf die Bewilligung gemäss PAVO abgestützt. Bei den Tagesfamilien ist über die Meldung gemäss Art. 12 PAVO hinaus erforderlich, dass die Abrechnung über eine anerkannte Fachorganisation erfolgt. Die Anerkennungsmodalitäten werden in der Verordnung geregelt und haben die Qualitätssicherung der Betreuung in den Tagesfamilien zum Ziel. Zurzeit ist der Verein Tagesfamilien Appenzell Ausserrhoden der einzige Verein in Appenzell Ausserrhoden, welcher als Fachorganisation in diesem Bereich tätig ist. Damit würden derzeit nur Tagesfamilien, welche über den Verein Tagesfamilien entschädigt werden, als anerkannte Institutionen im Sinne des KibeG gelten.

Die schulergänzende Betreuung kann sowohl in Kindertagesstätten und Tagesfamilien als auch in Angeboten erfolgen, die von den Gemeinden betrieben werden (namentlich in den Schulen selber). Die Frage, ob und inwieweit die Gemeinden künftig verpflichtet sind, solche Betreuungsangebote zur Verfügung zu stellen, ist Gegenstand des Volksschulgesetzes. Das KibeG regelt lediglich die Beiträge für schulergänzende Angebote – unabhängig davon, ob die Gemeinden diese freiwillig oder aufgrund einer gesetzlichen Pflicht betreiben.

Art. 3 Anspruch bei Erwerbstätigkeit

Voraussetzung für Unterstützungsbeiträge ist eine Erwerbstätigkeit im Umfang von mindestens 20 % und ein Wohnsitz in Appenzell Ausserrhoden. Wenn die Erziehungsberechtigten einen gemeinsamen Haushalt führen, muss die Erwerbstätigkeit mindestens 120 % betragen. Die maximale Anzahl Betreuungsstunden, welche Erziehungsberechtigte pro Jahr subventioniert erhalten, ist im Anhang zum KibeG festgelegt. Massgebende Kriterien sind der Grad der Erwerbstätigkeit verbunden mit dem Kriterium, ob die Kinder im Vorschulalter oder im schulpflichtigen Alter sind.

Eine Mindestgrenze der Erwerbstätigkeit ist gerechtfertigt, wenn staatliche Gelder fliessen. Damit wird sichergestellt, dass durch die Beanspruchung der familienergänzenden Kinderbetreuung ein Einkommen generiert wird, das wiederum versteuert wird und damit mittelbar – neben der Erreichung der weiteren und ideellen Ziele – auch finanziell ein gewisser Rückfluss an den Staat erfolgt.

Art. 4 Ermessensbeiträge

Mit dieser Bestimmung soll eine gesetzliche Grundlage für einzelfallweise Ausnahmen geschaffen werden. Ermessensbeiträge sollen in denjenigen Fällen gesprochen werden können, in welchen zwar keine oder nicht die geforderte Erwerbstätigkeit der Erziehungsberechtigten vorliegt, eine familienergänzende Kinderbetreuung jedoch aus Gründen der beruflichen Integration oder der Entlastung der Familie sinnvoll erscheint oder dem Wohl des Kindes dient. Dabei kann es angebracht sein, vor dem Entscheid über eine Subventionsleistung allenfalls involvierte Fachpersonen, beispielsweise aus dem Bereich Schule oder Sozialberatung, beizuziehen.

Art. 5 Beitragsbemessung

Auf Gesetzesstufe werden die Grundsätze der Beitragsbemessung festgehalten. Dabei wird definiert, dass die Beiträge sich an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten zu orientieren haben. Bei der Feststellung, ob ein festes Konkubinat vorliegt, ist analog auf das Sozialhilferecht abzustützen. Gemäss den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) gilt ein Konkubinat als stabil, wenn es mindestens zwei Jahre andauert oder die Partner mit einem gemeinsamen Kind zusammenleben (siehe SKOS-Richtlinien, Kapitel F.5.1). Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit richtet sich nach dem massgebenden Einkommen für die Prämienverbilligung gemäss dem Gesetz über die Einführung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (EG zum KVG; bGS 833.14), wobei das höchste anspruchsberechtigte Einkommen bei Fr. 100'000 liegt. Auf der tiefsten Einkommensstufe, für welche momentan ein massgebendes Einkommen von bis zu Fr. 40'000 vorgesehen ist, ist eine Vergütung in der Höhe von maximal 90 % der Betreuungskosten möglich.

Das massgebende Einkommen und die darauf abgestützte, abgestufte Beitragshöhe werden durch den Regierungsrat auf Verordnungsstufe geregelt. Nebst der einkommensabhängigen Abstufung ist vorgesehen, einen maximal subventionierten Stundentarif von Fr. 12 für Kinder bis 18 Monate und Fr. 11 für Kinder ab 18 Monate festzulegen. Aufgrund des höheren Personalaufwands bei kleineren Kindern sind diese Betreuungsplätze etwas teurer.

Art. 6 Beitragsgesuche

Es ist sicherzustellen, dass die Beitragsgesuche zeitnah zur Inanspruchnahme des Betreuungsangebots eingereicht werden, damit die Anspruchsvoraussetzungen geprüft werden können. Aufgrund dessen sollen verspätet geltend gemachte Betreuungsstunden nicht vergütet werden.

Als zuständige Stelle für die Bearbeitung der Gesuche ist das Amt für Soziales vorgesehen, wobei diese Zuweisung auf Verordnungsstufe erfolgen soll.

Art. 7 Beitragsverfügung

Die zuständige Stelle erlässt nach Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen eine Verfügung, welche den grundsätzlichen Anspruch auf Subventionsleistungen regelt. In der Verfügung ist festzuhalten, wie hoch der maximale Anspruch an Betreuungsstunden pro Jahr gestützt auf den Beschäftigungsgrad ist. Ebenfalls Bestandteil der Verfügung muss die Berechnung des massgebenden Einkommens nach EG zum KVG bilden. Das massgebende Einkommen bestimmt gemäss zu erlassendem regierungsrätlichem Tarif den Prozentsatz der Unterstützung der Betreuungsleistungen. Wesentliche Änderungen der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse führen zu einer Anpassung der Beitragsverfügung.

Art. 8 Auszahlung

Die in der Beitragsverfügung gemäss Art. 7 festgelegten Beiträge werden den Erziehungsberechtigten gegen Nachweis der bezogenen Betreuungsstunden monatlich ausbezahlt.

Art. 9 Mitwirkungspflicht

Die Erziehungsberechtigten trifft im Verfahren um Ausrichtung der Subventionen eine Mitwirkungspflicht. Sie sind insbesondere verpflichtet, die Einkommens- und Familienverhältnisse anhand hierfür geeigneter Dokumente zu belegen. Weiter haben sie der zuständigen Stelle alle Auskünfte zu erteilen, die diese für die Abklärung des Anspruchs benötigt. Ebenso zur Mitwirkungspflicht gehört, dass die zuständige Stelle unaufgefordert zu informieren ist, wenn sich die Verhältnisse in tatsächlicher oder rechtlicher Art derart geändert haben, dass eine Neuberechnung des Anspruchs vorgenommen werden muss.

Art. 10 Rückerstattungspflicht

Stellt sich heraus, dass Beiträge zu Unrecht bezogen wurden, erlässt die zuständige Stelle eine Verfügung, welche die Rückerstattung regelt. Die Rückerstattungsverfügung muss spätestens innert zehn Jahren nach der letzten Auszahlung einer Subventionsleistung ergehen.

Art. 11 Rechtsmittel

Gegen Verfügungen der zuständigen Stelle kann Rekurs beim zuständigen Departement erhoben werden.

Art. 12 Kostenanteile der Gemeinden

Zu den Kosten, die durch das KibeG beim Staat entstehen, zählen einerseits die Beiträge an die Eltern und andererseits die Vollzugskosten der kantonalen Stelle (Personal- und Infrastrukturkosten). Dies ergibt den Gesamtaufwand, an den die Bundesbeiträge anzurechnen sind. Der verbleibende Nettoaufwand soll zu 75 % von den Gemeinden und zu 25 % vom Kanton getragen werden. Indem die Bundessubventionen vorab abgezogen werden ist sichergestellt, dass Kanton und Gemeinden entsprechend ihrem Kostenanteil von den Bundessubventionen profitieren. Die Kostenaufteilung unter den Gemeinden erfolgt nach dem Wohnsitz der Erziehungsberechtigten und der Anzahl der bezogenen Betreuungsstunden. Der Kanton stellt den Gemeinden den Nettoaufwand jährlich in Rechnung.

Art. 13 Vollzug

Für den Vollzug des KibeG sind Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsstufe notwendig. Im Rahmen der regierungsrätlichen Verordnung sind insbesondere die Höhe der subventionierten Leistungen anhand des massgebenden Einkommens im Detail zu regeln. Ausserdem sind der Ablauf des Verfahrens und die zur Abklärung einzureichenden Unterlagen bei der zuständigen Stelle zu erläutern. Weiter sind Einzelheiten zur Abwicklung der Zahlungen in die Verordnung aufzunehmen.

Ausserdem wird eine gesetzliche Grundlage für die vollständige oder teilweise Übertragung des Vollzugs an geeignete Organisationen geschaffen. Derzeit ist vorgesehen, dass das KibeG durch das Amt für Soziales vollzogen wird. Eine Übertragung des Vollzugs ist derzeit also nicht vorgesehen.

b) Fremdänderungen/Fremdaufhebungen

Es sind weder Fremdänderungen noch Fremdaufhebungen notwendig.

c) Inkrafttreten

Das KibeG untersteht dem fakultativen Referendum. Das Inkrafttreten soll vom Regierungsrat bestimmt werden.

d) Anhang

Der Anhang führt die Abstufungen der maximalen Betreuungsstunden pro Jahr für Kinder im Vorschulalter sowie schulpflichtige Kinder auf, die sich auf den Beschäftigungsgrad der Erziehungsberechtigten (Einzelpersonen und gemeinsame Haushalte) beziehen. Art. 3 Abs. 3 verweist auf diesen Anhang.

E. Auswirkungen

1. Finanziell

a) Schätzung Gesamtkosten

Die Umsetzung des KibeG ist mit Kosten verbunden, deren Höhe derzeit nur geschätzt werden kann. Die Gesamtkosten für die kinder- und schulergänzende Kinderbetreuung in Appenzell Ausserrhoden dürften sich auf rund 8,56 Mio. Franken pro Jahr belaufen. Davon tragen die Eltern rund die Hälfte, nämlich 4,28 Mio. Franken. Die andere Hälfte sind die im KibeG vorgesehenen Subjektfinanzierungen des Staates an die Eltern. Gemäss vorgesehenem Kostenteiler übernehmen die Gemeinden 75 % (3,21 Mio. Franken) und der Kanton 25 % des Kostenaufwands (1,07 Mio. Franken). Die Schätzungen beruhen auf der Annahme des aktuellen Standes; nicht berücksichtigt ist ein möglicher Effekt, den das KibeG dahingehend zeitigen könnte, dass aufgrund der verbindlichen Beiträge mehr familienergänzende Kinderbetreuung in Anspruch genommen wird.

b) Bundessubventionen

Mit den Finanzhilfen des Bundes werden Kanton und Gemeinden in den ersten drei Jahren finanziell entlastet (Art. 3a KBFHG und Art. 21 KBFHV). Diese Finanzhilfen werden drei Jahre lang bezahlt und sind degressiv ausgestaltet. Im ersten Jahr werden maximal 65 %, im zweiten Jahr maximal 35 % und im dritten Jahr maximal 10 % der erhöhten Subventionen durch den Bund mitfinanziert (Durchschnitt über alle drei Jahre: 37 %). Aufgrund der in Abschnitt E.1.a) angestellten Kostenschätzung ergibt sich folgende Aufstellung (in Franken):

Jahr	Kostenschätzung Staat total	Bund	Kanton	Gemeinden
2023	4'280'406	2'782'264	374'536	1'123'606
2024	4'280'406	1'498'142	695'566	2'086'698
2025	4'280'406	428'041	963'091	2'889'274
2026 ff.	4'280'406	0	1'070'101	3'210'305

c) Einzelne Gemeinden

Die konkreten Kostenfolgen für die einzelnen Gemeinden können wie oben ausgeführt zum heutigen Zeitpunkt nur abgeschätzt werden. Mit der Einführung des KibeG haben die Ausserrhoder Gemeinden insgesamt mit jährlich wiederkehrenden Subventionen an die Betreuungskosten der anspruchsberechtigten Eltern von rund 3,21 Mio. Franken zu rechnen – mit Vorbehalt der oben erwähnten Finanzhilfen des Bundes in den ersten drei Jahren. Es werden folgende Beiträge je Gemeinde prognostiziert (Zahlen Einwohnende sowie Kinder gemäss Bundesamt für Statistik, Stand 1. Januar 2019):

Gemeinde	Bevölkerung	Kinder 0–4 Jahre	Kinder 5–12 Jahre	Kostenanteil (in Franken)
Herisau	15'763	830	1'197	867'030
Hundwil	967	59	124	75'291
Schönengrund	528	43	40	37'191
Schwellbrunn	1'541	116	153	116'159
Stein	1'387	87	134	93'876
Urnäsch	2'272	145	209	151'429
Waldstatt	1'817	95	170	110'820
Bühler	1'852	105	170	116'204
Gais	3'066	158	257	175'277
Speicher	4'408	258	385	274'046
Teufen	6'362	347	490	358'819
Trogen	1'752	85	189	112'105
Grub	1'013	61	72	58'115
Heiden	4'203	206	321	223'584
Lutzenberg	1'299	62	110	71'992
Rehetobel	1'756	91	137	97'083
Reute	704	20	45	26'563
Wald	872	55	74	55'587
Walzenhausen	2'012	99	105	90'157
Wolfhalden	1'871	88	147	98'978
Total	55'445	3'010	4'529	3'210'305

2. Organisatorisch

Für den Vollzug des KibeG ist eine zuständige Stelle beim Kanton zu bezeichnen. Als zuständiges Departement wird der Regierungsrat voraussichtlich das Departement Gesundheit und Soziales bezeichnen und die Aufgaben dem Amt für Soziales zuweisen.

3. Personell

Für den Vollzug des KibeG – konkret die Prüfung der Gesuche und die Ausstellung der Beitragsverfügungen – sind zusätzliche Personalressourcen beim Kanton notwendig. Es ist derzeit schwierig abzuschätzen, mit wie vielen Gesuchen zu rechnen ist. Gestützt auf die Schätzungen für die finanziellen Auswirkungen ist mit durchschnittlich 900 Gesuchen jährlich zu rechnen. Diese Anzahl basiert auf der Annahme, dass rund 1'150 Kinder, nämlich 17 % der Kinder im Vorschulalter und 14 % der Kinder im Schulalter eine familienergänzende Betreuungseinrichtung besuchen. Im Aufgaben- und Finanzplan 2023–2025, der dem Kantonsrat im Dezember 2021 vorgelegt wird, ist vorerst eine Vollzeitstelle vorgesehen. Es hängt insbesondere von der Ausgestaltung des KibeG und der Anzahl Gesuche ab, ob dies ausreichend sein wird. Die Kosten für den Vollzug fliessen in die Kostenabrechnung ein, die von Kanton und Gemeinden gemäss Kostenaufteilung 25 %/75 % getragen wird. Die Vollzugsstelle beim Kanton wird also zu Dreivierteln durch die Gemeinden finanziert.

F. Weiteres Vorgehen

Ziel ist, das KibeG per 1. Januar 2023 in Kraft zu setzen.

G. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

1. Stellungnahmen

Der Regierungsrat eröffnete am 22. Januar 2021 die Vernehmlassung zum KibeG. Es gingen 36 Stellungnahmen ein.

Grundsätzlich begrüsst die Teilnehmenden, dass der Regierungsrat eine gesetzliche Grundlage für staatliche Beiträge zur Finanzierung familienergänzender Kinderbetreuung vorlegt. Die Gemeinden und teilweise weitere Teilnehmende äusserten Kritik am vorgeschlagenen Kostenteiler 25 % Kanton und 75 % Gemeinden. In diesem Zusammenhang wurde auch aufgeworfen, dass eine kantonale Vollzugsstelle effizienter wäre als der Aufbau von entsprechenden Stellen in den einzelnen Gemeinden. Teilweise wurde eingebracht, dass die Subjektfinanzierung im KibeG mit einer verpflichtenden Objektfinanzierung zu ergänzen sei. Die Bemessungsgrössen wurden einerseits von Teilnehmenden als zu hoch und andererseits zu tief beurteilt. Zu Fragen Anlass gab auch die Koordination mit der Revision des Volksschulgesetzes sowie der Titel des Gesetzes.

2. Überprüfung und Anpassung der Vorlage

Der Vernehmlassungsentwurf wurde aufgrund der eingegangenen Antworten nochmals geprüft. Die Bemerkungen sind in den vorliegenden Bericht eingeflossen und haben zu Anpassungen des Gesetzesentwurfs für die 1. Lesung geführt. Für die detaillierten Bemerkungen wird auf die ausführliche Vernehmlassungsauswertung verwiesen.

Die Anpassungen sind teils redaktioneller und systematischer Natur; auch der Gesetzestitel wurde gemäss den Rückmeldungen geändert. Die Kostenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ist neu in Art. 12 geregelt und nicht in Art. 1, der den Grundsatz der staatlichen Unterstützung festlegt. Es wurden gewisse Präzisierungen vorgenommen, indem etwa in Art. 3 Abs. 1 das Erfordernis des Wohnsitzes im Kanton für Gesuchstellende klar definiert wird. Neu soll die Vollzugsstelle nicht bei den Gemeinden, sondern beim Kanton angesiedelt werden, was zu einer Anpassung von Art. 6, aber auch Art. 11 (Rechtsmittelweg) führte. Der Rückerstattungsanspruch bei zu Unrecht bezogenen Beträgen soll zehn statt fünf Jahre betragen (Art. 10).

An der Kostenaufteilung zwischen Kanton (25 %) und Gemeinden (75 %) hält der Regierungsrat fest. Die Unterstützung der ausserfamiliären Kinderbetreuung ist primär eine kommunale Aufgabe. Das Interesse des Kantons, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern und damit die Attraktivität als Wohn- und Arbeitsort zu steigern, rechtfertigt jedoch eine kantonale Beteiligung von 25 %. Auch das Prinzip der Subjektfinanzierung soll nicht durch eine Mischfinanzierung ergänzt werden. Es steht den Gemeinden aber auch nach Inkrafttreten des KibeG frei, entsprechende Unterstützungen an Institutionen vorzusehen. Die Bemessungsgrössen werden als

richtig erachtet, um die sozialpolitischen Ziele zu erreichen und die staatlichen Mittel gezielt und effektiv einzusetzen.

Das KibeG kann unabhängig von der Revision des Volksschulgesetzes behandelt werden. Die beiden Gesetze beschäftigen sich mit unterschiedlichen Fragestellungen: Im KibeG wird sichergestellt, dass auch für schulergänzende Angebote – unabhängig davon, ob solche freiwillig oder aufgrund einer rechtlichen Verpflichtung bestehen – finanzielle Beiträge bezogen werden können. Die Rahmenbedingungen für die schulergänzenden Angebote selbst und insbesondere die Frage, ob eine gesetzliche Pflicht für solche Angebote eingeführt werden soll, sind im Volksschulgesetz zu regeln.

H. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. dem Entwurf für ein Gesetz zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsgesetz; KibeG) in 1. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Sign. Dölf Biasotto

sign. Roger Nobs

Dölf Biasotto, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1 Lauftext 1. Lesung

Beilage 1.2 Auswertung Vernehmlassung

Gesetz zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsgesetz, KibeG)

vom ...

Der Kantonsrat von Appenzell Ausserrhoden,

gestützt auf Art. 41 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh.
vom 30. April 1995 ¹⁾,

beschliesst:

I.

Art. 1 Grundsätzliches

¹ Um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erleichtern, wird die familienergänzende Kinderbetreuung mit Beiträgen unterstützt.

² Die Beiträge werden ausgerichtet an Erziehungsberechtigte, die für ein in ihrer Obhut stehendes Kind ein unterstütztes Betreuungsangebot in Anspruch nehmen.

Art. 2 Unterstützte Betreuungsangebote

¹ Beiträge können beantragt werden für die Betreuung von Kindern im Vorschulalter ab dem Alter von drei Monaten und für die Betreuung von schulpflichtigen Kindern bis zum Abschluss der Primarstufe. Die Betreuung muss durch eine anerkannte Institution im Kanton erfolgen.

¹⁾ bGS [111.1](#)

Entwurf Regierungsrat, 1. Lesung, 17. August 2021

² Anerkannte Institutionen in diesem Sinne sind:

- a) Kindertagesstätten, die über eine Bewilligung nach Art. 13 ff. der Pflegekinderverordnung¹⁾ verfügen;
- b) Tagesfamilien, die nach Art. 12 der Pflegekinderverordnung gemeldet sind und über eine vom Kanton anerkannte Fachorganisation abrechnen;
- c) die schulergänzenden Betreuungsangebote der Gemeinden.

Art. 3 Anspruch bei Erwerbstätigkeit

¹ Anspruch auf Beiträge haben Erziehungsberechtigte, die eine selbständige oder unselbständige Erwerbstätigkeit mit einem Beschäftigungsgrad von mindestens 20 Prozent ausüben und Wohnsitz im Kanton haben.

² Führen Erziehungsberechtigte einen gemeinsamen Haushalt, muss ihre Erwerbstätigkeit zusammen einem Beschäftigungsgrad von mindestens 120 Prozent entsprechen.

³ Nach Massgabe des Beschäftigungsgrads werden pro Jahr und Kind maximal Beiträge für die Anzahl Betreuungsstunden gemäss Anhang gewährt.

Art. 4 Ermessensbeiträge

¹ Beiträge können in begründeten Ausnahmefällen unabhängig vom Erfordernis der Erwerbstätigkeit für eine bestimmte Anzahl Betreuungsstunden gewährt werden, wenn dies die berufliche Integration der Erziehungsberechtigten fördert, zur Entlastung der Familie beiträgt oder dem Wohl des Kindes dient.

Art. 5 Beitragsbemessung

¹ Die Beiträge werden nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten bemessen. Bei Ehe, eingetragener Partnerschaft oder festem Konkubinat ist die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gemeinschaft massgebend.

² Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit bestimmt sich nach dem massgebenden Einkommen für die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung.²⁾ Das höchste anspruchsberechtigte Einkommen beträgt 100'000 Franken.

¹⁾ PAVO (SR [211.222.338](#))

²⁾ Vgl. Art. 19 Gesetz über die Einführung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (EG zum KVG; bGS [833.14](#))

³ Der Regierungsrat bestimmt die Beitragshöhe pro Einkommensstufe. Auf der tiefsten Einkommensstufe werden den Erziehungsberechtigten maximal 90 Prozent der anfallenden Betreuungskosten vergütet.

Art. 6 Beitragsgesuche

¹ Beitragsgesuche sind der zuständigen Stelle spätestens innert 30 Tagen seit der Inanspruchnahme des Betreuungsangebots einzureichen.

² Für verspätet geltend gemachte Betreuungsstunden wird keine Vergütung geleistet.

Art. 7 Beitragsverfügung

¹ Die Beitragsverfügung stellt in der Regel den Anspruch für die Dauer von zwölf Monaten fest.

² Bei einer wesentlichen Änderung der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse wird die Beitragsverfügung angepasst.

Art. 8 Auszahlung

¹ Die Beiträge werden den Erziehungsberechtigten gegen Nachweis der bezogenen Betreuungsstunden monatlich ausbezahlt.

Art. 9 Mitwirkungspflicht

¹ Die Erziehungsberechtigten haben der zuständigen Stelle alle Auskünfte zu erteilen, die für die Beurteilung des Anspruchs notwendig sind.

² Wesentliche Änderungen der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse sind der zuständigen Stelle unaufgefordert mitzuteilen.

Art. 10 Rückerstattungspflicht

¹ Zu Unrecht bezogene Beiträge sind zurückzuerstatten.

² Der Anspruch auf Rückerstattung erlischt zehn Jahre nach der Auszahlung.

Entwurf Regierungsrat, 1. Lesung, 17. August 2021

Art. 11 Rechtsmittel

¹ Gegen Verfügungen der zuständigen Stelle kann nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege¹⁾ Rekurs beim zuständigen Departement erhoben werden.

Art. 12 Kostenanteile der Gemeinden

¹ Der Kanton trägt 25 Prozent des Gesamtaufwandes (Beiträge und Vollzugskosten), der nach Abzug allfälliger Beiträge des Bundes verbleibt. Die restlichen Kosten gehen zu Lasten der Gemeinden.

² Die Kostenaufteilung unter den Gemeinden erfolgt nach dem Wohnsitz der Erziehungsberechtigten und der Anzahl der bezogenen Betreuungsstunden.

³ Der Kanton stellt den Gemeinden die Kostenanteile jährlich in Rechnung.

Art. 13 Vollzug

¹ Der Regierungsrat erlässt die erforderlichen Ausführungsvorschriften.

² Er kann den Vollzug ganz oder teilweise auf geeignete Organisationen übertragen.

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

¹⁾ VRPG (bGS [143.1](#))

Anhang

(Stand ...)

Beschäftigungsgrad der Erziehungsberechtigten		Betreuungsstunden pro Jahr und Kind	
Einzelne	Gemeinsamer Haushalt	Kinder im Vor- schulalter	Schulpflichtige Kinder
20 %	120 %	480	380
30 %	130 %	720	570
40 %	140 %	960	760
50 %	150 %	1'200	950
60 %	160 %	1'440	1'140
70 %	170 %	1'680	1'330
80 %	180 %	1'920	1'520
90 %	190 %	2'160	1'710
100 %	200 %	2'400	1'900

4000.231**Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsgesetz; KibeG); Auswertung der Vernehmlassung****1. Eingeladene**

- Gemeinden und ihre Organisationen (25)
 - Bühler, Gais, Grub, Heiden, Herisau, Hundwil, Lutzenberg, Rehetobel, Reute, Schönengrund, Schwellbrunn, Speicher, Stein, Teufen, Trogen, Urnäsch, Wald, Waldstatt, Walzenhausen, Wolfhalden
 - Gemeindepräsidienkonferenz von Appenzell Ausserrhoden
 - Gemeindeschreiberkonferenz AR
 - Berufsbeistandschaft Hinterland, Berufsbeistandschaft Mittelland, Berufsbeistandschaft Vorderland
- Politische Parteien (12)

Die Mitte AR, EDU Appenzellerland, EVP AR (EVP), FDP.Die Liberalen AR (FDP), Junge Grüne Appenzellerland, Jungfreisinnige Ausserrhoden, JSVP AR, JUSO Regiogruppe AR/AI (JUSO), SP AR (SP), SVP AR (SVP), Parteiunabhängige AR (PU), Jugendparlament SG AI AR
- Verbände, Organisationen, Unternehmen (14)
 - Frauenzentrale Appenzell Ausserrhoden
 - Gewerbeverband Appenzell Ausserrhoden
 - Gewerkschaftsbund Appenzell Ausserrhoden
 - Industrie- und Handelskammer St. Gallen-Appenzell
 - Industrieverein Appenzell Ausserrhoden
 - Bauernverband AR
 - Pro Juventute Appenzell Ausserrhoden
 - BAL Berufsverband Appenzeller Logopädinnen und Logopäden
 - KiTAS AR - Gemeinsam für die Kleinsten
 - VSLAR, Schulleiterverein Appenzell Ausserrhoden
 - Schulpräsidienkonferenz Appenzell Ausserrhoden
 - Tagesfamilien-AR
 - Kibesuisse
 - ForumMann



Appenzell Ausserrhoden

- Angestelltenvertretungen (3)
 - Verbändekonferenz
 - LAR, Lehrerverein Appenzell A.Rh.
 - VPOD Ostschweiz
- Kirchen (2)
 - Evangelisch-reformierter Kirchenrat beider Appenzell
 - Verband römisch-katholischer Kirchgemeinden
- Kantonale Behörden (4)
 - Obergericht
 - Kantonsgericht
 - Finanzkontrolle
 - Datenschutz-Kontrollorgan AR
- Organisationen (8)
 - Chinderhus Blueme
 - Kita Wirbelwind
 - Kibe Herisau
 - Kita Chinderwelt
 - Kinderkrippe Chäferfäscht
 - Kinderhort Pinocchio
 - Kita Rosalie
 - Kita Waldstatt
- Zusätzlich Teilnehmende (2)
 - Fach- und Kontaktstelle Spielgruppen Kanton SG-AI-AR
 - Schweizerischer Spielgruppen-LeiterInnen-Verband
 - AvenirSocial

2. Expliziter Verzicht auf eine Stellungnahme

- Kantonale Behörden
 - Datenschutz-Kontrollorgan AR
 - Kantonsgericht
- Angestelltenvertretungen
 - Verbändekonferenz

3. Auswertung der Vernehmlassungsantworten

3.1. Allgemeine Bemerkungen

	Vernehmlassungsantworten	Stellungnahme des Regierungsrates
Allgemeine Bemerkungen	Lutzenberg verzichtet vorläufig auf eine Stellungnahme, befürwortet die Vorlage jedoch grundsätzlich. Es dürfte nicht nur die Gemeinde verpflichtet werden, auch der Kanton müsste einen Beitrag leisten.	Kenntnisnahme.
	Wolfhalden ist der Meinung, dass die Vorlage Anpassungen bedarf, welche nachstehend bei den einzelnen Themen behandelt werden.	Kenntnisnahme.
	Speicher bemerkt, dass die Ausgangslage und die Angebote in den Gemeinden sehr unterschiedlich seien und begrüsst eine finanzielle Unterstützung der Kinderbetreuungsangebote durch Bund und Kanton im Grund-	Kenntnisnahme.

	satz sehr. Es solle grundsätzlich ein Anreiz bestehen, dass die Gemeinden qualitativ gute Angebote bereitstellen. In Speicher würden die schulergänzenden Tagesstrukturen bereits als umfassendes, verbindliches Angebot mit Ferienbetreuung geführt. Es wird angeregt, die Form der finanziellen Unterstützung der Kinderbetreuungsangebote grundlegend zu überarbeiten. In der vorliegenden Form könne dem Entwurf nicht zugestimmt werden.	
	Grub ist der Ansicht, dass das neue Kinderbetreuungs-gesetz dem gesellschaftlichen Wandel Rechnung trage und Grub in punkto Attraktivität als Wohngemeinde verbessere. Der familiäre Wohlstand, aufgrund von damit ermöglichter Erwerbstätigkeit von Eltern, könne verbessert werden. Familien würden höhere Einkommen generieren, welche wiederum höhere Steuererträge auf allen Stufen generieren würden.	Kenntnisnahme.
	Schwellbrunn begrüsst, dass ein kantonales Gesetz geschaffen werde, das die familienergänzende Kinderbetreuung regle. Es werde lediglich die Finanzierung geregelt, womit kurzfristig wohl Bundessubventionen aktiviert würden, aber keine langfristige Wirkung der zur Verfügung gestellten Bundesgelder erreicht werden könne. Zusammenfassend unterstütze der Gemeinderat den vorliegenden Gesetzesentwurf nicht.	Kenntnisnahme. Der Regierungsrat hat das Ziel, als Anschubfinanzierung die Bundesgelder möglichst abholen zu können. Der Regierungsrat ist klar der Auffassung, dass mit dem Gesetz eine Grundlage geschaffen wird, um längerfristig die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern, weil die Finanzierung der ausserfamiliären Kinderbetreuung verbindlich geregelt wird. Diese Bestimmungen gelten über die Zeit, in denen die Bundesgelder fliessen, hinaus.

	Teufen sieht im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung zweifelsohne Handlungsbedarf und begrüsst, dass die Vorlage prioritär erarbeitet wurde. Da einzelne Gemeinden bereits vor Jahren Subventionsmodelle eingeführt hätten und die Kinderbetreuung in einer Verbundlösung mittragen sollen, wäre es wünschenswert gewesen, wenn die Gemeinden bei der Erarbeitung miteinbezogen worden wären.	Kenntnisnahme.
	Hundwil unterstützt den Gesetzesentwurf in der vorliegenden Form nicht. Er enthalte grösstenteils nur die finanzielle Regelung und keine familienergänzende Kinderbetreuung. Die Mehrheit der Kosten und der administrative Aufwand würden auf die Gemeinden abgewälzt werden, obwohl Kanton und Gemeinden von höheren Steuereinnahmen profitieren könnten. Es werde gemäss einem Interview auf SRF ein neuer Artikel in der Bundesverfassung betreffend Chancengleichheit geprüft, welcher die Grundlage für eine föderalistisch sinnvolle Aufgabenverteilung zwischen Bund, Kanton und Gemeinden bilden solle. Es wird gebeten, den aktuellen Stand dieses neuen Artikels zu prüfen.	Kenntnisnahme. Der Bundesrat publizierte zur Politik der frühen Kindheit im Februar 2021 den Bericht "Auslegeordnung und Entwicklungsmöglichkeiten auf Bundesebene". Darin werden Verbesserungspotenziale identifiziert sowie Handlungsmöglichkeiten auf Bundesebene aufgezeigt. Im erwähnten Interview erläutert der Präsident des schweizerischen Städteverbandes, dass es sinnvoll und prüfenswert wäre, die Aufgaben in der frühen Kindheit besser zu koordinieren. Ein expliziter Verfassungsartikel dazu ist jedoch (noch) nicht vorgesehen.
	Trogen nimmt zur Kenntnis, dass die Gemeinde durch die vorgesehene Subjektfinanzierung gemäss Hochrechnungen pro Jahr einen geschätzten Aufwand von Fr. 130'000 zu tragen habe. Trogen unterstütze seit Jahren im Bereich der familienergänzenden Kinder-	Kenntnisnahme.

	betreuung mehrere Angebote. Tritt der Gesetzesentwurf in Kraft, würde das einen Systemwechsel bedeuten mit finanziellen Folgen, die heute nicht abschätzbar seien.	
	Urnäsch begrüsst es, dass sich der Regierungsrat dem Thema Familienfreundlichkeit annehme und bemüht sei, die Harmonisierung im Kanton zu unterstützen. Der erläuternde Bericht enthalte jedoch keine Aussagekraft zum tatsächlichen Bedarf an Betreuungsangeboten und es werde darin kein Bedürfnis nachgewiesen. Es sei ferner nicht klar, welches Problem konkret gelöst werden solle. Urnäsch verfüge über ein attraktives Betreuungsangebot, welches noch erhebliche Kapazitäten habe. Sowohl das Tagesstrukturangebot als auch die Kindertagesstätte werde von der Gemeinde finanziell unterstützt und biete ein Angebot zu tiefen und fairen Preisen. Gesamthaft werde der Gesetzesvorschlag als unnötig, als ungerechtfertigter Eingriff in die Gemeindeautonomie und als nicht finanzierbar angesehen. Ausserdem berücksichtige er die Lage der Kindertagesstätten zu wenig, sei ungerecht und zu bürokratisch. Anzustreben wäre eine Lösung, welche durch die Gemeinden bestimmt und den lokalen Bedürfnissen optimal angepasst sei, wobei sich der Kanton mit 25–50 % an den Kosten beteiligen könne.	Kenntnisnahme. Der Bedarf zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zeigte sich deutlich im Familienmonitoring, eine repräsentative Bevölkerungsbefragung, die 2017 durchgeführt wurde. Die tatsächliche Nachfrage nach Angeboten hängt auch von deren Finanzierbarkeit ab, weshalb der Regierungsrat eine entsprechende gesetzliche Grundlage schaffen will.
	Gais anerkennt die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung der familienergänzenden Kinderbetreuung	Kenntnisnahme.

	aufgrund der stetig wachsenden Nachfrage nach externen Betreuungsangeboten und unterstützt die Vorlage. Der Gemeinderat sei der Meinung, dass das bisherige System der Gemeinde mit einer pauschalen Entschädigung an alle Nutzerinnen und Nutzer von Kindertagesstätten eine einfache Lösung mit geringem Verwaltungsaufwand darstelle.	
	Reute unterstützt die Vernehmlassung der Gemeindepräsidentenkonferenz vom 2. März 2021 und macht zu den einzelnen Artikeln noch zusätzliche, eigene Bemerkungen.	Kenntnisnahme.
	Waldstatt sieht den Handlungsbedarf im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung und die Notwendigkeit einer verbindlichen gesetzlichen Grundlage für die Ausrichtung von Beiträgen an Institutionen und Erziehungsberechtigte. Die Gemeinde begrüsst die zeitliche Priorisierung der Vorlage aufgrund der dadurch möglichen Finanzhilfen des Bundes. Der Gesetzesentwurf werde aufgrund grundsätzlicher Überlegungen (etwa Interessenlage, Stossrichtung, Kostenteiler, Einkommensstufen, Verwaltungsaufwand) jedoch in Frage gestellt. In der vorliegenden Form wird der Gesetzesentwurf nicht unterstützt.	Kenntnisnahme.
	Herisau sieht den Handlungsbedarf im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung und begrüsst die Erarbeitung des Kinderbetreuungsgesetzes. Die Ge-	Kenntnisnahme.

	meinde erachtet es als Versäumnis, dass die Gemeinden nicht stärker in die Bearbeitung einbezogen worden seien, zumal sie von der angestrebten Gesetzgebung sehr stark betroffen seien. Die Gemeinde Herisau unterstützt den Gesetzesentwurf in der vorliegenden Form grossmehrheitlich nicht.	
	Heiden begrüssst die Schaffung einer einheitlichen kantonalen gesetzlichen Grundlage für die Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung. Beim vorgelegten Entwurf bestehe jedoch in einigen Punkten Handlungsbedarf. Die Gemeinden seien bei der Verbesserung miteinzubeziehen. Durch die Entlastung von Geringverdienern bediene der Entwurf die sozialpolitische Komponente. Es sollte zusätzlich im Rahmen der Wirtschaftsförderung auch die Standortaktivität gefördert werden.	Kenntnisnahme. Der Einbezug der Gemeinden findet durch die Vernehmlassungen statt.
	Bühler ist es ein Anliegen, dass das bestehende Angebot der Kinderbetreuung in Bühler mit einer Defizitgarantie und einem Raumangebot der Gemeinde weiterbestehen kann. Die Gemeinde begrüsse die Förderung von Kinderbetreuungsangeboten; das klassische Familienmodell dürfe jedoch nicht erneut schlechter gestellt werden.	Kenntnisnahme. Es ist im Rahmen des KibeG möglich, dass die Gemeinden weiterhin freiwillig objektbezogene Beiträge leisten. Die Entscheidungsfreiheit der Erziehungsberechtigten ist durch das KibeG nicht tangiert.
	Schönengrund anerkennt den Wunsch des Regierungsrats, die familienergänzende Betreuung kantonal zu regeln. Aufgrund der engen Zusammenarbeit der Gemeinde mit benachbarten Gemeinden im Kanton St.Gallen,	Kenntnisnahme. Von der Finanzierung ausserkantonalen Institutionen sieht der Regierungsrat derzeit ab, da die Nachbar-



Appenzell Ausserrhoden

	erachtet sie es als wichtig, dass das Gesetz auch ausserkantonale Lösungen zulasse. Dadurch würde die Standortattraktivität von Appenzell Ausserrhoden gesteigert. Insbesondere beim vorgeschlagenen Modell der Subjektfinanzierung würden massive Mehrkosten befürchtet. Sinnvoll wäre, nebst der Finanzierung der familienergänzenden Betreuung auch das Angebot im Gesetz zu regeln.	kantone über andere Unterstützungssysteme verfügen. Ausserdem werden 17 % der Kinder im Vorschulalter momentan innerkantonale betreut, weshalb bei einem zu erwartenden Maximalbedarf von 20 % der Anteil Eltern, die an einer ausserkantonalen Betreuungsmöglichkeit interessiert sind, als sehr klein einzuschätzen ist. Der Regierungsrat regelt das Angebot nicht im KibeG, weil er sich für eine Subjektfinanzierung entschieden hat und damit den Markt spielen lassen will.
	Walzenhausen: begrüss, dass sich der Regierungsrat zeitnah und aktiv mit dem Regierungsprogramm und der Zielsetzung „erwerbskompatible Tagesstrukturen“ auseinandersetzt und dazu einen klaren, kurzen und verständlichen Gesetzestext ausgearbeitet habe. Der Gemeinderat ist der Ansicht, dass eine einheitliche finanzielle Unterstützung von familienergänzender Kinderbetreuung durch die Gemeinden und den Kanton im Grundsatz nachvollziehbar sei. Die generelle Subventionierung der Kinderbetreuung im Rahmen der Staatsaufgabe werde jedoch kritisch hinterfragt. Wirtschaft und Unternehmen würden nicht gleichermassen in die Pflicht genommen. Dies sei bei der weiteren Bearbeitung zu berücksichtigen. Familien, welche bewusst auf einen Zweiterwerb verzichten würden, und jene, welche die Betreuung familienintern regeln würden, würden nicht berücksichtigt. Für solche Familien würden Perspektiven fehlen.	Kenntnisnahme.

	Wald erachtet es als nicht notwendig, dass Tagesfamilien über eine anerkannte Fachorganisation abrechnen müssen. Um Doppelspurigkeiten und Mehrkosten zu verhindern, sollten alle Tagesfamilien berechtigt sein, über die Gemeinden abzurechnen. Des Weiteren sei die Tabelle im Anhang lückenhaft. Schulpflichtige Kinder bräuchten weitaus weniger Betreuungsstunden als Kinder im Vorschulalter.	Kenntnisnahme.
	Gemeindepräsidienkonferenz erachtet eine verbindliche gesetzliche Grundlage für die Ausrichtung von Beiträgen an Institutionen und Erziehungsberechtigte als notwendig und unterstützt den gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Ausserdem begrüsst sie, dass mit der zeitlichen Priorisierung der Vorlage Finanzhilfen des Bundes bis zu 6 Mio. Franken für Kanton und Gemeinden ausgelöst werden können. Da die Gemeinden von der vorliegenden Gesetzgebung stark betroffen seien, sei es schade, dass sie nicht stärker in den Bearbeitungsprozess miteinbezogen worden seien. Der Gesetzesentwurf werde aufgrund ganz grundsätzlicher Überlegungen hinterfragt (etwa Interessenlage, Stossrichtungen, Kostenteiler, Einkommensstufen, Verwaltungsaufwand). Wichtig sei zudem, dass die Unterstützungsgelder auch über die Kantons Grenzen hinaus eingesetzt werden dürften. Die Gemeindepräsidienkonferenz unterstützt den Gesetzesentwurf in der vorliegenden Form nicht. Er fokussiere zu stark auf den sozialen Aspekt und vernachlässige den Aspekt der Standortattraktivität gemäss Regierungspro-	Kenntnisnahme.

	gramm. Die Gemeindepräsidien schlugen daher sowohl inhaltlich wie auch administrativ und finanziell einen anderen Ansatz zur Diskussion vor.	
	Die Mitte AR begrüsst den vorliegenden Gesetzesentwurf im Grundsatz, verortet aber noch einige Unklarheiten, auf welche bei den einzelnen Bestimmungen eingegangen werde. Aus sozialpolitischer und wirtschaftlicher Sicht sei es angebracht, die familienergänzende Kinderbetreuung in einem kantonalen Gesetz zu regeln.	Kenntnisnahme.
	EVP ist der Ansicht, dass das Kinderbetreuungsgesetz eine Lücke schliesse; einerseits im Zusammenhang mit der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, andererseits mit der Gleichbehandlung der Familien auf dem ganzen Kantonsgebiet. Vor dem Hintergrund, dass mit dem vorliegenden Gesetz nur einen Teilaspekt bearbeitet werde, nämlich Kinder von Eltern, welche infolge Arbeit die Betreuungsaufgabe nicht 24 Stunden am Tag übernehmen könnten, unterstütze die EVP die Ausrichtung des Gesetzes. Positiv sei, dass schergewichtig Familien im unteren und mittleren Einkommensbereich profitieren sollen. Sie weist darauf hin, dass insbesondere die Erwerbstätigkeit von Frauen oft zu einer grösseren Belastung führe, da diese meist auch noch für die ganze Haushaltsführung und zeitliche Koordination der Kinderbetreuung zuständig seien. Interessanterweise würden viele Frauen das Arbeitspensum reduzieren wollen und	Kenntnisnahme.

	sich wünschen, dass auch die Männer das Arbeitspensum reduzieren. Die EVP befürworte ausdrücklich, dass Tagesmütter und Tagesväter in die Gesetzgebung integriert würden. Insgesamt sei das vorliegende Gesetz ein reines Finanzierungsgesetz, welches die EVP im Grundsatz unterstütze.	
	Junge Grüne Appenzellerland freut sich, dass das Gesetz ausgearbeitet wurde. Die Partei ist der Meinung, dass die Erziehung durch beide Elternteile erfolgen sollte. Der Gesetzesentwurf biete eine Grundlage und einen gewissen Anreiz, dass beide Elternteile die Betreuung der Kinder übernehmen würden, Hausfrauen vermehrt arbeiten gingen und das Arbeiten in Teilzeitpensen gefördert werde. Durch die günstigeren Betreuungsplätze werde die Nachfrage nach solchen möglicherweise steigen. Deshalb sollte im Gesetz auch auf den Ausbau und eine Förderung von Betreuungseinrichtungen und -strukturen eingegangen werden. Zudem werde der Kantonsrat aufgefordert, mehr Lohn für Personen zu sprechen, welche in der Kinderbetreuung arbeiten und sich für die Förderung und den Ausbau von Betreuungsangeboten einzusetzen. Die Jungen Grünen Appenzellerland befürworten den Gesetzesentwurf. Es werde die Möglichkeit geschaffen, dass beide Elternteile einen Beruf ausüben könnten und somit werde die finanzielle Unabhängigkeit innerhalb der Familie begünstigt. Zusätzlich werde den finanziell ärmeren Familien geholfen, was ebenfalls sehr zu befürworten sei. Ausserdem werde das Wohnen in Appenzell Ausserrhoden für Familien	Kenntnisnahme.

	attraktiver. Um das veraltete Rollenbild schneller abzulegen, schlagen die Jungen Grünen Appenzellerland eine zusätzliche finanzielle Unterstützung für Familien, in welchen beide Elternteile für die Betreuung und Erziehung der Kinder zuständig sind, vor.	
	Parteionabhängige Appenzell Ausserrhoden begrüssst grundsätzlich den Willen des Kantons, gemäss dem Regierungsprogramm die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu fördern. Dies tue er mit einem chancengerechten Zugang zu familien- und schulergänzender Kinderbetreuung. Die Parteionabhängigen stellen erfreut fest, dass auch die schulergänzende Betreuung im Gesetz inkludiert sei. Bezüglich der genannten Höhe der Finanzhilfen des Bundes wäre eine Aufstellung sinnvoll, welche Beiträge bezahlt werden müssten, um die Bundesgelder vollumfänglich abzuholen. Auch stelle sich die Frage, weshalb die Subventionierung der Kosten lediglich dem Staat aufgebürdet würde, wenn doch die Wirtschaft gemäss erläuterndem Bericht wesentlich vom Angebot profitiere. Bezüglich des Abrechnungsmodells seien die Parteionabhängigen für eine Vereinfachung dieses Verfahrens. Dies vor allem in Bezug auf den Mittagstisch für schulpflichtige Kindern schlagen sie vor, dass das Angebot für schulergänzende Tagesstrukturen vom Kanton für alle Gemeinden als verbindlich erklärt werde. Die Beiträge für Mittagessen und Betreuung sollten in einer vernünftigen Bandbreite liegen und direkt von den Gemeinden subventioniert werden. Durch die geringen Beträge (Subventionen an die Eltern) mache eine Subjektfi-	Kenntnisnahme. Der Mittagstisch für schulpflichtige Kinder ist ein sogenanntes schulergänzendes Angebot. Im KibeG wird sichergestellt, dass auch für diese Angebote – unabhängig davon, ob solche freiwillig oder verpflichtend bestehen – finanzielle Beiträge bezogen werden können. Die Rahmenbedingungen für die schulergänzenden Angebote und insbesondere die Frage, ob diese verpflichtend zur Verfügung gestellt werden sollen, werden im Volksschulgesetz geregelt.

	finanzierung hier wenig Sinn. Bei den Kindertagesstätten sei ein flächendeckendes Angebot wünschenswert, damit für alle in erreichbarer Nähe eine Kindertagesstätte bestehe. Befürwortet werde, dass dank dem KibeG in allen Gemeinden die gleiche Berechnungsgrundlage für die Subjektfinanzierung gelte. Bei den Kostenfolgen fehle eine Auflistung der von den jeweiligen Gemeinden bisher geleisteten Aufwendungen und es wird die Frage aufgeworfen, wie Erreichung der sozialen, bildungspolitischen, wirtschaftlichen und finanzpolitischen Ziele überprüft werde. Im Anhang fehle eine Erklärung, dass es sich bei den Zahlen um subventionierte Stunden pro Kind pro Jahr handle. Die für die schulpflichtigen Kinder angegebenen Zahlen würden auf Grund der Höhe in Frage gestellt. Das Verhältnis der Stunden an Betreuung im Vorschulalter und im Schulalter sei nicht stimmig. Ausserdem wird die Frage gestellt, ob das Gesetz eine Betreuungspflicht mit sich bringe, ob der gesetzliche Anspruch auf finanzielle Unterstützung das Anrecht auf einen Betreuungsplatz impliziere. Es wird die Frage aufgeworfen, weshalb die ausserkantonale Betreuung nicht subventioniert werden solle.	
	FDP Die Liberalen befürwortet mit einstimmigem Votum das Kinderbetreuungsgesetz. Es sei ein weiterer wichtiger Schritt auf dem Weg zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Das Gesetz nehme Rücksicht auf die lokalen Gegebenheiten und stärke damit die Attraktivität des Kantons Appenzell Ausserrhoden für Familien mit Kindern. Die Ausgestaltung des Gesetzes folge dem Ansatz des Private-Public-Partnership.	Kenntnisnahme.

	Dies sei positiv und zukunftsweisend. Die Umsetzung des Gesetzes werde zu höheren Ausgaben beim Kanton und in den Gemeinden führen. Die Bundesmittel dürften nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich bei den Fördermitteln des Bundes um nicht mehr als einen kleinen, da auf drei Jahre limitierten, "Zustupf" handle. Auch wenn die Pandemie die Budgets von Kanton und Gemeinden belastete, unterstütze die FDP den vorliegenden Gesetzesvorschlag. Die gesteigerte Attraktivität des Kantons trage zu einer Verbesserung des Steuersubstrates bei, so dass mit einer teilweisen Kompensation der Ausgabenseite gerechnet werden dürfe. Die FDP begrüsse ausdrücklich, dass auch die in Appenzell Ausserrhoden domizilierten Unternehmen einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung der Kinderbetreuung leisten würden.	
	SVP findet den Wunsch nach einem einheitlichen Kinderbetreuungsgesetz verständlich. Die jetzige Gesetzgebung sei kommunal, was zu verschiedenen Vorschriften führe. Überdies werde mit dieser Gesetzgebung ein einziges Familienmodell gefördert, jenes der externen Kinderbetreuung. Das führe zu einer Ungleichbehandlung der familieninternen Lösung mittels traditioneller Familienmodelle. Auch diese Erziehungsform sollte berücksichtigt werden, um nicht die verschiedenen Familienmodelle gegeneinander auszuspielen. Die SVP beantragt die Rückweisung der Vorlage.	Kenntnisnahme. Der Regierungsrat will die Vereinbarkeit von Familie und Beruf fördern, was einem ausgewiesenen Bedürfnis der Ausserrhoder Bevölkerung entspricht. Die Wahlfreiheit der Erziehungsberechtigten wird dadurch nicht eingeschränkt. Da die finanziellen Beiträge an eine Erwerbstätigkeit geknüpft sind, wird dadurch mehr Steuersubstrat generiert, was die staatlichen Beiträge legitimiert.

	SP unterstützt im Sinne der Förderung der Chancengleichheit ausdrücklich, dass Beiträge, welche an die Kinderbetreuung gesprochen werden, anhand des Einkommens der Eltern berechnet werden. Da in Zukunft eine Zunahme der Nachfrage erwartet werden könne, stelle sich für die SP die Frage, wie sichergestellt sei, dass auch längerfristig eine genügende Anzahl Betreuungsplätze zur Verfügung gestellt werden. Es wäre daher wichtig, dass im Gesetz ein Artikel aufgenommen werde, der die Gemeinden dazu verpflichtet, bei steigender Nachfrage die Aufstockung von Betreuungsplätzen sicherzustellen.	Kenntnisnahme. Auf eine Verpflichtung zum Angebot von Betreuungsplätzen wird verzichtet. Der Regierungsrat ist überzeugt, dass entsprechende Angebote geschaffen werden, wenn dank der verbindlichen Regelung der Finanzierung die Nachfrage besteht.
	Kibesuisse begrüssst es sehr, dass Appenzell Ausserrhoden mit dem Gesetzesentwurf eine verbindliche Grundlage schafft, um die Finanzierung der familien- und schulergänzenden Betreuung einheitlich zu regeln. Damit werde ermöglicht, die bisher uneinheitliche Handhabung der Subventionierung auf Gemeindeebene aufzuheben und die staatliche finanzielle Unterstützung für alle Erziehungsberechtigten zu garantieren. Ebenso begrüsse der Verband es sehr, dass in dem Gesetzesentwurf alle drei institutionellen Betreuungsformen – Kindertagesstätten, schulergänzende Tagesstrukturen sowie Tagesfamilien – berücksichtigt würden. Vermisst wird, dass der Gesetzesentwurf nicht dazu genutzt werde, auch die Qualität der familienergänzenden Kinderbetreuung zu fördern. Die alleinige Fokussierung auf die Tarifiereduktion sei zu einseitig und vernachlässige die Wichtigkeit der	Kenntnisnahme. Appenzell Ausserrhoden erliess im Januar 2019 als Ergänzung zur Pflegekinderverordnung des Bundes (PAVO; SR 211.222.338) Richtlinien zur Basisqualität in Kindertagesstätten (https://www.ar.ch/fileadmin/user_upload/Departement_Gesundheit_Soziales/Amt_fuer_Soziales/ASE/KiTa/Richtlinien_zur_Basisqualitaet_in_Kindertagesstaetten_in_Appenzell_Ausserrhoden.pdf). Eine weitergehende Regelung auf Gesetzesstufe ist weder notwendig noch Zweck des KibeG.



Appenzell Ausserrhoden

	Qualitätsförderung in der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung. Kibesuisse würde es sehr begrüßen, wenn der Kanton Appenzell Ausserrhoden und die Gemeinden künftig zusätzliche qualitätsfördernde finanzielle Mittel zur Stärkung der pädagogischen Qualität (frühe Förderung) und damit zum Wohl der Kinder vorsehen würden. Aus unzähligen Studien sei erwiesen, dass sich eine bildungsorientierte hohe Qualität der frühkindlichen Angebote massgeblich positiv auf die Bildung und Entwicklung der Kinder auswirke. Entsprechend gross sei die Verantwortung, welche Betreuungsinstitutionen bei der frühen Bildung und Betreuung von Kindern übernehmen würden. Der Gesetzesentwurf würde eine Chance geben, den wichtigen Aspekt der Qualitätsentwicklung und -förderung miteinzubringen, indem das Engagement von Betreuungsinstitutionen mit zusätzlichen finanziellen Mitteln zielorientiert gefördert werden würde.	
	Kinderbetreuung Herisau befürwortet das Kinderbetreuungsgesetz. Der vorliegende Entwurf sei ein notwendiger Schritt nach dem Erlass der Basisrichtlinien und kläre die finanzielle Beteiligung für alle Gemeinden im Kanton, nicht nur für Gemeinden mit bestehenden Kindertagesstätten. Mit der verbindlichen Grundlage für staatliche Beiträge werde indirekt auch die Qualität der Betreuungsinstitutionen gefördert. Die Einkommensschwelle von Fr. 100'000 gebe den Arbeitgebern weiterhin die Gelegenheit, im darüber liegenden Einkommensbereich eine zeitgemässe Personalpolitik zu betreiben.	Kenntnisnahme.

	Tagesfamilien Appenzell Ausserrhoden begrüssst die Erarbeitung eines Gesetzes, um die Kinderbetreuung in Appenzell Ausserrhoden auch in Zukunft sicherstellen zu können. Die Mitgliedschaft der Gemeinden decke einen Grossteil der Kosten, welche das Basis-Angebot des Vereins gewährleistet. In dem Systemwechsel und der Beendigung Mitgliedschaft der Gemeinden liege auf jeden Fall die Chance, dass Kindertagesstätten und der Tagesfamilien-Verein gleichbehandelt und nicht mehr unterschiedlich finanziert werden. Ohne die Mitgliedschaften der Gemeinden würden die Tarife des Tagesfamilien-Vereins steigen, da die Fix-Kosten und laufenden Kosten in einem Tarif berücksichtigt werden müssten. Alternativ wäre die Frage, ob das Gesetz nicht generell eine Finanzierungsmöglichkeit zur Gewährleistung des Angebots zusätzlich vorsehen sollte (etwa Anzahl Kinder historisch gibt eine gewisse Pauschale für Gewährleistung Angebot). Vor allem beim Modus der Finanzierung existieren gewisse Fragestellungen. Es müsse gewährleistet werden, dass die von Gemeinden und Kantonen bezahlten Beiträge auch wirklich ihren Weg zu den Betreuungsangeboten finden würden, weshalb allenfalls eine direkte Finanzierung einfacher sei.	Kenntnisnahme.
	KITAS AR stellt mit Genugtuung fest, dass der Regierungsrat mit Nachdruck an der Umsetzung des Regierungsprogramms 2020-2023 arbeite. Der Gesetzestext werde als sehr ausgewogen beurteilt und nicht grundsätzlich bestritten. Es herrsche die Überzeugung, dass damit die Vereinbarkeit von Familie und	Kenntnisnahme.

	Beruf entscheidend verbessert werde und die prognostizierten Mehreinnahmen beim Steuerertrag eintreffen werden.	
	AvenirSocial begrüssst die Bestrebungen des Regierungsrates, eine gesetzliche Grundlage für staatliche Beiträge zur familienergänzenden Kinderbetreuung zu schaffen. Aus Sicht von AvenirSocial werde zu stark und zu ausschliesslich auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf fokussiert. Dies wirtschaftliche geprägte Argumentation widerspiegle mitnichten die Vorteile der frühkindlichen Bildung für Kinder. Die aktuelle Gesetzesvorlage habe zur Konsequenz, dass zum einen vor allem erwerbstätige Eltern mit genügend finanziellen Ressourcen und hohem Ausbildungsstand von den Beiträgen profitieren würden. Zum anderen werde das frühkindliche Recht auf Bildung als ein Recht der Eltern (auf Kinderbetreuung) und nicht der Kinder (auf eine Bildung und Chancengerechtigkeit) gefördert werden. Bleibe es bei der jetzigen Ausgestaltung des Gesetzes sei gar zu befürchten, dass die heutige Situation (Kinderbetreuung kann sich leisten, wer über genügend finanzielle Mittel verfügt) verstärkt werde und somit auch weiterhin vor allem Kinder von Eltern mit erhöhtem Einkommen von externer Kinderbetreuung profitieren, statt dass diese auch für Eltern mit weniger Einkommen zugänglich gemacht würde.	Kenntnisnahme. Die Einkommensgrenzen für die Anspruchsberechtigung stellen gerade sicher, dass die unteren und mittleren – und nicht die hohen – Einkommensklassen Beiträge erhalten.

	Gewerbeverband Appenzell Ausserrhoden begrüsst im Grundsatz die angestrebte Stossrichtung des vorliegenden Entwurfs. Der Gewerbeverband erachte es als richtig, dass Arbeitgeberfinanzierungen weiterhin als zusätzliche „On-Top“-Einnahme für die Institutionen betrachtet würden und nicht in die allgemeinen finanziellen Beiträge von Kanton und Gemeinden einfliessen. Dem Gewerbeverband erscheint es wichtig festzuhalten, dass Arbeitskräfte mit Wohnsitz in einem anderen Kanton nicht von der Subjektfinanzierung profitieren können.	Kenntnisnahme.
	Frauenzentrale AR befürwortet das Kinderbetreuungsgesetz. Es stelle einen wichtigen Beitrag zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf dar und trage den Veränderungen der Gesellschaft und Wirtschaft angemessen Rechnung. Durch die finanzielle Beteiligung des Staates an den Kosten der Kinderbetreuung werde die Erwerbsbeteiligung von Eltern sichergestellt oder sogar erhöht. Die führe zu mehr Einkommen und höheren Leistungen an Sozialversicherungen und den Staat. Alle würden von einer erhöhten Standortattraktivität und einer besseren Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte profitieren. Zudem sei es ein Beitrag zur Verminderung des Fachkräftemangels.	Kenntnisnahme.
	Appenzeller Industrie begrüsst im Grundsatz die angestrebte Stossrichtung. Der vorliegende Entwurf sei mehr als Gesetz über die Finanzierung des Angebots zu verstehen und nicht als Gesetz der Kinderbetreuungsstruktu-	Kenntnisnahme.

	ren. Die bereits jetzt erfolgten Arbeitgeberfinanzierungen müssten weiterhin als zusätzliche Einnahmen für die Institutionen betrachtet werden und dürften nicht in die allgemeinen finanziellen Beiträge von Kanton und Gemeinden integriert werden. Es werde festzuhalten, dass Arbeitskräfte mit Wohnsitz in einem anderen Kanton nicht von der Subjektfinanzierung profitieren können.	
	Fachstelle Spielgruppe St.Gallen Appenzell habe sich mit dem Gedanken beschäftigt, was mit den Spielgruppen passiere, wenn nur die Elternbeiträge an Krippen/Tageseltern finanziert würden und was es bräuchte, damit die Spielgruppen weiterhin eine gute Position in den Gemeinden haben könnten. Die Fachstelle überlege sich, wie sie es schaffen könnten, jedem Kind, trotz subventionierten Plätzen in der Kinderbetreuung und bei Tageseltern, die Möglichkeit zu geben, eine Spielgruppe zu besuchen. Sie fragen sich deshalb, wie sie es schaffen könnte, dass auch die nicht erwerbskompatiblen Institutionen der frühen Kindheit Unterstützung erhalten würden. Die Spielgruppe habe neben einem Betreuungsauftrag auch einen Erziehungs- und Bildungsauftrag. Da Spielgruppen dem Ablauf und der Zeitdauer des Kindergartens sehr ähnlich seien, seien sie eine ideale Vorbereitung für die Schulzeit. Auch wenn Spielgruppen nicht erwerbskompatibel seien, könnten sie doch die Eltern im Hinblick zur Vereinbarung von Familie und Beruf unterstützen. Eltern könnten die 2.5 Stunden Zeit für alltägliche Erledigungen nutzen oder einfach Zeit für sich selbst im Sinne einer optimalen „Work-Life-Balance“ haben. Spielgruppen	Kenntnisnahme. Der Regierungsrat anerkennt die Bedeutung der Spielgruppen für die frühkindliche Entwicklung. Da durch das KibeG die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gefördert werden soll, können die Spielgruppen nicht in den Geltungsbereich des KibeG miteinbezogen werden.

	sollten gesetzlich verankert einer Bewilligungspflicht oder mindestens einer Meldepflicht unterstehen und im Kanton klar einem Bereich zugeordnet werden. Gemeinden sollten die Spielgruppen unterstützen, damit die hohe Qualität der Angebote sichergestellt bleibe.	
	Schweizerischer Spielgruppen-Leiterinnen-Verband ist der Ansicht, dass Spielgruppen in der Bildungslandschaft der frühen Kindheit nicht mehr wegzudenken seien und einen wichtigen Teil im Bereich frühe Förderung darstellen würden. Es müsse jedoch für gute Qualität gesorgt werden, was mit der Einführung einer Bewilligungspflicht und durch Leistungsvereinbarungen mit Kanton und Gemeinden gelinge.	Kenntnisnahme. Das KibeG bezweckt nicht in erster Linie eine Förderung der frühen Kindheit, sondern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Appenzell Ausserrhoden misst der frühen Kindheit jedoch hohe Bedeutung zu und behandelt dies in einem separaten Projekt. Er hat dafür am 15. September 2020 ein Konzept und einen Aktionsplan verabschiedet.
Bemerkungen zum Kostenteiler Kanton – Gemeinde	Lutzenberg würde eine Aufteilung von 2/3 Kanton und 1/3 Gemeinde begrüssen. Wolfhalden meint, der Kostenschlüssel Gemeinde und Kanton müsse im gleichen Verhältnis wie die Steuereinnahmen sein. Die Kosten sollten zu gleichen Teilen getragen werden. Grub Mit Ausnahme der Kostenteilung zwischen Kanton und Gemeinde könne sich die Gemeinde mit dem Gesetzesentwurf einverstanden erklären.	Der Regierungsrat hält an der vorgeschlagenen Kostenverteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden fest. Die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist eine Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden. Der Regierungsrat hält zwar eine teilweise kantonale Beteiligung angesichts des öffentlichen Interesses des Kantons für angemessen und erachtet es als sinnvoll, wenn die Vollzugsstelle nun statt bei den Gemeinden beim Kanton angesiedelt ist. Da die Kinderbetreuung vornehmlich als kommunale Aufgabe zu beurteilen ist, sollen jedoch 75 % der Nettokosten (nach Abzug der Bundessubventionen) von den Gemeinden getragen werden.

Hundwil

Dass die Kosten zu $\frac{3}{4}$ auf die Gemeinden abgewälzt werden sollen, sei widersprüchlich und könne nicht akzeptiert werden. Da sich der Kanton die Förderung der Kinderbetreuung im Regierungsprogramm als Ziel gesetzt habe und die Bundesgelder direkt dem Kanton zufließen würden, wird ein Kostenverteiler von 25 % zu Lasten der Gemeinde und 75 % zu Lasten des Kantons vorgeschlagen. Eine solche Kostenverteilung sei verhältnismässig, da die Gemeinden im Bereich schulergänzende Angebote sämtliche organisatorischen Aufgaben, Planungen, Raumzuweisungen und Arbeitsstellen übernehmen und schaffen müsse.

Waldstatt

Eine Rückerstattung von 25 % des Kantons an die Gemeinden entspreche nicht dem kantonalen Nutzen.

Herisau

Da sowohl Kanton als auch Gemeinden gleichermaßen von den positiven Auswirkungen bei Erreichung der sozial- und finanzpolitischen Zielsetzungen profitieren würden, sollten die Kosten je hälftig vom Kanton und den Gemeinden übernommen werden.

Heiden

Unter dem Aspekt der Wirtschaftsförderung und der Förderung der Standortaktivität müsse die Kostenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden zu gleichen Teilen erfolgen.



Appenzell Ausserrhoden

Bühler

Der Verteilschlüssel sollte ausgeglichener sein und auf eine hälftige Beteiligung von Kanton und Gemeinden angepasst werden.

Schönengrund

Der kantonale Anteil von 25 % sei viel zu tief. Sollte es bei dieser Kostenverteilung bleiben, spricht sich Schönengrund für eine Rückweisung der Vorlage aus.

Walzenhausen

Der Gemeinderat hinterfrage den vorgeschlagenen Kostenteiler. Die Mehrkosten würden zu einer erheblichen und langfristigen Belastung des Finanzhaushaltes führen. Der Kostenteiler erscheine willkürlich und sei nicht nachvollziehbar. Da die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung gleichermassen im Interesse von Kanton und Gemeinde (und Wirtschaft) liege, seien die Kostenbeiträge ausgewogen und nachvollziehbar zu verteilen. Erhöhte Kinderzahlen würden oft mit zusätzlichen Kosten, wie etwa der Erhöhung der variablen Kosten im Schulbereich verbunden. Dieser Aspekt dürfe bei der Abwägung der Einnahmen- und Ausgabenseite nicht ausser Acht gelassen werden. Der Gemeinderat erwarte, dass alternative Finanzierungsmöglichkeiten aufgezeigt und einander gegenübergestellt werden.

Wald

vertritt die Ansicht, dass die zu leistenden Beiträge zu gleichen Teilen von Kanton und Gemeinde getragen werden müssten.

	Gemeindepräsidienkonferenz Die Stossrichtung des Regierungsprogramms liege in hohem Masse in der Standort- und Wirtschaftsförderung des Kantons. Dass Erwerbstätige im Erwerbsleben bleiben können und der Schutz der Teilzeitarbeitnehmenden verbessert werde, liege im Interesse des Kantons, was sich auch in der Mitfinanzierung ausdrücken müsste. Eine Rückerstattung von 25 % der Kosten an die Gemeinden entspreche nicht dem kantonalen Nutzen.	
Bemerkungen zur Subjekt- und Objektfinanzierung	Speicher Eine subjektbezogene Finanzierungsbeteiligung durch Kanton/Bund werde abgelehnt. Ein Systemwechsel sei kompliziert und nicht notwendig, da sowieso nur Kinder aus dem Dorf die Tagesstrukturen benutzen würden. Bei Kindertagesstätten und Tagesfamilien könnte sich der Gemeinderat eine objektbezogene (recte: subjektbezogene) Beteiligung vorstellen. Die betreuten Kinder kämen nicht nur aus der Wohngemeinde. Eine einkommensabhängige Beteiligung direkt an die Erziehungsberechtigten könnte dieser Grundvoraussetzung entsprechen.	Der Vorteil der subjektorientierten Subventionierung liegt aus Sicht des Regierungsrates in der Möglichkeit der einkommensabhängigen, direkten und unmittelbaren Unterstützung der Familien – unter Wahrung des Datenschutzes gegenüber den Institutionen. Kanton und Gemeinden unterstützen gemäss dem „Wirkungsziel Mittelstand“ diejenigen Familien mit einem massgebenden Einkommen bis zu Fr. 100'000. Demgegenüber nähme eine objektorientierte Subventionierung keine Rücksicht auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Familien, weshalb der Regierungsrat diese kantonal auch nicht durch eine Anschubfinanzierung vorsehen will. Mit der staatlichen Subvention würden die Betreuungsinstitutionen, ohne Bezug zur Leistungsfähigkeit der Familien, unterstützt, was einem „Giesskannenprinzip“ gleichkäme. Der Regierungsrat erachtet daher die subjektorientierte Subventionierung als bestes Mittel, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gezielt zu fördern und die staatlichen Mittel fokussiert dort einzusetzen, wo sie die grösste Wirkung erzielen.



Appenzell Ausserrhoden

	hungsberechtigten eine Preisindikation des Leistungsbezuges zur Folge haben könne. Die Gemeindebeiträge könnten mit einer Leistungsvereinbarung festgelegt werden. Die Bundessubventionen sollten, verbunden mit einem definierten Kantonsbeitrag für die Realisierung von Kindertagesstätten auf dem ganzen Kantonsgebiet verwendet werden. Mit einer solchen Anschubfinanzierung solle sichergestellt werden, dass die Abdeckung des aktuell fehlenden Angebotes nachhaltig und langfristig verbessert werden könne. Die Folgekosten seien durch die Gemeinden unter Miteinbezug der nutzniessenden Anspruchsgruppen zu tragen. Mit einer objektfinanzierten Lösung könnte die Standortattraktivität gesteigert werden und neue Arbeitsplätze würden entstehen. Gais Die subjektbezogene Unterstützung werde als sinnvoll erachtet. Waldstatt Es sei auch eine Objektfinanzierung im Sinne einer Anschubfinanzierung zu prüfen, welche eine nachhaltige Verbesserung des Angebotes ergeben würde. Herisau Die Subjektfinanzierung werde als richtig angesehen. Um die zweckbestimmte Gewährung sicherzustellen, müsse die Ausrichtung der Beiträge direkt an die Leistungserbringer erfolgen.	Durch die Subjektfinanzierung liegt die Verantwortung für die Führung und Entwicklung der Kinderbetreuungsangebote bei den Institutionen: Unter Einhaltung der Richtlinien, einer guten Betreuungsqualität und wirtschaftlichen Kriterien ermitteln sie Vollkosten und führen die Angebote auf eigene Rechnung. Durch die maximal subventionierten Stundenansätze werden die Vollkosten getragen und damit die Qualität und Marktfähigkeit gesichert. Die Institutionen stehen in einem Konkurrenzverhältnis und gleichzeitig können Eltern frei nach ihren Bedürfnissen und denjenigen ihres Kindes das geeignete Angebot innerhalb des Kantons wählen.
--	--	---

	Heiden Zur Verhinderung von Bürokratie und mit dem Ziel der Schaffung von Angeboten, sollten die schulgänzenden Betreuungsangebote ausschliesslich objektfianziert werden. Bühler Mit der Einführung der Subjektfinanzierung sei schwer abzuschätzen, wie gross die Kosten zukünftig wären. Aufgrund der finanziellen Lage sei es kaum realistisch, die Ausgaben substanziell zu erhöhen, was zur Folge hätte, dass die bestehende Objektfianzierung gekürzt werden müsste. Es sei daher zu prüfen, ob nicht ein Mix zwischen Objekt- und Subjektfinanzierung machbar sei. Schönengrund Die Gemeinde schlage eine Objektfianzierung vor. Dabei könnte der Kanton in den ersten Jahren eine Anschubfianzierung leisten und sich danach zurückziehen. Die Gemeinden würden anschliessend den Bedarf und die finanzielle Ausgestaltung klären. Die administrativen Aufwände für die Festsetzung der Beiträge und die monatliche Auszahlung der Beiträge sei für eine Gemeinde mit rund 105 Verwaltungsprozenten sehr hoch. Auch denkbar wäre eine Mischvariante aus Objekt- und Subjektfinanzierung, damit einerseits Familien direkt unterstützt würden und andererseits eine gewisse Anschubfianzierung gewährleistet ist.	
--	---	--

	Gemeindepräsidienkonferenz Neben der personenbezogenen Subjektfinanzierung sei im Sinne der Standortattraktivität auch ein kantonales Netz von Kindertagesstätten sehr wichtig. Deshalb sei eine Objektfinanzierung im Sinne einer Anschubfinanzierung durch den Kanton zu prüfen sei, welche eine nachhaltige Verbesserung des Angebotes ergeben würde. EVP stellt fest, dass die Anforderungen an die externe Kinderbetreuung steigen würden. Obwohl die Kernaufgabe die Betreuung sei, würde den Institutionen auch eine wichtige Rolle in der Integration und Förderung übertragen. Damit entstehe eine einseitige Risikoverlagerung auf die Kinderbetreuungsorganisationen. Sie würden durch die reine Subjektfinanzierung nur für die effektiv betreuten Kinder entschädigt, obschon die Erwartung bestehe, mit anderen Stellen zu kooperieren. Damit sie einen Beitrag zur Förderung und Integration leisten könne, sei eine qualitativ sehr gute Betreuung gefordert. Es bestehe das Risiko, dass die Kinderbetreuungsorganisationen noch mehr auf Praktikanten setzen. Damit könnte die Qualität der Betreuung sinken und die Zielsetzung der Förderung und Integration torpediert. Die reine Subjektfinanzierung sei angesichts der Erwartungen inkonsequent und müsse dringend korrigiert werden. Anzudenken wäre zudem eine kantonale Fachstelle, welche die Qualität des Betreuungsangebotes überprüfe und bei Problemen entsprechende Unterstützungsmassnahmen einleite. In Be-	Die ausserfamiliären Kinderbetreuungsangebote sind gemäss PAVO melde- oder bewilligungspflichtig. Das Amt für Soziales überprüft die Voraussetzungen, erteilt die Betriebsbewilligungen und übt die Aufsicht über die Kindertagesstätten aus. Dazu dienen ihr die im Januar 2019 erlassenen Richtlinien zur Basisqualität (siehe oben Seite 16).
--	---	---

zug auf die Subjektfinanzierung greife der Gesetzesentwurf zu kurz. Um die Kosten im Zusammenhang mit der zusätzlich geforderten Objektfinanzierung nicht weiter steigen zu lassen, müsse im Gegenzug die Obergrenze für die Berechtigung von Beiträgen gesenkt werden.

Parteiunabhängige Appenzell Ausserrhoden

Eine auf dem Beschäftigungsgrad und dem Einkommen basierende Berechnung der Subjektfinanzierung werde als richtig erachtet. Allerdings wäre es angezeigt, wenn die von der Regierung bewusst ausgeschlossene Objektfinanzierung etwa in einer jährlichen Pauschale pro bewilligtem Vollzeitplatz in Betracht gezogen oder zumindest in Diskussion gestellt würde. Mit der Subjektfinanzierung werde die Möglichkeit geschaffen, dass beide Elternteile erwerbstätig sein können. Mit der Objektfinanzierung würde zusätzlich eine finanzielle Basis für die meist in privaten Vereinen organisierten Anbieter der Kindertagesstätten geschaffen. So könnten die Kitas die Richtlinien, welche vom Kanton vorgegeben sind, einhalten, ausgebildetes Personal besser entlohnen und allenfalls auf günstige Praktikumsstellen verzichten. Die Parteiunabhängigen AR erhofften sich dadurch zusätzliche Unterstützung auch von jenen Gemeinden, welche momentan kein Betreuungsangebot anbieten können oder wollen. Bezüglich des Abrechnungsmodells seien die Parteiunabhängigen für eine Vereinfachung dieses Verfahrens. Dies vor allem in Bezug auf den Mittagstisch für schulpflichtige Kindern schlagen sei vor, dass das Angebot für schulergänzende Tagesstrukturen vom Kanton für alle Gemeinden als

	verbindlich erklärt werde. Die Beiträge für Mittagessen und Betreuung sollten in einer vernünftigen Bandbreite liegen und direkt von den Gemeinden subventioniert werden. Durch die geringen Beträge (Subventionen an die Eltern) mache eine Subjektfinanzierung hier wenig Sinn. Bei den Kindertagesstätten sei ein flächendeckendes Angebot wünschenswert, damit für alle in erreichbarer Nähe eine Kindertagesstätte bestehe. Befürwortet werde, dass dank dem KibeG in allen Gemeinden die gleiche Berechnungsgrundlage für die Subjektfinanzierung gelte. FDP Die verbindliche Grundlage für staatliche Beiträge an Eltern sichere die Betreuung des "Subjekts" und damit auch die Finanzierung des "Objekts". Dies gebe Planungssicherheit für die ausführenden Institutionen und werde ausdrücklich begrüsst. SVP Da im Bereich der schulergänzenden Betreuung vielfach nicht genügend oder gar keine entsprechenden Einrichtungen zur Verfügung stünden, wäre es aus Sicht der SVP besser, statt einer Subjektfinanzierung eine Objektfinanzierung anzustreben. Die Subjektfinanzierung führe ausserdem zu einem enormen administrativen und personellen Aufwand. Der Vergleich mit anderen Gemeinden fehle, wäre jedoch aufgrund des stattfindenden Wettbewerbes wichtig. Ausserdem hätte allenfalls eine Gemeinde mit naher ausserkantonaler Lösung kein Bedürfnis für eine innerkantonale Lösung. Die Gefahr der „Abwanderung“ in eine ausserkantonale Kindertagesstätte bestehe in	
--	---	--

	allen Gemeinden. Die Objektfinanzierung hätte den Vorteil, dass der Verwaltungsaufwand viel geringer werde und die Standortattraktivität gesteigert würde. Den Gemeinden würde es durch die Objektfinanzierung ermöglicht, die Beiträge abzustufen und Geringverdienenden mehr respektive Besserverdienenden weniger Unterstützung zu gewähren. Kibe Herisau Eine reine Objektfinanzierung würde zu wenig Anreize für die heutigen Ansprüche an eine professionell geführte Kindertagesstätte mit Qualitätsmanagement bieten. Die durch die Subjektfinanzierung seien die Betreuungsinstitutionen gefordert, ihre Kostenstrukturen zu optimieren. Mit den voraussichtlichen höheren Beiträgen der Gemeinden gelte es neue Lösungen für den bisher objektfinanzierten Teil zu finden. Dies werde voraussichtlich zu Tarifierhöhungen führen, welche dann nur bei tieferen Einkommen über die Subjektfinanzierung aufgefangen würden. Deshalb wäre zu überlegen, ob im Bedarfsfall nicht Mischformen sinnvoll wären, bei denen beispielsweise der Kanton die bisher objektfinanzierten Beiträge decken und die Gemeinde die Subjektfinanzierung übernehmen würde. Tagesfamilien Appenzell Ausserrhoden erachtet es als wichtig, dass die Gemeinden keine weiteren Leistungen wie Mietzinse der Defizitbeiträge an die Kindertagesstätten bezahlen würden. Das würde zu einer Tarifverzerrung und Ungleichbehandlung der beiden Betreuungsmodelle führen. Es	
--	--	--

	sollte keine Vermischung von Objekt- und Subjektfinanzierung entstehen. KITAS AR Es sei unbestritten, dass die subjektorientierte Finanzierung im Interesse der Attraktivitätssteigerung als familienfreundlicher Kanton das richtige Vorgehen sei. Mit der Subjektfinanzierung werde die Möglichkeit geschaffen, dass beide Elternteile erwerbstätig sein können, was richtig und zielführend sei. Mit einer Objektfinanzierung würde zusätzlich eine finanzielle Basis für die Anbieter der Kindertagesstätten geschaffen. Dies auch unter dem Aspekt, dass Kindertagesstätten mit einem flächendeckenden Angebot wünschenswert seien, dies jedoch für kleinere Gemeinden nicht realisierbar sei. Aus diesem Grunde sei zu überlegen, ob nicht auch eine minimale Objektfinanzierung in das Gesetz aufgenommen werden sollte. Gewerbeverband Appenzell Ausserrhoden Die vorgesehenen subjektfinanzierten Beiträge verhinderten eine künstliche Aufrechterhaltung nicht benötigter oder überflüssiger Institutionen. Ebenso werde die subjektfinanzierte Finanzierung als zielführendere Variante für den Nutzen der Eltern eingestuft. Appenzeller Industrie erachtet es als sinnvoll, subjektfinanzierte Beiträge zu entrichten, da mit diesem Mechanismus ein Überangebot an Institutionen verhindert werden könne.	
--	---	--

Bemerkungen zu den Bemessungsgrössen	Lutzenberg Der Leistungsanspruch der Bezüger müsse mit Bedingungen ergänzt werden. Es müsste auch eine Einkommens-Obergrenze definiert werden. Wolfhalden Die Definition von Obergrenzen bei Einkommen und Vermögen müsse zwingend gemacht werden. Gais Der maximal subventionierte Stundentarif werde als zu hoch erachtet, ebenso die daraus resultierende, jährliche Gesamtbelastung pro Gemeinde. Waldstatt Mit der Festlegung eines maximalen, anspruchsberechtigten Einkommens von Fr. 100'000 würden die wirtschaftspolitischen Zielsetzungen unterlaufen, weshalb die Einkommensgrenzen nochmals zu überprüfen seien Herisau In Anbetracht der hohen finanziellen Belastung für Kanton und Gemeinden würden die geplanten Ansätze als tendenziell zu hoch erachtet. Bei einer Einkommensgrenze von Fr. 100'000 würden auch sehr hohe Einkommen subventioniert, deren Einfluss auf die Standort- und Wirtschaftsförderung als sehr gering eingestuft werde. Die Einkommensgrenzen seien deshalb zu überprüfen. Ausserdem fehle die zwingend notwendige Regelung zu Vermögensgrenzen.	Der Regierungsrat hält an den vorgeschlagenen Beitragsstufen und der Obergrenze fest.
--------------------------------------	---	---

	Gemeindepräsidienkonferenz Da mit einer Festlegung eines maximalen anspruchsberechtigten Einkommens die wirtschaftspolitischen Zielsetzungen nicht unterlaufen werden dürfen, seien die Einkommensgrenzen nochmals zu überprüfen und anzupassen. Gais Kritisch werde die Beitragshöhe gesehen. Der maximal subventionierte Stundentarif von Fr. 12 für Kinder bis 18 Monate und Fr. 11 für Kinder ab 19 Monate werde als zu hoch erachtet. Ebenso die daraus resultierende jährliche Gesamtbelastung pro Gemeinde.	
Bemerkungen zur Administration	Wolfhalden Ist der Ansicht, die Abwicklung der Beitragsgesuche solle nach Möglichkeiten vereinheitlicht werden und zentral mit einem kantonalen Tool ermöglicht werden. Eine Synergie mit dem Prozess der Prämienverbilligung sei zu prüfen. Der Zugriff auf eine zentrale Datenbasis müsse auch für die Gemeinden gewährleistet werden. Speicher Die Beitragszahlungen sollten möglichst einfach umzusetzen sein und der administrative Aufwand schlank gehalten werden können. Gais Die Aufwände der Gemeinden für die Abwicklung des Verfahrens dürften nicht ins Unermessliche lau-	Aufgrund der Rückmeldungen der Gemeinden schlägt der Regierungsrat neu vor, dass eine kantonale Stelle für die Berechnung und Auszahlung der Beiträge zuständig ist. Die Kosten (Personal- und Infrastrukturkosten) fliessen in die Gesamtrechnung ein und werden den Gemeinden entsprechend ihrem Anteil jährlich in Rechnung gestellt.

	fen. Die Erfahrungen im Verfahren der Prämienverbilligungen würden zeigen, dass die Kundschaft oftmals die definitive Berechnungsmitteilung der Staats- und Gemeindesteuern aus dem Vorjahr nicht oder noch nicht hat. Die Veranlagung widerspiegle nicht immer den aktuellen Beschäftigungsgrad und das Einkommensverhältnis. Herisau Die vorgesehene Bemessungsgrundlage sei nicht adäquat geregelt und nicht zielführend. Mit dem Abstützen auf die letzte vorliegende Steuererklärung werde die Beitragsbemessung mehrheitlich nicht auf aktuelle Daten abgestützt. Der Ablauf sei aus verwaltungsökonomischer Sicht nicht vertretbar und solle grundsätzlich überdacht und angepasst werden. Aus Sicht der Gemeinde Herisau sei mit erheblichen personellen und finanziellen Aufwendungen bei den Gemeinden zu rechnen. Diese Aufgabe müsse zentral vom Kanton übernommen werden beziehungsweise es sei ein Modell zu entwerfen, bei welchem die Leistungserbringer die Abwicklung im Anmeldeprozedere integrieren könnten. Bühler Da die administrativen Arbeiten in der Gemeinde zu einer massiven Mehrbelastung führen würden und die Steuerdaten nur beim Kanton vorhanden seien, sollte die administrative Umsetzung beim Kanton liegen.	
--	---	--

Bemerkungen zur Koordination mit dem Volksschulgesetz	Teufen Die familienergänzende Betreuung umfasse auch die schulergänzende Betreuung und mit der Totalrevision des Volksschulgesetzes sei die familienergänzende Betreuung nun gesamthaft und koordiniert zu bearbeiten. Hundwil Bezugnehmend auf die Totalrevision des Volksschulgesetzes würde es der Gemeinderat als sinnvoll erachten, wenn der ganze Themenbereich der familienergänzenden Betreuung gesamthaft und koordiniert betrachtet und nur in einem Gesetz geregelt würde. Waldstatt Die Gemeinde würde es als zweckmässig erachten, wenn der gesamte Themenbereich der familienergänzenden Kinderbetreuung gesamthaft und koordiniert betrachtet werde. Die Auswertung und Weiterbearbeitung der Vernehmlassung habe somit mit der Totalrevision des Volksschulgesetzes zeitlich abgestimmt zu erfolgen. Der Gemeinderat behalte sich vor, ergänzende Bemerkungen zur familienergänzenden Kinderbetreuung im Rahmen der Vernehmlassung zum Volksschulgesetz anzubringen. Bühler Aktuell seien drei Vernehmlassungen im Umlauf, welche in Teilbereichen Überschneidungen hätten und voraussichtlich ebenfalls zu zusätzlichen Belastungen des Gemeindehaushaltes führen würden.	Im KibeG soll geregelt werden, welche Angebote der familienergänzenden Betreuung durch staatliche Beiträge subventioniert werden. Der Zweck des Gesetzes ist daher die verbindliche gesetzliche Grundlage für die finanzielle Unterstützung von Familien. Die entsprechenden Angebote sind nicht Bestandteil des KibeG. Die Frage, ob und in welchem Umfang schulergänzende Angebote von den Gemeinden verpflichtend zur Verfügung gestellt werden müssen, muss im Rahmen des Volksschulgesetzes geklärt werden. Das KibeG soll lediglich sicherstellen, dass Beiträge bezogen werden können, wenn ein solches Angebot in Anspruch genommen wird. Die Regelung der subjektorientierten Finanzierung der Betreuungsplätze kann somit unabhängig erfolgen.
--	--	---

	Deshalb müsse eine Abwägung im Gesamten vorgenommen werden. Gemeindepräsidienkonferenz erachtet es als zweckmässig, den ganzen Themenbereich der familienergänzenden Kinderbetreuung gesamthaft und koordiniert zu betrachten und behält sich vor, ergänzende Bemerkungen zur familienergänzenden Kinderbetreuungsgesetz im Rahmen der Vernehmlassung des Volksschulgesetzes anzubringen. SP Die SP erachtet es als zwingend, dass die Gemeinden gesetzlich, allenfalls auch im Volksschulgesetz, verpflichtet werden, die schulergänzende Betreuung erwerbskompatibel (inklusive Ferienbetreuung) anzubieten.	
Bemerkungen zum Titel	Schwellbrunn Der Titel des vorgeschlagenen Gesetzes sei irreführend, da nur die Finanzierung geregelt werde. Hundwil Die Namensgebung wird als irreführend angesehen, da im Gesetz ausschliesslich die Finanzierung und nicht die familienergänzende Kinderbetreuung geregelt würde. Der Name „Gesetz über die Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung“ erschiene passender.	Der Regierungsrat schlägt eine Anpassung des Titels auf „Gesetz zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung“ vor. Aus Praktikabilitätsgründen soll jedoch die Abkürzung „KibeG“ bestehen bleiben.

	Waldstatt Da im Gesetzesentwurf nur die Finanzierung der familienergänzenden Betreuung geregelt sei, sei der Titel anzupassen. Gemeindepräsidienkonferenz Da im Gesetz faktisch nur die Finanzierung geregelt sei, sei der Titel anzupassen. FDP Der Titel erscheine irreführend, da nur der finanzielle Teil der sehr vielschichtigen Fragestellungen im Rahmen der Kinderbetreuung durch dieses Gesetz abgedeckt werde. Strukturen, Ausgestaltung und Aufsicht der betreuenden Organisationen seien nicht Bestandteil des vorliegenden Gesetzesentwurfes. Vermisst werde ein qualitativer Bereich, da nur finanzielle Aspekte berücksichtigt seien. Über die räumliche Abdeckung der Kinderbetreuung äussere sich das Gesetz nicht. Es gebe in Appenzell Ausserrhoden immer noch Orte, in welchen keine erwerbstauglichen Tagesstrukturen angeboten werden. Deshalb kritisiere die FDP den Titel des Gesetzes. SVP Der Titel des vorgeschlagenen Gesetzes sei irreführend, da es nicht um die Kinderbetreuung, sondern um deren Finanzierung gehe. Frauenzentrale AR Die Bezeichnung „Kinderbetreuungsgesetz“ sei irreführend, da von einem breiten Thema nur der finanzielle Aspekt behandelt werde.	
--	---	--

3.2. Besondere Bemerkungen zu den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen

Vernehmlassungsentwurf	Vernehmlassungsantworten	Stellungnahme des Regierungsrates
Art. 1		
Grundsätzliches ¹ Die Gemeinden leisten Beiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erleichtern. ² Die Beiträge werden ausgerichtet an Erziehungsberechtigte, die für ein in ihrer Obhut stehendes Kind ein unterstütztes Betreuungsangebot in Anspruch nehmen. ³ Der Kanton erstattet den Gemeinden 25 Prozent der geleisteten Beiträge.		
	Schwellbrunn bevorzugt die Objektfinanzierung anstelle der Subjektfinanzierung.	Der Regierungsrat hält an der Subjektfinanzierung fest. Den Gemeinden ist es weiterhin möglich, zusätzlich eine Objektfinanzierung zu leisten.
	Parteiunabhängige regt die Prüfung einer zusätzlichen gesetzlich verankerten Objektsubventionierung an, etwa in Form einer jährlichen Pauschale pro bewilligtem Betreuungsplatz.	Eine zusätzliche Objektsubventionierung wurde geprüft, auf deren Einführung wird jedoch verzichtet. Eine Vermischung von Objekt- und Subjektsubvention wird als nicht zielführend angesehen (siehe oben Seite 25 f.).
	Grub, Schwellbrunn, Teufen, Trogen, Reute, Waldstatt, Herisau, Heiden, Wald, Gemeindepräsidienkonferenz, Die Mitte, SP schlagen einen Kostenteiler 50 % Kanton und 50 % Gemeinde vor.	Der Regierungsrat erachtet den Kostenteiler als angemessen (siehe oben Seite 22).

	Hundwil erachtet den Kostenverteiler von 75 % zu Lasten der Gemeinden als unverhältnismässig, da zudem die Bundesgelder direkt dem Kanton zufließen würden. Die Gemeinde schlägt einen Kostenverteiler von 25 % zu Lasten der Gemeinde und 75 % zu Lasten des Kantons vor.	Die Bundessubventionen sind nach dem aktuellen Vorschlag in der Nettokostenabrechnung enthalten und werden somit bei der Berechnung des Gemeindebeitrages berücksichtigt.
	Teufen begrüssst, dass die objektbezogene Subventionierung nicht Teil des Gesetzes ist und es den Gemeinden freisteht, ob sie Kindertagesstätten noch zusätzlich unterstützen möchten.	Kenntnisnahme.
	Heiden beantragt, dass der Kanton die Kindertagesstätten zusätzlich pro Betreuungsplatz mit einem fixen Beitrag objektfinanziert. Dies helfe beim Ausbau eines geeigneten kantonsweiten Betreuungsnetzes.	Siehe Stellungnahme zur Eingabe der Parteiunabhängigen.
	SVP erachtet die Verteilung zwischen den Gemeinden und dem Kanton von 75/25 als willkürlich. Die Beteiligung von 25 Prozent durch den Kanton sei deutlich zu tief, insbesondere im vorgeschlagenen Modell der Subjektfinanzierung. Bei der von der SVP AR vorgebrachten Objektfinanzierung würde dies anders aussehen. Dann könnte der Kanton analog der Finanzierung des Asylwesens auf Bundes- resp. Kantonsebene eine Anschubfinanzierung leisten und sich nach drei Jahren (analog Bund) aus der Finanzierung zurückziehen. Dann	Siehe Stellungnahme zu den Eingaben von Grub und weiteren.

	wäre es den Gemeinden überlassen, wie sich diese engagieren und es wäre auch an den Gemeinden zu ermitteln, wie das Bedürfnis nach Kitas besteht.	
	SP begrüss, dass der Subjektfinanzierungsansatz gewählt wurde.	Kenntnisnahme.
	Kibesuisse beantragt folgende Ergänzung: „Die Gemeinden leisten Beiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erleichtern sowie um die positive Entwicklung und frühe Bildung von Kindern bestmöglich zu unterstützen.“	Der vorliegende Gesetzesentwurf beinhaltet die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Das Ziel der frühen Förderung ist nicht Bestandteil des Gesetzesentwurfs, sondern ist ein separates Projekt des Kantons (siehe oben Seite 22).
	KITAS AR schlägt zur Gleichbehandlung aller Betriebe die Prüfung einer zusätzlichen, gesetzlich verankerten Objektsubventionierung in Form einer jährlichen Pauschale pro bewilligtem Betreuungsplatz vor. Ausserdem sei zu prüfen, ob der Kantons- respektive Gemeindeanteil nicht im Ausmass von 50 % zu 50 % angemessen wäre. Um eine Flexibilität zu ermöglichen, könnte formuliert werden, dass den Gemeinden mindestens 25 % der Kosten erstattet werden.	Siehe Stellungnahme zur Eingabe der Parteiunabhängigen.

Art. 2		
Unterstützte Betreuungsangebote ¹ Beiträge können beantragt werden für die Betreuung von Kindern im Vorschulalter ab dem Alter von drei Monaten und für die Betreuung von schulpflichtigen Kindern bis zum Abschluss der Primarstufe. Die Betreuung muss durch eine anerkannte Institution im Kanton erfolgen. ² Anerkannte Institutionen in diesem Sinne sind: a) Kindertagesstätten, die über eine Bewilligung nach Art. 13 ff. der Pflegekinderverordnung verfügen; b) Tagesfamilien, die nach Art. 12 der Pflegekinderverordnung gemeldet sind und über eine vom Kanton anerkannte Fachorganisation abrechnen; c) die schulergänzenden Betreuungsangebote der Gemeinden.	Schwellbrunn, Hundwil, Trogen, Waldstatt, Gemeindepräsidienkonferenz, SVP beantragen die Streichung von „Kanton“ im Abs. 1. Es entspreche nicht dem Bedürfnis und dem Nutzen der Eltern, nur Angebote innerhalb des Kantons zu nutzen.	Der Regierungsrat hält daran fest, dass die Betreuung in einer Institution in Appenzell Ausserrhoden erfolgen muss, damit staatliche Subventionsbeiträge gesprochen werden können. Die Ausweitung des Geltungsbereichs wäre mit unverhältnismässigem Aufwand und erheblich mehr Regelungsbedarf verbunden. Insbesondere bei der Betreuung durch Tagesfamilien wäre eine ausserkantonale Regelung nicht möglich. Der Kanton hat ausserdem nur bei den innerkantonalen Institutionen die Möglichkeit, allfällig notwendige, aufsichtsrechtliche Massnahmen zu ergreifen. Hinzu kommt, dass aus heutiger Sicht kein Bedarf für ausserkantonale Betreuungsmöglichkeit ersichtlich ist. Der jetzige Bedarf von 17 % familienergänzender Betreuung im Vorschulalter wird mit dem bestehenden Angebot im Kanton abgedeckt und auch innerkantonale genutzt. Bei einem zukünftigen Zielbedarf von 20 % ist die ausserkantonale Betreuungsmöglichkeit vernachlässigbar klein. Der Regierungsrat zielt klar auf eine Standortförderung in Appenzell Ausserrhoden ab und sieht derzeit keine Veranlassung, Steuergelder mittelbar ausserkantonalen Anbietern zufließen zu lassen.
	Teufen bringt vor, dass nebst der Mitfinanzierung durch die öffentliche Hand auch eine Bewilligungspflicht für unterstützte Institutionen und ein Schlüssel, der die Anzahl Betreuungspersonal festlegt, der Qualitätssicherung dienen würden.	Die PAVO regelt die Bewilligungspflicht für diese Angebote bereits heute. Ausserdem hat der Kanton Richtlinien zur Basisqualität von Kindertagesstätten erlassen (siehe oben Seite 16).

	Heiden beantragt, dass Beiträge auch beim Besuch von ausserkantonalen Kindertagesstätten ausgerichtet werden sollen, wenn die Institution vom Standortkanton anerkannt ist. Ausserdem sollen nur für Kinder im Vorschulalter personenbezogene Unterstützungen ausbezahlt werden, die Unterstützung der schulergänzenden Angebote solle objektfianziert geregelt werden.	Siehe Stellungnahme zu den Eingaben von Schwellbrunn und weiteren. Auf eine Vermischung von Subjekt- und Objektfianzierung wird verzichtet (siehe oben Seite 25 f.).
	Wald beantragt, dass die Tagesfamilien direkt bei den Gemeinden abrechnen können sollen. Eine Abrechnung über eine vom Kanton anerkannte Fachorganisation verursache zusätzliche Kosten und bereite noch mehr Bürokratie. Da die Tageseltern nur mit einer Bewilligung Tageskinderaufnahmen dürften, erübrige sich die Abrechnung über eine vom Kanton anerkannte Fachorganisation.	Kenntnisnahme. Tageseltern unterstehen der Meldepflicht an die kantonal zuständige Behörde, die die Aufsicht sinngemäss nach den Bestimmungen über die Aufsicht in der Familienpflege wahrnimmt. Die Bedingung, dass Tagesfamilien über eine anerkannte Fachorganisation abrechnen müssen, ist eine Qualitätssicherung und aus Sicht des Regierungsrates notwendig.
	FDP stellt fest, dass dieser Artikel auf das Objekt referenziere und deshalb bedeutend sei, da er die Qualitätsstandards der Betreuung sichere.	Kenntnisnahme.
	Die Mitte „Ersucht den Regierungsrat, die Einschränkung auf das Kantonsgebiet zu überdenken und allenfalls gemeinsam mit den angrenzenden Kantonen eine gemeinsame Lösung zu finden.“	Siehe Stellungnahme zu den Eingaben von Schwellbrunn und weiteren.

	Kibesuisse begrüss, dass alle drei institutionellen Betreuungsformen berücksichtigt werden.	Kenntnisnahme.
Art. 3		
Anspruch bei Erwerbstätigkeit ¹ Anspruch auf Beiträge haben Erziehungsberechtigte, die eine selbständige oder unselbständige Erwerbstätigkeit mit einem Beschäftigungsgrad von mindestens 20 Prozent ausüben. ² Führen die Erziehungsberechtigten einen gemeinsamen Haushalt, muss ihre Erwerbstätigkeit zusammen einem Beschäftigungsgrad von mindestens 120 Prozent entsprechen. ³ Pro Jahr können die Erziehungsberechtigten maximal Beiträge für die Anzahl Betreuungsstunden gemäss Anhang beziehen.	Schwellbrunn stellt die Frage, wie die gemäss Abs. 1 geforderten 20 Prozent Beschäftigungsgrad überprüft werden.	Im Rahmen der Gesuchseinreichung muss der Beschäftigungsgrad angegeben und mit Belegen (Steuererklärung, Arbeitsvertrag etc.) nachgewiesen werden.
	Reute fragt, wie der Beschäftigungsgrad bei Selbstständigerwerbenden festgelegt werden könne.	Diese Frage wird auf Verordnungsstufe geklärt.
	Hundwil bringt vor, dass Arbeitsstellen mit Führungsqualitäten oder in Kaderpositionen mit einem 20 %-Pensum nicht gesucht seien und bittet um Prüfung, wie auch 20-40 %-Stellen in Führungs- und Kaderpositionen gefördert werden könnten.	Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf wird generell eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf angestrebt. Die Frage, wie auch in Teilzeitpensen Führungs- und Kaderfunktionen ausgeübt werden können, ist vielschichtig und kann nicht über das KibeG beantwortet werden.
	Waldstatt ist der Ansicht, dass ein Anspruch bestehe, wenn der Beschäftigungsgrad >100 % sei und beantragt darum folgende Neuformulierung von Abs. 1 und 2:	Es wird an der bisherigen Formulierung im Gesetzesentwurf festgehalten. Die Zahlen gemäss Familienmonitoring 2017 sowie Sozialbericht 2021 zeigen, dass in Appenzell Ausserrhoden bei mehr als der

	„Anspruch auf Beträge haben Erziehungsberechtigte, die eine selbständige oder unselbständige Erwerbsarbeit ausführen. Führen die Erziehungsberechtigten einen gemeinsamen Haushalt, muss ihre Erwerbstätigkeit zusammen einem Beschäftigungsgrad von mehr als 100 Prozent entsprechen.“	Hälfte der Familien mit Kindern das Modell mit "vollzeiterwerbstätigem Vater und teilzeiterwerbstätiger Mutter" am häufigsten gewählt wird. Die Erwerbsbeteiligung der Frauen ist in den vergangenen Jahren angestiegen, wobei 38 % in einem Teilzeitpensum bis 50 % und 20 % in einem Pensum bis 89 % arbeiten.
	Schwellbrunn erachtet die gemäss Abs. 2 geforderten 120 Prozent als problematisch. Bei Beschäftigungsgraden der Eltern von 50 und 60 Prozent werde der geforderte Beschäftigungsgrad nicht erreicht und trotzdem könne das Bedürfnis nach familienergänzender Kinderbetreuung bestehen.	Siehe Stellungnahme zur Eingabe von Waldstatt. Die als Beispiel aufgeführten geringen Beschäftigungsgrade der Eltern finden sich in der Praxis kaum, weil damit in der Regel nur ein tiefes Familieneinkommen erzielt werden kann. Professionelle familienergänzende Betreuung wird in den allermeisten Fällen ab einem Beschäftigungsgrad von 20 beziehungsweise 120 Prozent in Anspruch genommen.
	Schwellbrunn Mit der Beschränkung der Anzahl Betreuungsstunden gemäss Abs. 3 würden die Erziehungsberechtigten „working poor“ benachteiligt.	Das vorgeschlagene Modell ist zum Vorteil unterer Einkommensschichten, weil es auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit abstellt.
	Reute kann die maximalen Betreuungsstunden pro Jahr nicht nachvollziehen und stellt die Frage, wie diese festgelegt wurden.	Die Betreuungsstunden im Anhang entsprechen dem Bedarf an familienexterner Kinderbetreuung bei den angegebenen Beschäftigungsgraden.
	Heiden, Parteiunabhängige beantragen, dass in Abs. 3 ausdrücklich aufgeführt wird, dass die maximale Anzahl Betreuungsstunden pro Kind gelte. Anstatt in einem Anhang solle die Bestimmung in der Verordnung geregelt werden, da	Übernahme; Art. 3 Abs. 3 und der Anhang wurden angepasst.

	sonst für deren Anpassung immer eine Gesetzesrevision notwendig sei.	
	Gemeindepräsidienkonferenz beantragt folgende Änderung von Abs. 1 und 2 „Anspruch auf Beiträge haben Erziehungsberechtigte, die eine selbständige oder unselbständige Erwerbstätigkeit ausüben. Führen Erziehungsberechtigte einen gemeinsamen Haushalt, muss ihre Erwerbstätigkeit zusammen einem Beschäftigungsgrad von mehr als 100 Prozent entsprechen.“	An der Festlegung eines minimalen Beschäftigungsgrades wird festgehalten. In Anbetracht der Auswertung des Familienmonitorings 2017 sowie des Sozialberichts 2021 und wegen des Verwaltungsaufwandes erscheint eine Subventionierung bei jeder Erwerbstätigkeit von >0 % als unverhältnismässig.
	SVP sieht Abs. 2 mit der Grenze von 120 Prozent in dieser Form problematisch. So könne es bspw. vorkommen, dass ein Landwirt 40 % angestellt sei, seine Ehefrau 50 % (bspw. bei saisonaler Arbeit oder Arbeit, wo eine Erhöhung des Pensums nicht möglich ist). In einem solchen Fall falle eine Unterstützung ausser Betracht, auch wenn solche Ehepaare unbestrittenermassen ein Bedürfnis für eine ausser-schulische Kinderbetreuung haben könnten. Es sei unklar, ob der Anspruch von Landwirten, die in einem gemeinsamen Haushalt wohnen, an das Mindestpensum von 120 % gebunden sei oder ob sich ein Landwirt auch auf Abs. 1 berufen könne, wenn er und die Kindsmutter in einem gemeinsamen Haushalt wohnen würden. Hier müssten Präzisierungen vorgenommen werden, um der geschilderten Situation Rechnung zu tragen.	Siehe Stellungnahmen zu den Eingaben Schwellbrunn und Gemeindepräsidienkonferenz. Das geschilderte Beispiel eines Landwirtes und der Mutter, die zusammen 120 % arbeiten, wird gleich behandelt wie die Erwerbstätigkeit beider Erziehungsberechtigten in einem gemeinsamen Haushalt in anderen Berufen.

	Wald beantragt, dass bei gemeinsamen Haushalten der Beschäftigungsgrad gemäss Abs. 2 bei mindestens 140 % liegen solle, bei 120 % sei das Einkommen zu gering. In Abs. 3 sei nicht auf den Anhang zu verweisen, sondern die effektive Zahl im Gesetz aufzuführen.	Der Anhang ist Bestandteil des Gesetzes.
	SP findet die Formulierung „gemeinsamer Haushalt“ gut. Es wird die Frage aufgeworfen, wie die Gemeinden bekannt machen müssten, dass Familien, insbesondere solche, die mit ihren Rechten nicht vertraut seien, finanzielle Beträge für familienergänzende Kinderbetreuung beantragen könnten.	Kenntnisnahme. Die Inkraftsetzung des Gesetzes soll mit entsprechenden Kommunikationsmassnahmen begleitet werden, die die Erziehungsberechtigten aller Schichten erreicht.
	Die Mitte Es erscheint ihr wichtig, dass ein Erziehungsberechtigter nur für diese Zeit Beiträge beziehen könne, in welcher der oder sie auch die tatsächliche Obhut über das Kind habe. Dieser Grundsatz müsse klar aus dem Gesetz hervorgehen.	Der Grundsatz, dass Erziehungsberechtigte nur für ein Kind, für welches sie die Obhut innehaben, Subventionen beantragen können, ist in Art. 1 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs geregelt. Diese Regelung beinhaltet klar, dass Erziehungsberechtigte nur für die Zeit, in welcher sie die Obhut auch tatsächlich ausüben, beitragsberechtigt sind.
	Kibesuisse erachtet das System mit der Anknüpfung an die Erwerbstätigkeit als zu starr. Aus ihrer Sicht sollten alle Kinder Zugang zu familienergänzender Betreuung und Bildung haben.	Der Regierungsrat verfolgt klar das Ziel, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern. Daher ist die Anknüpfung an die Erwerbstätigkeit sachgerecht.

	KITAS AR beantragt die Präzisierung, dass die Betreuungsstunden pro Jahr und Kind gemeint seien.	Übernahme.
Art. 4		
Ermessensbeiträge ¹ Erziehungsberechtigten kann in begründeten Fällen unabhängig vom Erfordernis der Erwerbstätigkeit ein Anspruch auf eine bestimmte Anzahl Betreuungsstunden zugesprochen werden, wenn dies die berufliche Integration fördert, zur Entlastung der Familie beiträgt oder dem Wohl des Kindes dient.	Schwellbrunn ist der Meinung, der Artikel müsse, analog zur Regelung für Stipendienbeiträge, konkreter ausformuliert werden.	Der Regierungsrat beurteilt die Formulierung als hinreichend.
	Hundwil, Waldstatt, Gemeindepräsidienkonferenz wünschen folgende Ergänzung: „Ermessensbeiträge werden von der Wohngemeinde festgelegt und ausgerichtet.“	Durch die Anpassung des Entwurfs liegt die Zuständigkeit für die Beurteilung der Gesuche bei einer kantonalen Stelle. Es wird jedoch vorgeschlagen, Art. 4 geringfügig zu ändern und ausdrücklich festzuhalten, dass die Ausrichtung von Ermessensbeiträgen den Ausnahmefall darstellt.
	Teufen ist der Ansicht, dass der Zugang zu solchen Beiträgen niederschwellig sein sollte, da gerade bedürftige Eltern nicht über die nötigen Ressourcen verfügen würden, komplizierte Anträge auszufüllen.	Kenntnisnahme.
	Trogen weist darauf hin, dass wenn Kanton und Gemeinde die Beiträge gemeinsam finanzieren, diese auch gemeinsam den Ermessensentscheid treffen müssten. Da dies nicht praktikabel sei, wird die ersatzlose Streichung von Art. 4 beantragt.	Siehe Stellungnahme zu den Eingaben von Hundwil und weiteren.

	EVP beantragt die Aufnahme eines zusätzlichen Abs. 4 mit folgendem Wortlaut: „Organisationen der Kinderbetreuung werden für ihre integrativen, unterstützenden und koordinativen Aufgaben entschädigt. Dies, da Anforderungen an die Institutionen der familienexternen Kinderbetreuung steigen würden. Da es sich um eine abschliessende Aufzählung handle, müsse die Aus- und Weiterbildung der Eltern als weiterer Grund ergänzt werden.	Ablehnung; Ziel des Gesetzesentwurfs ist die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Ablehnung; die Aus- und Weiterbildung fördert die berufliche Integration und ist daher unter diesen Begriff zu subsumieren.
	Parteiunabhängige erachtet diesen Artikel als unentbehrlich. Er diene dem Wohle des Kindes (Betreuungsdefizit, schwierige soziale Verhältnisse) ebenso wie zum Beispiel noch nicht erwerbstätigen Erziehungsberechtigten auf Stellensuche, bei der das Vorhandensein eines Betreuungsplatzes des Kindes /der Kinder nachgewiesen werden müsse.	Kenntnisnahme.
	SP befürwortet diesen Artikel ausdrücklich und wirft Fragen auf, wer den Entscheid fälle und was genau der Entlastung der Familien diene.	Siehe Stellungnahme zu den Eingaben von Hundwil und weiteren.
	FDP erachtet diesen Artikel als positiv vorgreifend und das Kindswohl ins Zentrum stellend. Es wird die Frage aufgeworfen, wer entscheide.	Siehe Stellungnahme zu den Eingaben von Hundwil und weiteren.

	SVP erachtet die Formulierung „in begründeten Fällen“ als schwammig und beantragt Präzisierung.	Mit der Aufzählung der Kriterien ist der Ermessensspielraum hinreichend definiert. Die Bestimmung kann ihre Wirkung als Auffangtatbestände für besondere Fälle nur erfüllen, wenn sie nicht zu eng gefasst ist.
	Kibesuisse begrüssst diesen Artikel, da damit die Anknüpfung an die Erwerbstätigkeit entschärft werde.	Kenntnisnahme.
	Kibe Herisau begrüssst diesen Artikel ausdrücklich und weist darauf hin, dass der Entscheidungsträger noch definiert werden müsse.	Siehe Stellungnahme zu den Eingaben von Hundwil und weiteren.
	Frauenzentrale Appenzell Ausserrhoden erachtet diesen Artikel als sehr wichtig und fragt an, wer Entscheidungsträger sei.	Siehe Stellungnahme zu den Eingaben von Hundwil und weiteren.
	KiTAS AR beurteilt die Möglichkeit von Ermessensbeiträgen als äusserst sinnvoll.	Kenntnisnahme.
Art. 5		
Beitragsbemessung ¹ Die Beiträge werden nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten bemessen. Bei Ehe, eingetragener Partnerschaft oder festem Konkubinat ist die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gemeinschaft massgebend. ² Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit bestimmt sich nach dem massgebenden Einkommen für die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung.) Das	Schwellbrunn ist der Meinung, die Formulierung in Abs. 1 sei ungenügend. Es stelle sich die Frage, was wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sei.	Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ist in Abs. 2 definiert.

höchste anspruchsberechtigte Einkommen beträgt 100'000 Franken. ³ Der Regierungsrat bestimmt die Beitragshöhe pro Einkommensstufe. Auf der tiefsten Einkommensstufe werden den Erziehungsberechtigten maximal 90 Prozent der anfallenden Betreuungskosten vergütet.		
	Hundwil beantragt folgende Änderung von Abs. 3: „Auf der tiefsten Einkommensstufe werden den Erziehungsberechtigten maximal 50 Prozent der anfallenden Betreuungskosten vergütet.“	Die Vergütung von maximal 90 Prozent führt dazu, dass keine negativen Erwerbsanreize geschaffen werden, die zu unerwünschten Schwelleneffekten führen (siehe Sozialbericht 2021).
	Schwellbrunn ist der Ansicht, die anspruchsberechtigte Einkommensgrenze gemäss Abs. 2 müsse tiefer liegen und fragt, ob es sich dabei um das steuerbare Einkommen handle. Das höchste anspruchsberechtigte Einkommen solle zwischen Fr. 50'000 und Fr. 70'000 liegen.	Massgebend ist das Einkommen gemäss Art. 19 des Gesetzes über die Einführung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (EG zum KVG; bGS 833.14).
	Trogen erscheint das vorgeschlagene höchste anspruchsberechtigte Einkommen von Fr. 100'000 bei Doppelverdienern als zu tief angesetzt. Es wird eine nochmalige Prüfung beantragt und die Definition je einer Obergrenze für Einfacheinkommen und Doppel Einkommen.	Die Berechnungen aus dem Sozialbericht 2021 ergaben, dass der Median des massgebenden Einkommens einer Familie mit Kindern in Appenzell Ausserrhoden bei Fr. 73'400 liegt. Der Regierungsrat erachtet daher die Beschränkung des massgebenden Einkommens auf Fr. 100'000 als angemessen und sachgerecht. Unerheblich muss sein, ob das massgebende Einkommen von einer oder von zwei Personen stammt.

	Reute findet es unverständlich, dass Familien mit Einkommen unter Fr. 40'000 keine Beträge erhalten würden. Dann würden die ganzen Kosten der Sozialhilfe belastet, obwohl der Kanton gerade bei den einkommensschwächsten Familien solidarisch einen Teil der Kosten mittragen müsste. Dass Einkommen von Fr. 100'000 noch von Beiträgen profitieren sei stossend. Hier sollte auf die maximale Beitragsberechtigung der Prämienverbilligung abgestellt werden.	Siehe Stellungnahme zur Eingabe von Trogen. Das massgebende Einkommen bemisst sich für die maximale Beitragsberechtigung bis zu einem Einkommen von Fr. 40'000, was bedeutet, dass auch Einkommen unter Fr. 40'000 mit dem Maximalansatz subventioniert werden.
	Waldstatt, Gemeindepräsidienkonferenz beantragen folgende Anpassung zu Abs. 2 und 3 „Das höchste anspruchsberechtigte Einkommen beträgt - Fr. 75'000 für Einfacheinkommen - Fr. 150'000 für Doppeleinkommen Die Beitragshöhe wird linear bemessen.	Siehe Stellungnahme zur Eingabe von Trogen.
	Herisau beantragt, die Betragsbemessung zu überprüfen und anzupassen, da sich die vorgeschlagene Variante auf mehrheitlich nicht aktuelle Daten abstütze. Ausserdem würden die Ansätze als tendenziell zu hoch erachtet. Auch fehle eine klare Regelung zu einer Vermögensgrenze, welche zwingend erforderlich sei.	Es wird davon ausgegangen, dass bei der Mehrheit der Gesuche die Daten des Vorjahres die aktuelle Situation erfassen. Bei Veränderungen ist einzelfallweise vorzugehen. Die Regelung zur Vermögensgrenze ist in Art. 19 Abs. 1 lit. g EG zum KVG enthalten.
	Heiden beantragt zu Abs. 2, dass das höchste anspruchsberechtigte Einkommen pauschal bei Fr. 150'000 liegen solle. Die Einkommensstufen gemäss Abs. 3 sollten kantonal einheitlich in einer Verordnung geregelt werden.	Siehe Stellungnahme zur Eingabe von Trogen.

	EVP ist der Ansicht, das massgebende Einkommen der Eltern sei auf Fr. 75'000 zu begrenzen. Mit der Senkung des massgeblichen Einkommens sollen mehr Mittel frei werden, um die unteren Einkommensklassen stärker zu entlasten und es sollen Mittel für die Finanzierung der Leistungen der Organisationen bereitgestellt werden. Ausserdem sei ein neuer Artikel mit folgendem Wortlaut aufzunehmen: „Unterstützung von Institutionen der familienexternen Kinderbetreuung Abs. 1 Der Kanton unterstützt die Institutionen der familienexternen Kinderbetreuung für erbrachte Leistungen, die über den üblichen Betreuungsaufwand hinausgehen. Abs. 2 Unter anrechenbaren Leistungen sind u.a. grössere Betreuungsaufwendungen für einzelne Kinder, Kommunikation mit fremdsprachigen Eltern, Information und Kommunikation mit Fachstellen zu verstehen. Abs. 3 Die Leistungen sind auszuweisen.“	Die Aufnahme einer Bestimmung zur weiteren Unterstützung der Institutionen wird abgelehnt. Der vorliegende Gesetzesentwurf hat die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zum Ziel.
	Die Mitte Da die Eltern nach der Geburt des ersten Kindes ihr Pensum oft deutlich reduzieren würden, sei das davor erzielte Einkommen gemäss der letzten rechtskräftigen Veranlagungsverfügung bereits überholt. Zudem sei umgekehrt wohl davon auszugehen, dass die externe Kinderbetreuung oftmals gleichzeitig mit	Siehe Stellungnahme zur Eingabe von Herisau. Mit dem Verweis auf das EG zum KVG ist klar, dass es sich um ein Jahreseinkommen des oder der Erziehungsberechtigten handelt.

	der Ausdehnung des Arbeitspensums relevant wird, was sich aber noch nicht in der letzten rechtskräftigen Veranlagungsverfügung widerspiegelt. Ein Abstellen auf die letzte rechtskräftige Steuerveranlagung erscheine daher nicht als praktikabel. Diese soll höchstens als Orientierungshilfe herangezogen werden. Es wird daher beantragt, Abs. 2 derart abzuändern, dass das im Bezugsjahr tatsächlich erzielte steuerbare Einkommen (zzgl. die Beträge gemäss Art. 19 lit. a–i EG zum KVG) massgebend sein soll. Betreffend den zweiten Satz müssten noch genauer umschrieben werden, dass es sich bei den Fr. 100'000.00 um das Jahreseinkommen eines Erziehungsberechtigten handelt. Im Weiteren sei zu überlegen, ob die Beiträge nicht an den Leistungserbringer zu erfolgen hätten. Dies sei auch bei der individuellen Prämienvorbereitung letztlich umgestellt worden. Der Bereich der Berechnungen und auch der Berechnungsstelle solle nochmals überdacht werden.	
	SP begrüssst die vorgesehene Beitragsabstufung und erachtet den maximal subventionierten Tarif als nachvollziehbar.	Kenntnisnahme.
	Parteiunabhängige, KiTAS AR fragen, ob die Methode gemäss Abs. 2 praktikabel sei.	Der Regierungsrat ist nach Prüfung verschiedener Optionen zum Schluss gekommen, dass diese Lösung sachgerecht ist.

	Parteiunabhängige, KiTAS AR regen eine Feinabstufung der Einkommensstufen in der Verordnung an. Im erläuternden Bericht werde die tiefste Einkommensstufe mit Fr. 40'000 beziffert. Weshalb ist dieser Betrag hier nicht genannt, während die Obergrenze von Fr. 100'000 gesetzlich verankert wird?	Auf der tiefsten Einkommensstufe, für welche momentan ein massgebendes Einkommen bis Fr. 40'000 vorgesehen ist, verläuft der Subventionsatz bis zu einem massgebenden Einkommen von Fr. 100'000 linear.
	SVP fragt, weswegen ein Einkommen von Fr. 100'000 als Grenze gesetzt worden sei. So betrage die Grenze zur individuellen Prämienverbilligung gemäss Art. 12 Abs. 1 EG zum KVG (bGS 833.14) bis zu Fr. 90'000 bei fünf Kindern, bei einem Ehepaar mit einem Kind bspw. Fr. 62'000. Die Krankenkasse sei aus finanzieller Hinsicht viel belastender als die Kinderbetreuung, weswegen dieser Zugang nicht nachvollziehbar sei. Der Grenzbetrag von Fr. 100'000 erscheine etwas gar hoch und unterstütze die höheren Einkommensgruppen. Insofern begünstige das vorliegende Modell die falschen Einkommensgruppen und lasse kaum Spielraum für Anpassungen. Durch diese Subvention der Gutverdienenden würden die falschen Einkommensgruppen gefördert, was auch zu weniger Bereitschaft der Gesamtbevölkerung führe, dies zu finanzieren, als wenn der Fokus auf tieferen Einkommen gelegt würde. Es wäre daher sinnvoll, eine Objektfinanzierung anzustreben und damit den Kitas die Bestimmungen zu überlassen, wer wie viel bezahlen muss. Auch beim Einkommen seien Präzisierungen notwendig. Abs. 3 sei dahingehen anzupassen, dass die Regierung die Einkommensstufe bestimmt, die Festlegung	Siehe Stellungnahme zur Eingabe von Trogen.

	der Beitragshöhen pro Einkommensstufen allerdings den Gemeinden obliege.	
	FDP bringt vor, dass auch eine degressive Beitragsbemessung denkbar wäre und bittet um Prüfung.	Siehe Stellungnahme zur Eingabe von Trogen. Bei einem steuerbaren Einkommen der Familien von Fr. 73'400 und vor dem Hintergrund, dass knapp 60 % der Ausserrhoder Bevölkerung über kein steuerbares Vermögen verfügt (Median gemäss Sozialbericht 2021), ist auf eine degressive Beitragsbemessung zu verzichten. Die Ersparnisse wären kurzfristig gering, für die Mittelstandsfamilien entfielen attraktive Erwerbsanreize und Praxis wie auch Studien zeigen, dass für jeden investierten Franken an die Kinderbetreuungsdrückkosten mittelfristig Fr. 1.80 an die öffentliche Hand zurückfliesst.
	Kibesuisse wirft die Frage auf, ob das höchste anspruchsberechtigte Einkommen hoch genug angesetzt ist, um der Standortattraktivität zu dienen. Der maximal subventionierte Stundenansatz orientiere sich am Status Quo und müsste nach oben korrigiert werden.	Da die Stundenansätze auf Verordnungsstufe geregelt werden, ist eine Anpassung jeweils möglich.
	Tagesfamilien Appenzell Ausserrhoden stellt fest, dass der Verein mit dem Stundenansatz von Fr. 10.30 gemäss letzter Jahresrechnung den vorgesehenen Tarif nicht überschreitet.	Kenntnisnahme.
	Appenzeller Industrie, Gewerbeverband Appenzell Ausserrhoden betonen, dass die Deckelung des höchsten anspruchsberechtigten Einkommens geringverdienende	Siehe Stellungnahme zu den Eingaben von Trogen und FDP.

	gegenüber gutverdienenden Arbeitnehmern bevorzugen. Es wird angeregt, zu prüfen, ob eine degressive Unterstützung für Einkommen über Fr. 100'000 eingeführt werden könnte.	
	Frauenzentrale Appenzell Ausserrhoden regt an, zu prüfen, ob statt einer linearen, eine degressive Unterstützung Sinn machen würde.	Siehe Stellungnahme zu den Eingaben von Trogen und FDP.
Art. 6		
Örtliche Zuständigkeit ¹ Über Beitragsgesuche entscheidet die zuständige Stelle am Wohnsitz der Erziehungsberechtigten. ² Das Kind, für dessen Betreuung um Beiträge nachgesucht wird, muss in der Gemeinde gemeldet sein, in der das Beitragsgesuch gestellt wird.	Schwellbrunn beantragt, dass die Veranlagung gemäss Abs. 1 analog zur Prämienverbilligung durch den Kanton zu erfolgen habe. Die Gemeinden würden die Gesuche entgegennehmen und an die zuständige kantonale Amtsstelle weiterleiten. Im Gegensatz zu den Gemeinden verfüge der Kanton über die notwendigen Steuerdaten. Ist der Meinung, dass die Formulierung in Abs. 1 nicht auf die heutigen Lebensformen abzielt. Patchwork-Familien mit gesplittetem Aufenthaltsort der Kinder würden benachteiligt.	Der Entwurf wurde angepasst. Neu soll eine kantonale Stelle die Gesuche prüfen.
	Hundwil wünscht folgende Anpassung von Abs. 1: „Über Beitragsgesuche entscheidet die zuständige kantonale Stelle für Prämienverbilligung in der Krankenkassenversicherung. Diese Stelle wird vollumfänglich vom Kanton betreut und finanziert.“	Siehe Stellungnahme zur Eingabe von Schwellbrunn.

	Teufen, Trogen, Waldstatt, Heiden, Gemeindepräsidienkonferenz beantragen, dass die Veranlagung gemäss Abs. 1 analog zur Prämienverbilligung durch den Kanton zu erfolgen habe. Die Gemeinden würden die Gesuche entgegennehmen und an die zuständige kantonale Amtsstelle weiterleiten. Im Gegensatz zu den Gemeinden verfüge der Kanton über die notwendigen Steuerdaten. Es wird daher folgende Änderung von Abs. 1 beantragt: „Über Beitragsgesuche entscheidet die zuständige kantonale Stelle für Prämienverbilligung in der Krankenversicherung.“ Abs. 2 sei zu streichen.	Siehe Stellungnahme zur Eingabe von Schwellbrunn.
	Herisau beantragt folgende Änderung von Abs. 1 und 2: „Über Beitragsgesuche entscheidet die zuständige kantonale Stelle. Das Kind, für dessen Betreuung um Beiträge nachgesucht wird, muss den zivilrechtlichen Wohnsitz im Kanton Appenzell A.Rh. haben.“	Siehe Stellungnahme zur Eingabe von Schwellbrunn.
	Die Mitte bittet um Prüfung, ob aus prozess- und verwaltungsökonomischer Sicht nicht eine einheitliche kantonale Stelle für die Abwicklung errichtet werden könnte.	Siehe Stellungnahme zur Eingabe von Schwellbrunn.
	Die Mitte bringt vor, dass wenn die Erziehungsberechtigten keinen gemeinsamen Haushalt führen, es wohl die Regel (und auch das politisch gewünschte Ziel) sei,	Alle Erziehungsberechtigten mit Wohnsitz im Kanton können für ein in ihrer Obhut stehendes Kind ein Beitragsgesuch stellen. Bei alternierender Obhut, bei welcher beide Erziehungsberechtigte in Appenzell

	dass beide Erziehungsberechtigten ähnliche grosse Anteile der Betreuung der gemeinsamen Kinder übernehmen. Das Kind sei aber weiterhin nur bei einem Elternteil gemeldet (i.d.R. beim Elternteil mit dem grösseren Betreuungsanteil, auch wenn dieser nur 51 % beträgt). Die vorliegende Formulierung des Abs. 2 würde dazu führen, dass bei unterschiedlicher Wohngemeinde der Erziehungsberechtigten nur derjenige Erziehungsberechtigte Anspruch auf Betreuungsbeiträge hätte, bei dem das Kind gemeldet ist. Diese Bestimmung gelte es entsprechend anzupassen. Davon ausgehend, dass auch der Erziehungsberechtigte mit dem minim kleineren Betreuungsanteil Anspruch auf Beiträge hätte, würden sich einige Folgefragen, die noch zu klären wären, stellen: Kann die Person, die das Kind ebenfalls massgebend betreut, bei dem das Kind aber nicht gemeldet ist, ein eigenes Gesuch um Betreuungsbeiträge stellen oder kann pro Kind nur ein Gesuch gestellt werden? Welche Gemeinde wäre im Falle eines eigenen Gesuches örtlich zuständig, die Wohngemeinde des Kindes oder die des Gesuchstellers? Was ist, wenn der Gesuchsteller ausserhalb des Kantons wohnt, aber das Kind während seiner Betreuungszeit in derselben ausserrhodischen Institution betreut werden soll?	Ausserrhoden wohnhaft sind, können beide Erziehungsberechtigten ein Gesuch einreichen.
	Parteiunabhängige, KITAS AR weisen darauf hin, dass die Ausführungen im erläuternden Bericht über die alternierende Obhut zur	Die gesuchstellenden Erziehungsberechtigten und das Kind müssen in Appenzell Ausserrhoden gemeldet sein.

	Frage geführt hätten, wie es sich mit der Finanzierung verhält, wenn das Kind auch während der Zeit, in der es beim nichtgesuchstellenden Erziehungsberechtigten in Obhut ist, das Angebot der familienergänzenden Betreuung (allenfalls in einer anderen Gemeinde) in Anspruch nehme.	
	SVP erachtet eine Kontrolle als nicht möglich und ist der Meinung, dass die Objektfinanzierung in Betracht gezogen werden sollte.	Kenntnisnahme.
Art. 7		
Beitragsverfügung ¹ Die Beitragsverfügung stellt in der Regel den Anspruch für die Dauer eines Jahres fest. ² Bei einer wesentlichen Änderung der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse, wird die Beitragsverfügung angepasst.	Schwellbrunn, SVP werfen die Frage auf, ob es sich einem Jahr um ein Kalenderjahr oder ein Schuljahr handle.	Es handelt sich weder um ein Schul- noch um ein Kalenderjahr. Das Gesuch kann jederzeit gestellt werden. Die Aufnahme oder Änderung einer Erwerbstätigkeit richtet sich nicht nach dem Schul- oder Kalenderjahr. Zur Klärung wird der Wortlaut angepasst.
	Trogen, Waldstatt, Gemeindepräsidienkonferenz beantragen folgende Anpassung von Abs. 1: „Die Beitragsverfügung stellt in der Regel den Anspruch für die Dauer eines Schuljahres fest.“ Abs. 2 sei zu streichen, da die Mitwirkungspflicht der Erziehungsberechtigten in Art. 9 geregelt sei.	Siehe Stellungnahme zu den Eingaben von Schwellbrunn und SVP. Abs. 2 legt die ausdrückliche Pflicht fest, Änderungen mitzuteilen und kann deshalb nicht unter Hinweis auf die allgemeine Mitwirkungspflicht aufgehoben werden.

	Wald beantragt, im Abs. 2 das Wort „wesentlich“ zu streichen, da es zu viel Spielraum offenlasse.	Eine wesentliche Veränderung liegt immer dann vor, wenn sie Einfluss auf die Höhe der Subventionszahlungen haben könnte.
	Die Mitte bringt vor, dass unklar sei, welche Gemeinde die Beiträge auszahle, wenn der Beitragsberechtigte innerhalb des Beitragsjahres die Wohngemeinde wechselt.	Die Frage hat sich entschärft, weil der Kanton die Gesuche beurteilt. Die Beiträge werden den Gemeinden im Falle eines Umzugs pro rata temporis in Rechnung gestellt.
	Parteiunabhängige fragt nach, was unter „wesentlich“ verstanden werde und wie das Einkommen bei Erziehungsberechtigten im Stundelohn oder bei unregelmässiger Erwerbstätigkeit berechnet werde.	Siehe Stellungnahme zur Eingabe von Wald. Die Berechnung wird auf Verordnungsstufe präzisiert.
Art. 8		
Auszahlung ¹ Die Beiträge werden den Erziehungsberechtigten gegen Nachweis der bezogenen Betreuungsstunden monatlich ausbezahlt. ² Der Kostenanteil des Kantons wird den Gemeinden jährlich erstattet.	Schwellbrunn, SVP weisen darauf hin, dass eine monatliche Auszahlung gemäss Abs. 1 mit enormem Aufwand verbunden sei. Die Abrechnung müsse beim Leistungserbringer erfolgen, was auf eine objektbezogene Unterstützung hinweise.	Bei einer Auszahlung der Beiträge durch die Leistungserbringer hätten diese Einblick in die Vermögensverhältnisse der Erziehungsberechtigten. Eine direkte Auszahlung ist daher aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht umsetzbar. Eine Auszahlung an die Leistungserbringer hätte gegenüber den Erziehungsberechtigten im Übrigen einen bevormundenden Charakter.
	Teufen weist darauf hin, dass die Subventionsbeiträge von den Erziehungsberechtigten auch nicht zweckbestimmt eingesetzt werden könnten.	Die Anspruchsberechtigten müssen nachweisen, dass die Betreuungsstunden bezogen wurden. Werden die Stunden den Institutionen nicht bezahlt, ist davon auszugehen, dass diese den Betreuungsvertrag kündigen und folglich keine Stunden mehr ausgewiesen werden können. Es ist daher kaum mit missbräuchlich beantragten Beiträgen zu rechnen.

	Trogen, Waldstatt, Gemeindepräsidienkonferenz beantragen folgende Neuformulierung: „Die bezogenen Betreuungsstunden sind dem Kanton von den Erziehungsberechtigten innert drei Monaten einzureichen bzw. über ein Onlineportal zu melden. Der Kanton veranlasst die Auszahlung innert 60 Tagen nach Einreichung bzw. Meldung durch den Leistungsträger. Die Auszahlungsmodalitäten werden vom Regierungsrat in einer Verordnung geregelt. Der Kanton verrechnet den Gemeinden ihren Kostenanteil einmal jährlich.“	Ablehnung.
	Herisau beantragt folgende Änderung: „Die Beiträge werden den Leistungserbringern gegen Nachweis der bezogenen Betreuungsstunden monatlich überwiesen. Die Kostenanteile der Gemeinden werden jährlich in Rechnung gestellt.“	Siehe Stellungnahme zu den Eingaben von Schwellbrunn, SVP sowie Teufen.
	Reute ist der Ansicht, dass es sinnvoller wäre, wenn die Institutionen den zahlungspflichtigen Gemeinden direkt Rechnung stellen würden. So könne vermieden werden, dass die Beiträge für andere Bedürfnisse verwendet würden.	Siehe Stellungnahme zur Eingabe von Herisau.
	Die Mitte beantragt, dass die Abrechnung mit den Leistungserbringern erfolgen sollte.	Siehe Stellungnahme zur Eingabe von Herisau.

	Parteiunabhängigen, KITAS AR ist der Ansicht, dass eine direkte Auszahlung an die Dienstleister und allenfalls eine vierteljährliche Abrechnung vorzuziehen sei.	Siehe Stellungnahme zur Eingabe von Herisau.
	SP unterstützt den Ansatz, dass die Beiträge monatlich rückerstattet werden und macht den Hinweis, dass es bei wiederholt ausstehenden Betreuungsbeiträgen durch die Eltern sinnvoll wäre, wenn die Betriebe die Beiträge direkt bei der Gemeinde abholen könnten.	Siehe Stellungnahme zur Eingabe von Herisau.
	FDP möchte die Möglichkeit der Netto-Verrechnung eröffnen. Den Familien könnte auch die Möglichkeit gegeben werden, ihre Ansprüche an den Leistungserbringer abzutreten.	Siehe Stellungnahme zur Eingabe von Herisau. Eine einvernehmliche Abtretung ist im Übrigen ohne Gesetzesgrundlage möglich.
	Kibe Herisau weist auf das eigene Modell der Beitragsverrechnung an verschiedene Kostenträger hin. Dies erspare den Eltern, Vorleistungen erbringen zu müssen.	Siehe Stellungnahme zur Eingabe von Herisau.
	Tagesfamilien Appenzell Ausserrhoden schlägt aufgrund möglicher Probleme beim Inkasso vor, dass die Beiträge gegen Nachweis der bezahlten Betreuungsstunden ausgerichtet werden.	Die generelle Verpflichtung, den Nachweis der Bezahlung vorzubringen, ist ein unverhältnismässiger Aufwand. Im Einzelfall ist die Anordnung einer solchen Verpflichtung (Mitwirkungspflicht) möglich.
	Frauenzentrale Appenzell Ausserrhoden fragt nach, ob eine Auszahlung an das Objekt möglich wäre, was heissen würde, dass die Familien ihre Ansprüche abtreten würden.	Siehe Stellungnahme zu den Eingaben von Herisau und FDP.

	KITAS AR beantragt einen zusätzlichen Absatz, wonach, wenn sich die Eltern mit der Bezahlung der Rechnung trotz Mahnung in Verzug befänden, die Gemeinde berechtigt sei, die künftigen Beiträge direkt an die betreuende Institution auszubezahlen.	Siehe Stellungnahme zu den Eingaben von Herisau und FDP.
Art. 9		
Mitwirkungspflicht ¹ Die Erziehungsberechtigten haben der zuständigen Stelle alle Auskünfte zu erteilen, die für die Beurteilung des Anspruchs notwendig sind. ² Wesentliche Änderungen der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse sind der zuständigen Stelle unaufgefordert mitzuteilen.	Schwellbrunn, SVP machen darauf aufmerksam, dass, wenn die Gemeinde zuständige Stelle gemäss Abs. 1 sein solle, dies einen enormen Kontroll- und Mehraufwand bedeute und für kleinere Gemeinden kaum machbar sei.	Kenntnisnahme.
	Schwellbrunn beantragt eine Neuformulierung von Abs. 2: „Wesentliche Änderungen der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse sind der zuständigen Stelle durch die Erziehungsberechtigten unaufgefordert mitzuteilen.“	Ablehnung; aus Sicht des Regierungsrates ist hinreichend klar, dass die Mitteilung durch die Erziehungsberechtigten erfolgen muss.
	Hundwil wünscht in Abs. 2 die Ergänzung, dass wesentliche Änderungen schriftlich mitzuteilen seien.	Ablehnung; es soll im Ermessen der verfügenden Stelle liegen, wie eine Änderung im Einzelfall zu melden ist.
	Trogen, Waldstatt, Gemeindepräsidienkonferenz beantragen in Abs. 2 die Ergänzung, dass wesentliche Änderungen innert 30 Tagen mitzuteilen seien.	Die Änderung ist so schnell wie möglich mitzuteilen und die Beitragszahlung ist per Änderung anzupassen. Die Aufnahme einer Frist hätte zur Auswirkung, dass während der Frist die früheren Beiträge noch zur Anwendung kämen, obwohl sich die Verhältnisse geändert haben.

	Heiden beantragt, eine Regelung aufzunehmen, wie bei unregelmässigem Einkommen zu verfahren ist.	Diese Frage wird auf Verordnungsstufe geregelt.
	Wald beantragt, im Abs. 2 das Wort „wesentlich“ zu streichen, da es zu viel Spielraum offen lasse.	Ablehnung; eine wesentliche Veränderung liegt immer dann vor, wenn sie Einfluss auf die Höhe der Subventionszahlungen haben könnte.
	Parteiunabhängige fragt nach, was unter „wesentlich“ verstanden werde und innert welcher Frist die Änderungen mitgeteilt werden müssten.	Siehe Stellungnahme zu den Eingaben von Trogen, Waldstatt, Gemeindepräsidienkonferenz und Wald.
Art. 10		
Rückerstattungspflicht ¹ Zu Unrecht bezogene Beiträge sind zurückzuerstatten. ² Der Anspruch auf Rückerstattung erlischt fünf Jahre nach der Auszahlung.	Grub beantragt, dass der Rückerstattungsanspruch gemäss Abs. 2 spätestens innert acht bis zehn Jahren nach der letzte Auszahlung einer Subventionsleistung ergehen müsse	Anpassung des Entwurfs.
	FDP schlägt, da unrechtmässig erhaltene Beiträge den Tatbestand der ungerechtfertigten Bereicherung erfüllten, eine Verjährungsfrist von zehn Jahren vor.	Siehe Stellungnahme zur Eingabe von Grub.
	Kibesuisse bringt vor, dass eine analoge Regelung fehle, wie vorgegangen werde, wenn zu wenig Beiträge ausbezahlt worden sei.	Je nach Ausgangslage kann die Beitragsverfügung in Wiedererwägung gezogen werden.

Art. 11		
Rechtsmittel ¹ Gegen erstinstanzliche Verfügungen kann nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege) Rekurs beim zuständigen Departement erhoben werden.	Schwellbrunn, SVP weisen darauf hin, dass die Rechtsmittelinstanz angepasst werden müsste, wenn der Kanton zuständige Stelle wird. Wenn die Gemeinden für die Bewilligung der Gesuche zuständig seien, müsste der Gemeinderat erste Rekursinstanz sein, da er ansonsten keinen Einfluss auf die Verfügung habe.	Anpassung des Entwurfs.
	Hundwil, Trogen, Waldstatt, Herisau, Gemeindepräsidentienkonferenz weisen darauf hin, dass die Rechtsmittelinstanz gemäss der in Art. 6 geänderten Zuständigkeit angepasst werden sollte.	Siehe Stellungnahme zu den Eingaben von Schwellbrunn und SVP.
	Die Mitte weist darauf hin, dass je nach Lösung einer kantonalen Stelle die Rechtsmittel anzupassen wären.	Siehe Stellungnahme zu den Eingaben von Schwellbrunn und SVP.
Art.12		
Vollzug ¹ Der Regierungsrat erlässt die erforderlichen Ausführungsvorschriften.		



An die Mitglieder
des Kantonsrates

Anja Giezendanner
stv. Leiterin Parlamentsdienst
Tel. +41 71 353 62 34
Fax +41 71 353 68 64
anja.giezendanner@ar.ch

Herisau, 17. Januar 2022

4000.231

Gesetz zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsgesetz; KibeG); 1. Lesung

2. Bericht und Antrag der Kommission Gesundheit und Soziales vom 17. Januar 2022

Sehr geehrte Frau Kantonsratspräsidentin
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

In Appenzell Ausserrhoden bestehen seit vielen Jahren Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung. Die gesellschaftlichen Veränderungen haben zu einer wachsenden Nachfrage nach solchen Betreuungsangeboten geführt. Zwar unterstützen gewisse Gemeinden diese Angebote finanziell, doch fehlt bis anhin eine verbindliche gesetzliche Grundlage für die Ausrichtung von Beiträgen an Institutionen oder direkt an Familien.

Deshalb konkretisierte der Regierungsrat das Ziel im neuen Regierungsprogramm 2020–2023. So heisst es nun in Ziel 4, dass bis 2023 gesetzliche Grundlagen sowie ein Finanzierungsmodell für erwerbskompatible Tagesstrukturen in den Gemeinden vorliegen sollen. Der Regierungsrat will damit die Vereinbarkeit von Familie und Beruf fördern und den Veränderungen in Gesellschaft und Wirtschaft angemessen Rechnung tragen.

Die Vorlage wurde nun aus zwei Gründen zeitlich stark priorisiert. Einerseits, weil der Kanton und vor allem auch die Gemeinden von Finanzhilfen des Bundes im Umfang von bis zu 5 Millionen Franken profitieren können, wenn kantonale Grundlagen für Subventionen zugunsten familienergänzender Kinderbetreuung spätestens auf den 30. Juni 2023 hin wirksam werden (Art. 2 lit. c der Verordnung zum Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung; KBFHV; SR 861.1). Andererseits hat die Covid-19-Pandemie gezeigt, wie wichtig die familienergänzenden Strukturen für die Kinderbetreuung sind: Während des Lockdowns im Frühling 2020 stufte der Bundesrat Kindertagesstätten als systemrelevant ein und verpflichtete diese zur Offenhaltung.



Die Kommission Gesundheit und Soziales (KGS) hat das Gesetz zur Förderung der familienergänzenden Massnahmen (Kinderbetreuungsgesetz; KibeG) an ihren Sitzungen vom 6. September 2021, 28. Oktober 2021, 30. November 2021, 5. Januar 2022 und 17. Januar 2022 beraten.

Für die Beratung standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 17. August 2021 «Gesetz zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsgesetz; KibeG); 1. Lesung» mit zwei Beilagen
- Präsentation «Gesetz zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsgesetz; KibeG) – Orientierung Kommission Gesundheit und Soziales» vom 6. September 2021;
- Familienmonitoring Appenzell Ausserrhoden, Schlussbericht vom 8. März 2018
- Massnahmenplan Familienmonitoring Appenzell Ausserrhoden Handlungsfeld 1: Familien und schulergänzende Kinderbetreuung, Hintergrundbericht und Entscheidungsgrundlagen zur Verbesserung der «Vereinbarkeit von Beruf und Familie» (August 2020)
- Kinderbetreuung finanzieren und Elterntarife gestalten; Empfehlungen an Politik und Behörden auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene (EDI, EKKF, August 2021)
- Präsentation «Gesetz zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsgesetz; KibeG) – Sitzung Kommission Gesundheit und Soziales; Antworten zu den offenen Fragen» vom 28. Oktober 2021;
- Arbeitsbericht IBR 003/2009 «Kinderbetreuungsangebot der Gemeinde Horw, Abklärung des finanziellen Nutzens
- Definition Einkommensbegriffe vom 28.10.2021
- Zusammenstellung Anzahl Kinderbetreuungsplätze im Kanton
- Schwellenwertberechnungen mit Simulationstool

Am 6. September 2021 haben Regierungsrat Yves Noël Balmer und der Leiter des Amtes für Soziales, Andreas Tinner, der KGS den Entwurf der Gesetzesvorlage vorgestellt. Zudem waren Isabelle Dubois, Abteilung Chancengleichheit, und Sigrid Deucher, Leiterin Rechtsdienst des Departements Gesundheit und Soziales (DGS) an der Sitzung anwesend.

An der Sitzung vom 28. Oktober 2021 standen Regierungsrat Balmer, Andreas Tinner, Isabelle Dubois und Sigrid Deucher für Antworten auf die offenen Fragen, Erläuterungen und Auskünfte zur Verfügung.

An den Sitzungen vom 30. November 2021 und 5. Januar 2022 stand Andreas Tinner für Erläuterungen und Auskünfte zur Verfügung.



B. Erwägungen

1. Eintreten und Grundzüge der Vorlage

Der Regierungsrat eröffnete am 22. Januar 2021 die Vernehmlassung zum KibeG. Es gingen 36 Stellungnahmen ein. Grundsätzlich begrüsst den Teilnehmenden, dass der Regierungsrat eine gesetzliche Grundlage für staatliche Beiträge zur Finanzierung familienergänzender Kinderbetreuung vorlegt. Die Gemeinden und teilweise weitere Teilnehmende äusserten Kritik am vorgeschlagenen Kostenteiler 25 % Kanton und 75 % Gemeinden. In diesem Zusammenhang wurde auch aufgeworfen, dass eine kantonale Vollzugsstelle effizienter wäre als der Aufbau von entsprechenden Stellen in den einzelnen Gemeinden. Teilweise wurde eingebracht, dass die Subjektfinanzierung im KibeG mit einer verpflichtenden Objektfinanzierung zu ergänzen sei. Die Bemessungsgrössen wurden einerseits von Teilnehmenden als zu hoch und andererseits als zu tief beurteilt. Zu Fragen Anlass gab auch die Koordination mit der Revision des Volksschulgesetzes sowie der Titel des Gesetzes.

Im Wesentlichen umfasst das KibeG die folgenden Aspekte:

- subjektorientierte Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung;
- Festlegung der unterstützten Betreuungsangebote (Kindertagesstätten, Tagesfamilien und schulergänzende Angebote)
- Regelung der Beitragsberechtigung, der Bemessung der Beiträge (wirtschaftliche Leistungsfähigkeit als Grundlage) und der Auszahlungsmodalitäten
- Vollzugstelle beim Kanton
- Kostenaufteilung zwischen Kanton (25 %) und Gemeinden (75 %)

Die Kommission hat die Rückmeldungen aus der Vernehmlassung zur Kenntnis genommen und sämtliche aufgeführten Aspekte ausgiebig diskutiert. Sie erläutert dem Kantonsrat ihre Ansichten dazu nachstehend (2. *Erläuterungen zu den einzelnen Aspekten*).

Die Kommission begrüsst, dass mit der Gesetzesvorlage eine einheitliche Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung und eine nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern abgestufte Verteilung der Beiträge erreicht werden soll. Mit der Unterstützung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird die Erwerbsbeteiligung von Eltern sichergestellt oder gar erhöht. Dies führt zu mehr Einkommen, was höhere Leistungen an Sozialversicherungen und den Staat allgemein generiert. Unabhängig von sozialpolitischen Erwägungen muss sich die Erwerbstätigkeit für die Eltern lohnen.

Die Mitglieder der KGS sind einstimmig für Eintreten auf das KibeG. Dem Entwurf zum KibeG stimmt die KGS mit Ausnahme eines Kommissionsmitglieds und im Sinne ihrer Änderungsanträge zu.

2. Erläuterungen zu den einzelnen Aspekten

Grundsätzlich

Am meisten zu diskutieren gaben in der Kommission die Finanzierungsart, die kantonale Begrenzung von Subventionsbeiträgen bei Kindertagesstätten, die kantonale Vollzugsstelle sowie der Kostenteiler zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Auch die Abgrenzung zum Volksschulgesetz war ein Thema.



Abgrenzung Vorschule/Schulalter; Link zum Volksschulgesetz

Das Volksschulgesetz soll definieren, ob und welche Angebote im schulergänzenden Bereich verpflichtend angeboten werden müssen. Die Verpflichtung an die Gemeinde, dass sie die ausserschulischen Strukturen bereitstellen muss, ist ein Teil der Volksschulgesetzgebung. Die Subvention der Angebote vor der Schule (Kita) und während der Schule (Mittagstisch, Nachmittags-, Ferienbetreuung etc.) ist im KibeG geregelt. Das KibeG regelt die Finanzierung eines allfälligen Angebots, die Bereitstellung ist im Volksschulgesetz geregelt. Solange kein Angebot an schulergänzender Betreuung besteht und das Kind aufgrund dessen eine Kita besucht, erhalten die Erziehungsberechtigten die entsprechenden Beiträge (bis zum Abschluss der Primarstufe). Es ist nicht unüblich, dass der Gewährleistungsauftrag für etwas in einem Gesetz steht und die Finanzierung in einem anderen geregelt ist.

Finanzierungsart

Bei der Art der Finanzierung kann sich die Kommission der Ansicht des Regierungsrates anschliessen und unterstützt die Subjektfinanzierung. Bei der Subjektfinanzierung werden die Beiträge entsprechend der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern berechnet und direkt an diese ausbezahlt. Das Beantragen der Beiträge erfolgt direkt bei der Vollzugsstelle, somit ist der Datenschutz gewährleistet und die Betreuungspersonen erhalten keinen Einblick in die Finanzangaben der Eltern, was für ein unbeeinflusstes Verhältnis zwischen Eltern und Betreuungspersonen sorgt.

Eine offene Frage ist, ob die Gemeinden bei der Subjektfinanzierung zusätzlich auch noch Objektfinanzierung leisten werden. Dazu besteht keine Verpflichtung, es ist jeder Gemeinde freigestellt. Es ist wahrscheinlich, dass die Gemeinden nur dann Objektfinanzierung leisten werden, wenn sie durch die Subventionskosten nicht stark belastet sind. Bei einem Kostenteiler, wie er durch den Regierungsrat vorgeschlagen wird (75% Gemeinden / 25% Kanton), wird von den finanzschwächeren Gemeinden wohl keine einen Objektbeitrag leisten. Es ist aber nicht möglich jetzt schon zu erkennen, wie sich die Gemeinden zukünftig bezüglich Objektfinanzierung verhalten werden, da jede Gemeinde anders aufgestellt ist.

Falls eine Gemeinde aber zusätzliche Objektfinanzierung leisten würde, hätte dies einen tieferen Tarif zur Folge, was wiederum die Subjektfinanzierung reduzieren würde. Es gibt keinen genormten Tarif. Jede Kita berechnet ihren jeweiligen Tarif anhand der Vollkosten. Diese Vollkosten werden reduziert, wenn eine Gemeinde Objektbeiträge leistet. Angenommen eine Gemeinde würde der Kita weiterhin die Miete erlassen, hätte diese Kita somit eine tiefere Vollkostenrechnung und wird den Eltern tiefere Tarife in Rechnung stellen. Wenn der Tarif tiefer ist, wird auch der Betrag, den der Kanton und die Gemeinden zu leisten haben, geringer ausfallen. Den Gemeinden werden die effektiven Beiträge in Rechnung gestellt. Die Erziehungsberechtigten werden die Rechnung, welche sie durch die Betreuungsstelle erhalten, an die Vollzugsstelle einreichen. Der in Rechnung gestellte Betrag wird bis zu einem definierten Maximum (welches in der Verordnung festgehalten werden wird; momentan rechnet man mit rund 110 Franken/Tag) subventioniert. Die zweite Begrenzung ist die Anzahl Betreuungsstunden, welche im Anhang des Gesetzes festgehalten ist. Diese Obergrenze an Betreuungsstunden pro Jahr, welche ausbezahlt werden kann, gilt pro Kind und richtet sich nach dem Beschäftigungsgrad der Erziehungsberechtigten.



Es gibt also verschiedene Einflussgrössen auf die Subvention. Einmal der Beschäftigungsgrad der Erziehungsberechtigten, dann die festgesetzte Anzahl Betreuungsstunden (welche auch anhand des Beschäftigungsgrads festgelegt wird) sowie das massgebende Einkommen. Je höher das massgebende Einkommen ist (also je näher das massgebende Einkommen bei 100'000 Franken liegt), desto tiefer fällt die Subvention aus. Von diesem Betrag begleichen dann Kanton und Gemeinden je ihren Anteil gemäss Kostenteiler.

Rechenbeispiel mit und ohne Objektfinanzierung durch Gemeinde:

<i>Kind besucht Kita während 3 Tagen / Subventionsanspruch 50% / Kostenteiler: Kanton 25%, Gemeinde 75%</i>					
	Tarif/Tag	Rechnung	Subventionsanspruch	Kostenanteil Kanton	Kostenanteil Gemeinde
ohne Objektfinanzierung	Fr. 100.00	Fr. 300.00	Fr. 150.00	Fr. 37.50	Fr. 112.50
mit Objektfinanzierung	Fr. 80.00	Fr. 240.00	Fr. 120.00	Fr. 30.00	Fr. 90.00

Wenn eine Kita Objektbeiträge durch «ihre» Gemeinde erhält, aber auch Kinder aus anderen Gemeinden Plätze in dieser Kita in Anspruch nehmen, wäre die logische Schlussfolgerung aus Sicht der Kommission, einen Tarif für Einheimische und einen für Auswärtige festzusetzen, so dass Auswärtige einen höheren Tarif zu bezahlen haben als Einheimische.

Unterstützte Betreuungsangebote (Art. 2)

Will Appenzell Ausserrhoden ein attraktiver Wohnkanton sein, muss man sich bewusstmachen, dass ein Grossteil der Einwohnerinnen und Einwohner ausserkantonale arbeitet und teilweise allenfalls das Angebot von betriebseigenen Kinderbetreuungsangeboten nutzt. Diese Personen dürfen in der Subventionsberechtigung nicht benachteiligt werden. Ebenso wenig eine Familie, welche nahe der Kantonsgrenze wohnt und ein Betreuungsangebot bei einer Kindertagesstätte im Nachbardorf, welches aber ausserkantonale liegt, in Anspruch nimmt. In beiden Fällen sollen dieselben Voraussetzungen und derselbe Anspruch auf Subventionen gelten, wie wenn die Kinder in innerkantonalen Kindertagesstätten betreut würden. Diese Familien bezahlen Steuern innerhalb des Kantons und nur so ist aus Sicht der Kommission die Wahlfreiheit bezüglich Betreuungseinrichtung vorhanden.

Es ist nicht möglich zu eruieren, wie viele Einwohnerinnen und Einwohner aus Appenzell Ausserrhoden ihre Kinder ausserkantonale betreuen lassen. Die Diskussion in der Kommission gemeinsam mit dem Departement hat ergeben, dass davon auszugehen ist, dass es sich um eine kleine Gruppe handelt. Sie beschränkt sich vermutlich auf Kinder der Altersgruppe von null bis vier Jahren und auf das Betreuungsangebot von Kindertagesstätten. Zudem muss beim ausserkantonalen Arbeitgeber ein attraktives Betreuungsangebot vorhanden sein und der Arbeitsweg darf nicht zu weit sein, ansonsten werden wohl die wenigsten Eltern ihre Kinder ausserkantonale betreuen lassen.

Die Kommission ist im Gegensatz zum Regierungsrat deshalb der Meinung, für das Betreuungsangebot im Bereich Kindertagesstätten sei die innerkantonale Begrenzung bezüglich des Subventionsanspruchs aufzuheben. Sie stellt einen entsprechenden Antrag auf Anpassung von Artikel 2 Absatz 2 des Gesetzesentwurfs.



Änderungsantrag der KGS zu Art. 2 Abs. 2

² Anerkannte Institutionen in diesem Sinne sind:

- a) inner- und ausserkantonale Kindertagesstätten, die über eine Bewilligung nach Art. 13 ff. der Pflegekinderverordnung verfügen;
- b) im Kanton ansässige Tagesfamilien, die nach Art. 12 der Pflegekinderverordnung gemeldet sind und über eine vom Kanton anerkannte Fachorganisation abrechnen;
- c) die schulergänzenden Betreuungsangebote der Gemeinden.

Anspruch bei Erwerbstätigkeit (Art. 3)

Der Titel des Artikels ist irreführend, da es sich um die grundsätzliche Anspruchsberechtigung handelt, und diese nur besteht, wenn eine Erwerbstätigkeit vorhanden ist (die Ausnahme wird anschliessend in Art. 4 mit den Ermessensbeiträgen geregelt). Deshalb fände die Kommission als Titel des Artikels «Anspruchsberechtigung» neutraler und stimmiger und beantragt die Anpassung des Titels.

Änderungsantrag der KGS zu Art. 3 Titel

Den Titel von «Anspruch bei Erwerbstätigkeit» zu «Anspruchsberechtigung» anpassen.

Ermessensbeiträge (Art. 4)

Die Kommission hat ausgiebig darüber diskutiert, ob ein solcher Artikel in das Gesetz gehört. Das Problem sieht sie darin, dass er eine Mischung aus beruflicher Integration und anderen Aspekten ist. Es handelt sich bei der Vorlage aber um ein Gesetz zur Förderung der Erwerbstätigkeit und nicht um ein Sozialhilfegesetz. Daher will die Kommission mit diesem Artikel ganz klar auf die berufliche Integration abzielen. Sie beantragt folglich, «zur Entlastung der Familie beiträgt oder dem Wohl des Kindes dient» wegzulassen. Somit geht es nicht um soziale Unterstützung oder um das Kindeswohl, sondern eindeutig um berufliche Integration, was wiederum mit der Förderung der Erwerbstätigkeit im Einklang steht und konsequent wäre.

Änderungsantrag der KGS zu Art. 4 Abs. 1

¹ Beiträge können in begründeten Ausnahmefällen unabhängig vom Erfordernis der Erwerbstätigkeit für eine bestimmte Anzahl Betreuungsstunden gewährt werden, wenn dies die berufliche Integration der Erziehungsberechtigten fördert.

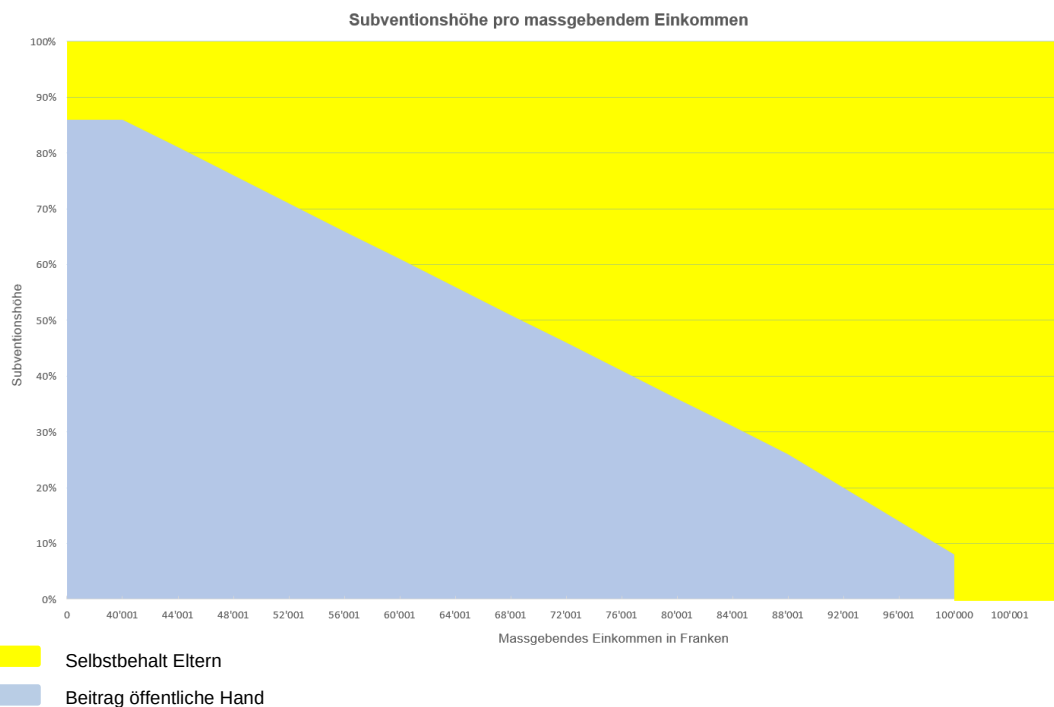
Beitragsbemessung (Art. 5)

Die Kommission diskutierte, ob es richtig ist, das höchste anspruchsberechtigte Einkommen mit einer Zahl im Gesetz und nicht in der Verordnung festzuschreiben. So muss das Gesetz je nach Teuerung regelmässig revidiert werden. Das Departement hat dazu erläutert, dass es richtig ist, dass dieser Gesetzesartikel in regelmässigen Abständen einer Teilrevision unterliegt, wenn der Betrag angepasst werden muss. Jedoch wollte man das Gesetz in sich abgeschlossen formulieren. Die Kommission kommt zum Schluss, dass es hier nicht stört, einen Betrag ins Gesetz zu schreiben, da es sich um einen Betrag handelt, der einigermassen stabil bleibt. Auch im Steuergesetz und in anderen Gesetzen sind festgeschriebene Beträge vorhanden.

Weiter stellte sich die Kommission die Frage, weshalb für die Bestimmung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht einfach Bezug auf die Lohnausweise genommen wird. Die Begründung des Departements dafür ist, dass auf dem Lohnausweis die Kriterien für die Gleichbehandlung nicht vorhanden sind. Es werden keine Angaben zu Vermögenswerten, Liegenschaftsbesitz, Erbschaften, Wertschriften etc. abgebildet. Das massgebende Einkommen für die individuelle Prämienvverbilligung (IPV) berücksichtigt diese Faktoren, was eine Gleichbehandlung gewährleistet.

Die Berechnungsart der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nach dem massgebenden Einkommen für die Prämienvverbilligung ist wohl etwas komplizierter, aber wenn es möglichst fair sein soll, ist es nach Ansicht der Kommission die richtige Art. Hier ist zu bemerken, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nach dem massgebenden Einkommen für die IPV bestimmt wird, was nicht bedeutet, dass nur Personen, welche Anspruch auf IPV haben, auch Anspruch auf Subventionen in der Kinderbetreuung haben. Es bedeutet, dass die Berechnungsart des massgebenden Einkommens dieselbe wie bei der Prämienvverbilligung ist. Das heisst, es ist nicht das steuerbare Einkommen massgebend, sondern diverse Steuerabzüge wie z.B. Liegenschaftsunterhalt, Beiträge an die 3. Säule, freiwillige Zuwendungen, Parteispenden etc. werden wieder aufgerechnet.

Ergänzend liess sich die Kommission erklären, weshalb das höchste anspruchsberechtigte Einkommen auf 100'000 Franken angesetzt wurde. Die Überlegungen des Regierungsrates bei der Festsetzung des Betrages waren, dass einkommensschwache Personen berücksichtigt werden sollen, aber auch der Mittelstand auf den Weg mitgenommen werden soll. Es ist zu bedenken, dass zwar bis zu einem maximalen massgebenden Einkommen von 100'000 Franken subventioniert wird, aber die Höhe des Beitrags stetig abnimmt. Der Schwellenwert liegt bei 40'000 Franken.



Quelle: Departement Gesundheit und Soziales



Die Kommission schlussfolgert, dass das höchste massgebende Einkommen zwar eher hoch angesetzt ist, hiermit auch Personen, welche über ein beträchtliches Einkommen verfügen, noch finanziell unterstützt werden. Es gilt zu beachten, dass diese indem sie die Kinder in die Betreuung geben können überhaupt erst die Möglichkeit haben, Einkommen zu erzielen, da sie sonst nicht arbeiten gehen könnten. Zudem handelt es sich bei der Vorlage nicht um ein Sozialhilfegesetz, welches rein die unterste Einkommensschicht unterstützen soll, sondern es soll eine Lebensform gefördert werden mit dem Ziel, dass mehr Personen einer Erwerbstätigkeit nachgehen können und schlussendlich auch wieder etwas zurückfliesst. Deshalb sollen auch Besserverdienende begünstigt werden. Beim höchsten anspruchsberechtigten Einkommen resultiert zudem nur noch eine minimale Subvention. Die Kommission möchte bewusst den Mittelstand fördern und erachtet den Betrag von 100'000 Franken als angemessen. Zu beachten gilt es, dass das massgebende Einkommen ca. 30 % unter dem Bruttoeinkommen liegt.

Beitragsgesuche, Beitragsverfügung, Auszahlung und Mitwirkungspflicht (Art. 6 bis Art. 9)

Vollzugsstelle beim Kanton

Die Kommission stellte sich die Frage, ob es zielführend ist, eine kantonale Vollzugsstelle zu betreiben. Ist das einfacher und effizienter, als wenn die Abrechnung via Gemeinden erfolgt? Die Mehrheit der Kommission erachtet eine kantonale Vollzugsstelle als sinnvoll. Gemäss Vernehmlassung möchten die Gemeinden, dass der Kanton diese Stelle führt. Unbestritten ist, dass man davon ausgehen kann, dass der Aufwand beim Anstossen des Ganzen gross sein wird. Trotzdem macht eine kantonale Stelle dafür Sinn, da der Aufwand für kleine Betriebe oder z.B. einen Verein Tagesfamilien gross wäre, wenn jede Institution selbst an sämtliche für die Berechnung relevanten Daten kommen und dann auch noch alle Gesuche selber prüfen sollte. Ausserdem darf man nicht vergessen: Es geht hier um die Abwicklung der Subventionen für sämtliche Betreuungsangebote, nicht nur um die Kitas. Viele kleinere Organisationen hätten weder finanzielle noch personelle Ressourcen, müssten sie das selbst erledigen. Ausserdem wird einmal jährlich geprüft, und dann monatlich ausbezahlt, es muss nicht jedes Gesuch jeden Monat wieder von neuem geprüft werden. Es sei denn, es gibt eine wesentliche Änderung der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse.

Der Kommission ist es ein Anliegen, dass auf die zweite Lesung hin nochmals genau geprüft und dargelegt wird, wie der administrative Ablauf und Aufwand schlank gehalten werden kann und mit möglichst wenig Ressourcen möglich ist. Sie will der kantonalen Verwaltung diesbezüglich den grösstmöglichen Handlungsspielraum geben und die Grundlage dafür schaffen, dass die Vollzugsstelle möglichst einfach an die für die Prüfung der Subventionsberechtigung benötigten Daten kommen kann. Daher soll der Regierungsrat einerseits die Einzelheiten für die Auszahlung auf Verordnungsstufe regeln können, was mit einer entsprechenden Anpassung des 1. Absatzes von Artikel 8 des Gesetzes ermöglicht werden soll. Hierzu stellt die Kommission den nachfolgenden Änderungsantrag.

Änderungsantrag der KGS zu Art. 8 Abs. 1

¹ Die Beiträge werden den Erziehungsberechtigten monatlich ausbezahlt. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

Des Weiteren beauftragt die Kommission den Regierungsrat auf die zweite Lesung hin zu prüfen, ob eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden soll, um den Datenfluss zwischen der kantonalen Vollzugsstelle und anderen Stellen (z.B. Lieferung der relevanten Steuerdaten an die Vollzugsstelle) zu vereinfachen. Allenfalls könnte diesbezüglich Artikel 7 mit einem zusätzlichen Absatz ergänzt werden.

Wesentliche Änderung der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse

In Artikel 7 wird die Beitragsverfügung geregelt. Absatz 2 bestimmt, dass bei einer wesentlichen Änderung der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse die Beitragsverfügung angepasst wird. Die Kommission ist der Ansicht, dass «wesentliche Änderung der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse» in der Verordnung zwingend definiert werden muss. Dazu gehört auch, wie schnell auf eine solche Veränderung reagiert wird. Klar ist für die KGS, dass eine wesentliche Änderung eine konstante Veränderung sein muss, und nicht eine kurzfristige.

In Artikel 9 wird die Mitwirkungspflicht geregelt, bei welcher die «wesentliche Änderung der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse» erneut vorkommt, nämlich, dass der Subventionsbezüger/die Subventionsbezügerin solche der Vollzugsstelle (zuständigen Stelle) unaufgefordert mitzuteilen hat. Hier ist die Kommission der Meinung, für die unaufgeforderte Mitteilung sei eine Frist zu setzen, und stellt einen entsprechenden Antrag.

Änderungsantrag der KGS zu Art. 9 Abs. 2

² Wesentliche Änderung der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse sind der zuständigen Stelle innert 30 Tagen unaufgefordert mitzuteilen.

Kostenanteile der Gemeinden (Art. 12)

Gemäss Vernehmlassung wurde negativ angemerkt, dass der Kostenteiler ohne Absprache mit den Gemeinden festgelegt wurde. Die Gemeinden wären für einen Teiler von 50:50 gewesen. Da die Kinderbetreuung primär Aufgabe der Gemeinden ist, erachtet der Regierungsrat den Kostenteiler als gerechtfertigt.

Die Kommission ist der Meinung, dass man hier ansetzen und auf die Vernehmlassungsteilnehmenden hören soll, ansonsten macht eine Vernehmlassung keinen Sinn. Zudem geht es auch um die Logik des Gesetzes. In diesem geht es darum, die Erwerbstätigkeit zu fördern, dass die Leute mehr arbeiten können, mehr verdienen, die Prosperität steigt und schlussendlich mehr Steuern generiert werden können. Anhand der momentan geltenden Steuersätze profitieren der Kanton und die Gemeinden ziemlich genau je zur Hälfte von den Steuererträgen. Deshalb regt die Kommission an, dass sich die Aufteilung der Kosten am Verhältnis der Steuerfüsse von Kanton und Gemeinden ausrichten soll. Der Sinn und Zweck des Gesetzes ist die höhere Prosperität. Nutzen und Last sollen gleich auf Gemeinden und Kanton verteilt werden. Die Kommission beantragt deshalb, Artikel 12 Absatz 1 so abzuändern, dass der Kanton 46 % und die Gemeinden 54 % des Kostenaufwands übernehmen. Dies entspricht dem Verhältnis des Steuerfusses des Kantons (2022: 3.30 Einheiten) gegenüber dem durchschnittlichen Steuerfuss der Gemeinden (2022: 3.88 Einheiten).

Änderungsantrag der KGS zu Art. 12

¹ Der Kanton trägt 46 Prozent des Gesamtaufwandes (Beiträge und Vollzugskosten), der nach Abzug allfälliger Beiträge des Bundes verbleibt. Die restlichen Kosten gehen zu Lasten der Gemeinden.



Finanzielle Auswirkungen bei Anpassung des Kostenteilers gemäss Antrag der KGS

Die Berechnung im Bericht und Antrag des Regierungsrates schätzt, dass sich die Gesamtkosten für die kinder- und schulergänzende Kinderbetreuung in Appenzell Ausserrhoden auf rund 8,56 Mio. Franken pro Jahr belaufen werden. Davon tragen die Eltern rund die Hälfte (4,28 Mio. Franken), die andere Hälfte sind die im KibeG vorgesehenen Subjektfinanzierungen des Staates an die Eltern. Gemäss dem durch den Regierungsrat vorgesehenem Kostenteiler würden bei dieser Schätzung die Gemeinden 75 % (3,21 Mio. Franken) und der Kanton 25 % des Kostenaufwands (1,07 Mio. Franken) übernehmen.

Beim Kostenteiler, wie ihn die Kommission vorschlägt, würden sich die jährlichen Kostenanteile (ohne Bundessubventionen) von Kanton und Gemeinden wie folgt verändern:

Subventionskosten total	Kostenteiler gemäss Antrag RR		Kostenteiler gemäss Antrag KGS	
	Anteil Kanton 25 %	Anteil Gemeinden 75 %	Anteil Kanton 46 %	Anteil Gemeinden 54 %
4'280'406 ¹⁾	1'070'101	3'210'305	1'968'987	2'311'419

¹⁾ Schätzung der Gesamtkosten für die kinder- und schulergänzende Kinderbetreuung in Appenzell Ausserrhoden gemäss Abschnitt E.1.a) aus dem Bericht und Antrag des Regierungsrates

²⁾ Berechnung auf der Grundlage der Staatssteuer (2022): Verhältnis Steuerfuss Kanton (3.30 Einheiten) gegenüber dem durchschnittlichen Steuerfuss der politischen Gemeinden (3.88 Einheiten)

C. Antrag

Die Kommission Gesundheit und Soziales beantragt Ihnen

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. dem Entwurf für das Gesetz zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung (Kinderbetreuungs-gesetz; KibeG) mit den Änderungen der Kommission in 1. Lesung zuzustimmen.

Im Namen der Kommission Gesundheit und Soziales

Andrea Zeller, Präsidentin

Anja Giezendanner, Aktuarin

Synopse

Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsgesetz; KibeG); 1. Lesung

Entwurf Regierungsrat vom 17. August 2021	Entwurf Kommission Gesundheit und Soziales vom 17. Januar 2022
I.	
Art. 1 Grundsätzliches ¹ Um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erleichtern, wird die familienergänzende Kinderbetreuung mit Beiträgen unterstützt. ² Die Beiträge werden ausgerichtet an Erziehungsberechtigte, die für ein in ihrer Obhut stehendes Kind ein unterstütztes Betreuungsangebot in Anspruch nehmen.	
Art. 2 Unterstützte Betreuungsangebote ¹ Beiträge können beantragt werden für die Betreuung von Kindern im Vorschulalter ab dem Alter von drei Monaten und für die Betreuung von schulpflichtigen Kindern bis zum Abschluss der Primarstufe. Die Betreuung muss durch eine anerkannte Institution im Kanton erfolgen. ² Anerkannte Institutionen in diesem Sinne sind: a) Kindertagesstätten, die über eine Bewilligung nach Art. 13 ff. der Pflegekinderverordnung¹⁾ verfügen; b) Tagesfamilien, die nach Art. 12 der Pflegekinderverordnung gemeldet sind und über eine vom Kanton anerkannte Fachorganisation abrechnen; c) die schulergänzenden Betreuungsangebote der Gemeinden.	² Anerkannte Institutionen in diesem Sinne sind: a) inner- und ausserkantonale Kindertagesstätten, die über eine Bewilligung nach Art. 13 ff. der Pflegekinderverordnung²⁾ verfügen; b) im Kanton ansässige Tagesfamilien, die nach Art. 12 der Pflegekinderverordnung gemeldet sind und über eine vom Kanton anerkannte Fachorganisation abrechnen; c) die schulergänzenden Betreuungsangebote der Gemeinden.

¹⁾ PAVO (SR [211.222.338](#))

²⁾ PAVO (SR [211.222.338](#))

Entwurf Regierungsrat vom 17. August 2021	Entwurf Kommission Gesundheit und Soziales vom 17. Januar 2022
Art. 3 Anspruch bei Erwerbstätigkeit ¹ Anspruch auf Beiträge haben Erziehungsberechtigte, die eine selbständige oder unselbständige Erwerbstätigkeit mit einem Beschäftigungsgrad von mindestens 20 Prozent ausüben und Wohnsitz im Kanton haben. ² Führen Erziehungsberechtigte einen gemeinsamen Haushalt, muss ihre Erwerbstätigkeit zusammen einem Beschäftigungsgrad von mindestens 120 Prozent entsprechen. ³ Nach Massgabe des Beschäftigungsgrads werden pro Jahr und Kind maximal Beiträge für die Anzahl Betreuungsstunden gemäss Anhang gewährt.	Anspruchsberechtigung
Art. 4 Ermessensbeiträge ¹ Beiträge können in begründeten Ausnahmefällen unabhängig vom Erfordernis der Erwerbstätigkeit für eine bestimmte Anzahl Betreuungsstunden gewährt werden, wenn dies die berufliche Integration der Erziehungsberechtigten fördert, zur Entlastung der Familie beiträgt oder dem Wohl des Kindes dient.	¹ Beiträge können in begründeten Ausnahmefällen unabhängig vom Erfordernis der Erwerbstätigkeit für eine bestimmte Anzahl Betreuungsstunden gewährt werden, wenn dies die berufliche Integration der Erziehungsberechtigten fördert.
Art. 5 Beitragsbemessung ¹ Die Beiträge werden nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten bemessen. Bei Ehe, eingetragener Partnerschaft oder festem Konkubinat ist die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gemeinschaft massgebend. ² Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit bestimmt sich nach dem massgebenden Einkommen für die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung.¹⁾ Das höchste anspruchsberechtigte Einkommen beträgt 100'000 Franken. ³ Der Regierungsrat bestimmt die Beitragshöhe pro Einkommensstufe. Auf der tiefsten Einkommensstufe werden den Erziehungsberechtigten maximal 90 Prozent der anfallenden Betreuungskosten vergütet.	

¹⁾ Vgl. Art. 19 Gesetz über die Einführung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (EG zum KVG; bGS [833.14](#))

Entwurf Regierungsrat vom 17. August 2021	Entwurf Kommission Gesundheit und Soziales vom 17. Januar 2022
Art. 6 Beitragsgesuche ¹ Beitragsgesuche sind der zuständigen Stelle spätestens innert 30 Tagen seit der Inanspruchnahme des Betreuungsangebots einzureichen. ² Für verspätet geltend gemachte Betreuungsstunden wird keine Vergütung geleistet.	
Art. 7 Beitragsverfügung ¹ Die Beitragsverfügung stellt in der Regel den Anspruch für die Dauer von zwölf Monaten fest. ² Bei einer wesentlichen Änderung der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse wird die Beitragsverfügung angepasst.	
Art. 8 Auszahlung ¹ Die Beiträge werden den Erziehungsberechtigten gegen Nachweis der bezogenen Betreuungsstunden monatlich ausbezahlt.	¹ Die Beiträge werden den Erziehungsberechtigten monatlich ausbezahlt. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.
Art. 9 Mitwirkungspflicht ¹ Die Erziehungsberechtigten haben der zuständigen Stelle alle Auskünfte zu erteilen, die für die Beurteilung des Anspruchs notwendig sind. ² Wesentliche Änderungen der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse sind der zuständigen Stelle unaufgefordert mitzuteilen.	² Wesentliche Änderungen der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse sind der zuständigen Stelle innert 30 Tagen unaufgefordert mitzuteilen.
Art. 10 Rückerstattungspflicht ¹ Zu Unrecht bezogene Beiträge sind zurückzuerstatten. ² Der Anspruch auf Rückerstattung erlischt zehn Jahre nach der Auszahlung.	

Entwurf Regierungsrat vom 17. August 2021	Entwurf Kommission Gesundheit und Soziales vom 17. Januar 2022
Art. 11 Rechtsmittel ¹ Gegen Verfügungen der zuständigen Stelle kann nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege ¹⁾ Rekurs beim zuständigen Departement erhoben werden.	
Art. 12 Kostenanteile der Gemeinden ¹ Der Kanton trägt 25 Prozent des Gesamtaufwandes (Beiträge und Vollzugskosten), der nach Abzug allfälliger Beiträge des Bundes verbleibt. Die restlichen Kosten gehen zu Lasten der Gemeinden. ² Die Kostenaufteilung unter den Gemeinden erfolgt nach dem Wohnsitz der Erziehungsberechtigten und der Anzahl der bezogenen Betreuungsstunden. ³ Der Kanton stellt den Gemeinden die Kostenanteile jährlich in Rechnung.	¹ Der Kanton trägt 46 Prozent des Gesamtaufwandes (Beiträge und Vollzugskosten), der nach Abzug allfälliger Beiträge des Bundes verbleibt. Die restlichen Kosten gehen zu Lasten der Gemeinden.
Art. 13 Vollzug ¹ Der Regierungsrat erlässt die erforderlichen Ausführungsvorschriften. ² Er kann den Vollzug ganz oder teilweise auf geeignete Organisationen übertragen.	
Anhänge	
1 Anhang	
II. <i>Keine Fremdänderungen.</i>	
III. <i>Keine Fremdaufhebungen.</i>	

¹⁾ VRPG (bGS [143.1](#))

Entwurf Regierungsrat vom 17. August 2021	Entwurf Kommission Gesundheit und Soziales vom 17. Januar 2022
IV. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum. Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.	



Büro des Kantonsrates, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 10. Januar 2022

0100.117

**Kantonsrat; Auswärtssitzungen aufgrund von COVID-19; Nachtragskredit 1. Halbjahr 2022;
Genehmigung**

1. Bericht und Antrag des Büros des Kantonsrates vom 10. Januar 2022

Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Seit dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie kann der Kantonsrat nicht mehr im Kantonsratssaal in Herisau tagen. Im historischen Saal können die seit Frühjahr 2020 geltenden Schutz- und Hygienemassnahmen gegen das Coronavirus nicht ausreichend umgesetzt werden. Der Saal sowie das Foyer sind zu eng bestuhlt bzw. zu klein, um den vorgeschriebenen Mindestabstand einhalten zu können. Zudem gibt es keine Lüftung, die Frischluft zuführen könnte. Seit Ausbruch der Pandemie tagt der Kantonsrat deshalb auf Beschluss des Büros auswärts. Für die zusätzlichen Ausgaben der Auswärtssitzungen im Jahr 2021 hat der Kantonsrat zwei Mal einem Nachtragskredit zum Voranschlag 2021 zugestimmt.

Aufgrund der unterschiedlichen Platzverhältnisse und der Schutz- und Hygienemassnahmen können Besucherinnen und Besucher bis auf weiteres nur auf Voranmeldung an den Kantonsratssitzungen teilnehmen. Damit die Öffentlichkeit die Sitzungen trotzdem mitverfolgen kann, wurde für alle bisherigen Auswärtssitzungen ein Live-Stream eingerichtet. Der Live-Stream sowie die technische Infrastruktur vor Ort (Steckdosen, Projektion, Licht, Rednerpulte, Ton, technisches Personal etc.) verursachen Kosten, die gemäss Beschluss des Büros vom 28. Juni 2021 nicht im Voranschlag 2022 eingestellt sind.



B. Erwägungen

1. Rechtliche Grundlagen

Der Voranschlag kann nach Art. 14 Abs. 1 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG; bGS 621.0) mit Nachträgen ergänzt werden. Zuständig ist das ordentliche Voranschlagsorgan, also der Kantonsrat. Nach Art. 8 Abs. 1 lit. c des Kantonsratsgesetzes (KRG; bGS 141.1) entwirft das Büro den Voranschlag des Kantonsrates. Für den ordentlichen Voranschlag geschieht dies im Rahmen des Voranschlagsprozesses des Regierungsrates. Für den vorliegenden Nachtragskredit stellt das Büro des Kantonsrates selbständig Antrag.

2. Finanzielles

Das Büro des Kantonsrates hat am 6. April 2021 beschlossen, die mobile Abstimmungsanlage mit Mikrofon für jedes Mitglied des Kantonsrates und den Live-Stream beizubehalten. Die Kosten für die technische Infrastruktur, die Abstimmungsanlage und den Live-Stream belaufen sich auf ca. Fr. 25'000 pro Sitzung.

Am 10. Januar 2022 hat das Büro beschlossen, die nächsten beiden Sitzungen des Kantonsrates (im Februar und März 2022) auswärts durchzuführen. Da der weitere Verlauf der Pandemie sehr schwierig vorherzusehen ist, wird das Büro über die weiteren Sitzungsorte zu einem späteren Zeitpunkt entscheiden. Das Büro beantragt einen Nachtragskredit für vier Sitzungen im 2022. Dadurch erhält es den nötigen Handlungsspielraum, um seine Planung laufend an die sich ändernden Umstände anzupassen. Der Nachtragskredit zum Voranschlag 2022 beläuft sich auf Fr. 100'000 für vier Sitzungen und betrifft das Konto «Repräsentationen und Dienstleistungen» des Kantonsrates (0100.3130.00).

C. Antrag

Das Büro des Kantonsrates beantragt Ihnen, dem Nachtragskredit über Fr. 100'000 für die Durchführung von vier Auswärtssitzungen des Kantonsrates zuzustimmen.

Im Namen des Büros des Kantonsrates

Claudia Frischknecht, Präsidentin

Sabrina Baumgartner, Leiterin Parlamentsdienst

Kantonskanzlei des Kantons A.Rh.
 Büro des Kantonsrates
 Regierungsgebäude
 9102 Herisau

Urnäsch, 30. September 2021

Fraktions-Interpellation zum «Bericht zur sozialen Lage der Bevölkerung des Kantons Appenzell Ausserrhoden (Sozialbericht 2021)»

Sehr geehrter Herr Landammann,
 Sehr geehrte Herren Regierungsräte,

Der anlässlich der Kantonsratssitzung vom 27. September 2021 präsentierte Sozialbericht 2021 thematisiert im dritten Teil «Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize». Sowohl die im Text erwähnten Beispiele als auch die Abbildungen 3.7 (Seite 49) und 3.8 (Seite 50) und die Tabellen im Anhang zeigen auf, dass je nach Haushaltskonstellation finanzielle Situationen entstehen können, welche Sozialhilfeempfänger von zusätzlicher Erwerbsarbeit abhalten bzw. negative Effekte auf das frei verfügbare Einkommen haben. Sowohl Kantonsrat als auch Regierungsrat haben diesen Umstand in seltener Übereinstimmung festgestellt und Massnahmen angekündigt bzw. gefordert.

Nicht nur aus liberaler Sicht ist diese Schlussfolgerung stossend. Sie entbehrt vielmehr dem gesunden Menschenverstand und bedarf einer schnellstmöglichen Korrektur. Dabei sollten Korrekturen vorgenommen werden, bei dem für jeden Franken, der erarbeitet wird, ebenfalls das verfügbare Einkommen stetig ansteigt.

Gemäss Debatte im Kantonsrat richtet sich die wirtschaftliche Sozialhilfe nach SKOS-Richtlinien. Die Anwendung der SKOS Richtlinien wird im Kanton AR in [Artikel 3 der Verordnung zum Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe](#) mit folgendem Wortlaut geregelt:

"Die von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe erlassenen Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) sind verbindlich, soweit das Gesetz oder diese Verordnung keine andere Regelung vorsehen oder besondere Umstände ein Abweichen rechtfertigen."

Nachdem unsere kantonalen Gesetze keine anderen Regeln vorsehen und offensichtlich besondere Umstände ein Abweichen rechtfertigen würden, bitten wir den Regierungsrat im Namen der Fraktion der FDP.Die Liberalen folgende Fragen zu beantworten:

1. Welches sind die Ursachen und Mechanismen in der SKOS Richtlinie, die zum erwähnten Schwelleneffekt führen?
2. Wie viele wirtschaftliche Sozialhilfe empfangende Haushalte sind im Kanton Appenzell Ausserrhoden von einer solchen Schwellen-Konstellation betroffen?
3. Gemäss Verordnung könnte der Regierungsrat aufgrund besonderer Umstände von den SKOS Richtlinien abweichen. Was würde ein kompletter Ausgleich der negativen Effekte durch wirtschaftliche Sozialhilfe Kanton und Gemeinden unter Berücksichtigung des geltenden Steuersystems kosten?
4. Wie sehen mögliche Lösungen aus, so dass – bereits beginnend bei einem Nettoeinkommen von Null(!) – das verfügbare Einkommen inkl. wirtschaftlicher Sozialhilfe mit zunehmendem eigenen Erwerbseinkommen kontinuierlich und stetig ansteigt, und dadurch niemand «bestraft» wird, der arbeitet?
5. Welche langfristig positiven Effekte könnte eine Umstellung der Ergänzung der wirtschaftlichen Sozialhilfe im Sinne von Frage 4 bringen?
6. Ist der Regierungsrat gewillt die Verordnung zur Sozialhilfe anzupassen und positive Anreize für eigenes Einkommen zu schaffen?

Wir danken dem Regierungsrat im Namen der Fraktion für die Beantwortung der Fragen.

Mit freundlichen Grüssen



Iwan Schnyder

Marcel Walker

Patrick Kessler



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 17. August 2021

5000.729

Gesetz über die Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Härtefallgesetz)

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 17. August 2021

Sehr geehrter Frau Kantonsratspräsidentin

Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen

Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

1. 1. Lesung vom 29. März 2021

Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 29. März 2021 den Entwurf für ein Gesetz über die Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Härtefallgesetz) in 1. Lesung behandelt und der Vorlage in der Schlussabstimmung mit 62:0 Stimmen ohne Enthaltungen zugestimmt. Die Vorlage unterstand bis zum 29. April 2021 der Volksdiskussion (vgl. Amtsblatt Nr. 14 vom 1. April 2021). Innerhalb dieser Frist sind keine Beiträge eingegangen.

2. Änderungen Bundesrecht

a) Covid-19-Gesetz

Am 19. März 2021 hat die Bundesversammlung das Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz; SR 818.102) und das darin enthaltene Massnahmenpaket zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen von Covid-19 an die aktuelle Lage angepasst. In Bezug auf die Härtefallmassnahmen sind die Änderungen in Art. 12 des Covid-19-



Gesetzes relevant. Wesentliche Auswirkungen auf die Ausgestaltung der kantonalen Härtefallmassnahmen haben insbesondere folgende Änderungen:

- Gemäss Art. 12 Abs. 1 des Covid-19-Gesetzes werden neu auch Unternehmen, die vor dem 1. Oktober 2020 gegründet worden sind oder ihre Geschäftstätigkeit aufgenommen haben, zum Verfahren zugelassen. Bis anhin galt ein Gründungszeitpunkt vor dem 1. März 2020.
- Gemäss Art. 12 Abs. 1 und Abs. 6 des Covid-19-Gesetzes ist für den Zugang zu den Härtefallmassnahmen der Sitz im jeweiligen Kanton massgebend. Dabei sind, soweit für die Härtefallmassnahmen Bundesmittel beansprucht werden, alle Unternehmen mit Sitz im Kanton gleich zu behandeln, unabhängig davon, in welchem Kanton sie ihre Geschäftstätigkeit ausüben.
- Gemäss Art. 12 Abs. 1^{ter} des Covid-19-Gesetzes gilt neu ein Dividendenverbot über vier Jahre (Geschäftsjahr, in dem die Härtefallmassnahme ausgerichtet wird, sowie die drei darauffolgenden Jahre). Bis anhin galt ein Dividendenverbot während drei Jahren.
- Gemäss Art. 12 Abs. 1^{quater} bis Abs. 1^{septies} des Covid-19-Gesetzes wird neu unterschieden zwischen Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken und Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Mio. Franken. Bei Ersteren beteiligt sich der Bund zu 70 % an den Härtefallmassnahmen. Die Kantone müssen die Mindestanforderungen des Bundes einhalten. Bei Letzteren trägt der Bund die Härtefallmassnahmen zu 100 %. Er erlässt deshalb besondere Vorschriften betreffend die einzufordernden Belege, die Beitragsbemessung, die Höchstgrenzen für Beiträge, die zu erbringenden Eigenleistungen und die Abwicklung von Darlehen, Bürgschaften und Garantien. In allen Kantonen müssen die Anspruchsvoraussetzungen des Bundesrechts unverändert eingehalten werden (vorbehältlich weitergehender Härtefallmassnahmen eines Kantons, die dieser vollständig selber finanziert).
- Gemäss Art. 12 Abs. 2^{quater} des Covid-19-Gesetzes sind neu unter Beachtung der gebotenen Sorgfalt und zur beschleunigten Abwicklung Akontozahlungen im Umfang der voraussichtlichen Ansprüche zulässig.

Die Änderungen sind als dringlich erklärt worden und am 20. März 2021 in Kraft getreten.

Gleichzeitig hat das Parlament eine Aufstockung des Härtefallprogramms von 2,5 Mia. auf neu 10 Mia. Franken (Bund und Kantone) beschlossen. Davon sind 6 Mia. Franken für kleinere und mittlere Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken vorgesehen. Der Bund übernimmt hier 70 % (4,2 Mrd.), die Kantone 30 % (1,8 Mrd.). Weitere 3 Mia. Franken sind für grössere Unternehmen mit einem Umsatz von mehr als 5 Millionen vorgesehen. 1 Mia. Franken ist zudem als „Bundesratsreserve“ für besonders betroffene Kantone reserviert. Die gesamten dem Kanton Appenzell Ausserrhoden zur Verfügung stehenden Mittel für Härtefallmassnahmen für Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken betragen neu 31,8 Mio. Franken (0,53 % von 6 Mia. Franken); davon trägt der Bund maximal 22,26 Mio. Franken (70 %) und der Kanton maximal 9,54 Mio. Franken (30 %).

b) Covid-19-Härtefallverordnung

Am 31. März 2021 hat der Bundesrat im Nachgang zu den Beschlüssen der Bundesversammlung vom 19. März 2021 diverse Änderungen der Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Härtefallverordnung; SR 951.262) beschlossen und auf den 1. April 2021 in Kraft gesetzt. Im Wesentlichen betreffen diese:

- den spätesten Zeitpunkt der Gründung (vor dem 1. Oktober 2020 statt vor dem 1. März 2020) und – damit einhergehend – die Berechnung des massgeblichen Jahresumsatzes;



- das auf vier (statt auf drei) Jahre befristete Verbot zur Ausschüttung von Dividenden und Tantiemen für mit Härtefallhilfen unterstützte Unternehmen (gilt für Zusicherungen seit dem 1. April 2021);
- Anpassungen bei den Höchstgrenzen für nicht rückzahlbare Beiträge (Erhöhung der absoluten Grenze von Fr. 750'000.– auf 1 Mio. Franken für kleine und mittlere Unternehmen mit einem Umsatz bis 5 Mio. Franken und auf 5 Mio. Franken für Unternehmen mit einem Umsatz über 5 Mio. Franken);
- eigene, landesweit einheitliche materielle Bestimmungen und formelle Mindestanforderungen für die Unterstützung von grossen Unternehmen mit einem Umsatz über 5 Mio. Franken;
- Ausführungsbestimmungen zur Gewinnbeteiligung des Bundes für unterstützte Unternehmen mit einem Umsatz über 5 Mio. Franken.

Am 18. Juni 2021 hat der Bundesrat letzte punktuelle Anpassungen an der Covid-19-Härtefallverordnung beschlossen und auf den 19. Juni 2021 in Kraft gesetzt. Diese Anpassungen betreffen:

- die Erhöhung der Obergrenze für nicht rückzahlbare Beiträge für Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken, die einen Umsatzrückgang von mehr als 70 % aufweisen, von 20 auf 30 % des Jahresumsatzes und maximal 1.5 Mio. Franken (damit wird analog zu den Unternehmen mit einem Jahresumsatz von über 5 Mio. Franken auch für die kleineren Unternehmen eine „Härtefall-im-Härtefall-Regel“ geschaffen);
- die Verteilung einer ersten Tranche in der Höhe von 300 Mio. Franken auf die Kantone aus der „Bundesratsreserve“, damit die Kantone den spezifischen Bedürfnissen ihrer Unternehmen, die in ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit von den Folgen von Covid-19 besonders betroffen sind und an denen ein gewichtiges kantonales Interesse besteht, Rechnung tragen können („ergänzende Unterstützung“). Dabei dürfen die Kantone beim Einsatz dieser Zusatzbeiträge des Bundes von einzelnen Bestimmungen der Härtefallverordnung abweichen. Grösseren Spielraum haben sie insbesondere bei der Festlegung der Obergrenzen und der Bemessung der Hilfen. Der zusätzliche Anteil des Kantons Appenzell Ausserrhoden beträgt 1,95 Mio. Franken (0,65 % von 300 Mio. Franken).

3. Änderungen im kantonalen Recht

Am 6. Juli 2021 hat der Regierungsrat aufgrund der Änderungen des Bundesrechts die vorläufige Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (kantonale Covid-19-Härtefallverordnung; bGS 911.2) angepasst und die Änderungen rückwirkend auf den 1. Februar 2021 in Kraft gesetzt. Gleichzeitig hat er die kantonalen Höchstgrenzen für Härtefallmassnahmen aufgehoben. Es gelten die Höchstgrenzen nach Bundesrecht. Die Änderungen der kantonalen Covid-19-Härtefallverordnung sollen im Rahmen der 2. Lesung Eingang ins kantonale Covid-19-Härtefallgesetz finden.

4. Übersicht über die Härtefallentschädigungen per 10. August 2021

Bis zum 10. August 2021 sind beim Amt für Wirtschaft und Arbeit 191 Gesuche um Unterstützung eingegangen. Davon hat das Departement Bau und Volkswirtschaft 154 Gesuche (rund 81 %) bewilligt; 26 Gesuche (rund 14 %) wurden abgelehnt. Aktuell sind noch 11 Gesuche (rund 6 %) in Bearbeitung. Bis zum 10. August 2021 hat der Kanton Härtefallmassnahmen im Gesamtumfang von 7,62 Mio. Franken zugesichert und ausbezahlt. Unter Berücksichtigung der Unternehmensgrösse und des Bundesbeitrages belaufen sich die Kosten für das kantonale Härtefallprogramm auf 1,81 Mio. Franken. Unter den 154 bewilligten Gesuchen sind 5 Gesuche



von Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mehr als 5 Mio. Franken, die zu 100 % durch den Bund finanziert werden.

Der durchschnittlich zugesicherte und ausbezahlte Härtefallbeitrag beträgt für:

- Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken: 40'440 Franken;
- Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Mio. Franken: 319'300 Franken.

Rund 60 % aller Gesuche stammen aus der Gastronomiebranche. Zu den weiteren Branchen, welche Härtefallgelder erhalten haben, gehören der Detailhandel (10 %), die Eventbranche (7 %), die Reise- und Tourismusbranche (5 %), die Schulungs- und Weiterbildungsbranche (5 %) sowie diverse weitere Branchen (13 %).

B. Erwägungen

1. Offene Fragen/Anliegen aus der 1. Lesung im Kantonsrat

Die Kommission Bau und Volkswirtschaft (KBV) bittet den Regierungsrat, auf die 2. Lesung zu prüfen, ob als zusätzliche Anforderung auch ausstehende Zahlungen eines Unternehmens in die Pensionskasse als Ausschlusskriterium in das Gesetz aufgenommen werden sollen. Ausstehende Zahlungen eines Unternehmens in die betriebliche Pensionskasse seien für die Arbeitnehmenden gravierend und könnten im Gegensatz zu Einzahlungen in die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) schwieriger eingefordert werden (vgl. Bericht und Antrag KBV, S. 2). In der Folge machten sich auch die Fraktion der Mitte/EVP (Wortprotokoll, S. 352, 357 f.), die Fraktion der Parteionabhängigen (Wortprotokoll, S. 353) sowie die SP-Fraktion (Wortprotokoll, S. 354) dafür stark, dass Härtefallbeiträge nur gewährt werden sollten, wenn keine offenen Forderungen gegenüber der Pensionskasse vorliegen.

Der Regierungsrat hat das Anliegen geprüft und lehnt das Ansinnen aus folgenden Gründen ab:

- Nach Art. 12 Abs. 2^{bis} des Covid-19-Gesetzes setzt die Unterstützung durch den Bund u.a. voraus, dass die Unternehmen vor dem Ausbruch von Covid-19 "profitabel oder überlebensfähig" waren. Die Covid-19-Härtefallverordnung präzisiert, was unter "profitabel oder überlebensfähig" zu verstehen ist: Nach Art. 4 Abs. 2 gilt ein Unternehmen als profitabel oder überlebensfähig, das sich zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs nicht in einem Konkursverfahren oder in Liquidation befindet und sich am 15. März 2020 nicht in einem Betreibungsverfahren für Sozialversicherungsbeiträge befunden hat (es sei denn, dass zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs eine vereinbarte Zahlungsplanung vorliegt oder das Verfahren durch Zahlung abgeschlossen ist). Gemäss den Erläuterungen des Bundes zur Covid-19-Härtefallverordnung muss das antragstellende Unternehmen belegen, dass es sich am 15. März 2020 – also vor Beginn der Covid-19-bedingten Einschränkungen der Wirtschaft – nicht in einem Betreibungsverfahren für Sozialversicherungsbeiträge befunden hat. Als Beleg genügt ein aktueller Betreibungsregisterauszug. Die Regelung bezieht sich gemäss den Erläuterungen auf die obligatorischen Sozialversicherungen AHV/IV/EO und ALV. Da die AHV-Ausgleichskassen in einem weitestgehend automatisierten Prozess unverzüglich nach Ende der Zahlungsfrist Mahnungen versenden und Betreibungen einleiten, sobald auf eine Mahnung keine fristgerechte Zahlung eingeht, stellt diese Bestimmung sicher, dass nur Unternehmungen von Härtefallmassnahmen profitieren, welche ihre Sozialversicherungsbeiträge vor Ausbruch von Covid-19 regelmässig gezahlt haben. Von Bundesrechts wegen nicht relevant sind mithin Zahlungsrückstände gegenüber der obligatorischen beruflichen Vorsorgeeinrichtung (Pensionskassen) oder der obligatori-

schen Unfallversicherung (UVG). Mit anderen Worten präzisiert das Ausschlusskriterium "keine Betreibungsverfahren für Sozialversicherungsbeiträge (an die AHV/IV/EO und ALV)" einzig die übergeordnete gesetzliche Bundesvorgabe, dass das Unternehmen längerfristig "profitabel oder überlebensfähig" sein muss. Wer am 15. März 2020 offenen Betreibungen gegenüber den obligatorischen Sozialversicherungen AHV/IV/EO und ALV hat, gilt nicht als profitabel oder überlebensfähig und erhält daher keine Härtefallbeiträge des Bundes.

- Demgegenüber würde das zusätzliche kantonale Ausschlusskriterium "ausstehende Zahlungen für Pensionskassenbeiträge" einen anderen Zweck verfolgen: Es ginge nicht um die Definition, ob ein Unternehmen zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs als "profitabel oder überlebensfähig" gilt, sondern primär um die Sanktionierung eines Unternehmens, das Zahlungsrückständen bei der obligatorischen beruflichen Vorsorgeeinrichtung hat. Dabei handelt es sich nach Ansicht des Regierungsrates um eine sachfremde Verknüpfung (Sanktionierung Unternehmen) mit der Härtefallthematik (fehlende Profitabilität resp. Überlebensfähigkeit des Unternehmens). Demgegenüber rechtfertigt sich das zusätzliche kantonale Ausschlusskriterium, wonach sich das gesuchstellende Unternehmen am 15. März 2020 nicht in einem Betreibungsverfahren für steuerrechtliche Forderungen befinden darf, damit, dass die öffentliche Hand keine Unterstützung gewährt, wenn das gesuchstellende Unternehmen die geschuldeten Steuern an die öffentliche Hand nicht bezahlt hat resp. dafür betrieben worden ist.
- Zudem sollten die Härtefallmassnahmen nicht mit Fragen verknüpft werden, die besser den Betroffenen überlassen werden. Es kann durchaus ein Interesse an einem Zahlungsaufschub geben, denn die Folgen eines Konkurses können für die Destinatäre gravierender sein als ein begrenzter Forderungsverzicht der Vorsorgeeinrichtung (vgl. Streiff/von Kaenel/Rudolph, Arbeitsvertrag, 7. A., Zürich 2012, Art. 331, N. 5; Brühwiler, Arbeitsvertragsrecht, 3. A., Basel 2014, Art. 331, N. 6).
- Hinzu käme ein Vollzugsproblem: Ausstehende Zahlungen an die BVG-Vorsorgeeinrichtung können mit verhältnismässigem Aufwand nur mit einem aktuellen Betreibungsregisterauszug belegt und überprüft werden. Wie unter dem Punkt oben dargelegt, kann es aber durchaus im Interesse der Destinatäre sein, kein Betreibungsverfahren einzuleiten. Im Ergebnis kann somit gar nicht überprüft werden, ob ein Unternehmen gegenüber der beruflichen Vorsorgeeinrichtungen Zahlungsrückstände aufweist. Das Abstellen auf den Betreibungsregisterauszug allein gibt keine Sicherheit, ob Zahlungsrückstände bestehen oder nicht, da bei den BVG-Vorsorgeeinrichtungen – im Gegensatz zu den AHV-Ausgleichskassen – kein automatisierter, unverzüglicher Mahnungs- und Betreibungsprozess eingeleitet wird.
- Ein rechtskräftig erledigtes Verfahren kann grundsätzlich nur unter den Voraussetzungen von Art. 26 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; bGS 143.1) wiederaufgenommen werden. Das gilt auch für Verfügungen, die sich auf Dringlichkeitsrecht (vorläufige Verordnung) stützen. Ein zusätzliches kantonales Ausschlusskriterium könnte folglich nur in jenen Fällen berücksichtigt werden, die beim Inkrafttreten des Covid-19-Härtefallgesetzes noch hängig sind – und diese dürften bei der voraussichtlichen Inkraftsetzung des Gesetzes im 4. Quartal 2021 nur sehr wenige sein, z.B. Gesuche, die infolge Rechtsmittelergreifung noch nicht rechtskräftig abgeschlossen sind. Würde das Gesetz dagegen rechtskräftige Verfügungen in Frage stellen, wäre dies eine Verletzung des verfassungsrechtlichen Rückwirkungsverbots, das die rückwirkende Schlechterstellung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen grundsätzlich verbietet (Art. 8 Abs. 2 KV; bGS 111.1). Sollte der Kantonsrat am zusätzlichen kantonalen Ausschlusskriterium festhalten, müsste folglich die Inkraftsetzungsklausel angepasst werden. Denn die rückwirkende Inkraftsetzung (auf den 1. Februar 2021) wurde nur in Betracht gezogen, weil gerade keine nachträgliche Änderung der geschaffenen Rechtslage vorgesehen ist.

2. Anpassungsbedarf aufgrund von geändertem Bundesrecht

a) Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Mio. Franken

Aufgrund der Änderungen in Art. 12 des Covid-19-Gesetzes und den vorstehend beschriebenen Änderungen der Covid-19-Härtefallverordnung ergibt sich im kantonalen Covid-19-Härtefallgesetz ein grundsätzlicher Anpassungsbedarf, weil neu unterschieden werden muss zwischen Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken und Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Mio. Franken. Bei Härtefallmassnahmen für Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Mio. Franken, die zu 100 % vom Bund getragen werden, müssen die Vorgaben des Bundesrechts unverändert eingehalten werden. Die Kantone dürfen keine eigenen, zusätzlichen Anforderungen festlegen. Soweit das kantonale Covid-19-Härtefallgesetz von den besonderen Vorschriften des Bundesrechts abweichende Regelungen trifft, dürfen diese auf Härtefallmassnahmen für Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Mio. Franken nicht angewendet werden.

b) Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken

Hinsichtlich der Härtefallmassnahmen für Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken sind die vom Kanton zusätzlich festgelegten Anforderungen aufgrund der neuen bundesgesetzlichen Vorgaben nicht mehr vollumfänglich zulässig.

Art. 3 Abs. 1 lit. b des Entwurfs verlangt in der Fassung gemäss 1. Lesung, dass das gesuchstellende Unternehmen eine operative Geschäftstätigkeit mit Geschäftsräumlichkeiten im Kanton ausübt und eigenes Personal im Kanton beschäftigt. Diese Anforderung ist zu streichen, da sie im Widerspruch zu Art. 12 Abs. 6 des Covid-19-Gesetzes steht, wonach alle Unternehmen mit Sitz im Kanton gleich zu behandeln sind, unabhängig davon, in welchem Kanton sie ihre Geschäftstätigkeit ausüben. Nach Art. 13 Abs. 1 der Covid-19-Härtefallverordnung ist der Kanton für das Härtefallverfahren zuständig, in dem ein Unternehmen am 1. Oktober 2020 seinen Sitz hatte. Er unterstützt nicht nur den Unternehmenssitz und die Niederlassungen auf seinem Kantonsgebiet, sondern berücksichtigt bei der Bemessung der Leistung sämtliche Niederlassungen des Unternehmens in der Schweiz. Dies gilt auch, wenn das Unternehmen seine Geschäftstätigkeit ausschliesslich in den Niederlassungskantonen ausübt oder dort Personal beschäftigt.

Aufgrund der Unterscheidung von Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis und über 5 Mio. Franken soll Art. 3 des Entwurfs neu gefasst werden: Abs. 1 gilt neu für alle Unternehmen, Abs. 2 hingegen nur für Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken. Nur für Härtefallmassnahmen an Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken ist der Kanton frei, wie die Härtefallmassnahmen auszugestalten sind (soweit die Mindestanforderungen des Bundes eingehalten sind). Mit anderen Worten gelten die Verschärfungen nach dem geltenden Art. 3 Abs. 1 lit. c und d des Entwurfs neu nur noch für Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken (neuer Abs. 2).



3. Anpassungsbedarf bezogen auf die kantonalen Höchstgrenzen

Am 19. Januar 2021 hat der Regierungsrat die absolute Höchstgrenze für A-fonds-perdu-Beiträge auf höchstens Fr. 100'000 pro Unternehmen festgesetzt und an der Sitzung vom 16. Februar 2021 auf Fr. 300'000 erhöht. Auf Antrag der KBV hat der Kantonsrat in 1. Lesung des Gesetzes den Höchstbetrag ebenfalls auf Fr. 300'000 angepasst. In der Zwischenzeit zeigt sich, dass sich eine vom Bundesrecht abweichende kantonale Höchstgrenze für Härtefallmassnahmen aus verschiedenen Gründen nicht mehr rechtfertigen lässt. Am 6. Juli 2021 hat der Regierungsrat daher die kantonale Covid-19-Härtefallverordnung angepasst und die Höchstgrenzen für Härtefallmassnahmen vollständig aufgehoben (Streichung von Art. 6 der kantonalen Covid-19-Härtefallverordnung). Damit richten sich die Höchstgrenzen für Härtefallmassnahmen nach Bundesrecht. Dies mit folgender Begründung:

- Mit der Unterscheidung zwischen Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken und Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Mio. Franken gibt der Bund die Höchstgrenzen für A-fonds-perdu-Beiträge an Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Mio. Franken vor (höchstens 20 % des durchschnittlichen Jahresumsatzes der Jahre 2018 und 2019 und höchstens 5 Mio. Franken pro Unternehmen). Die Kantone dürfen davon keine abweichende Regelung treffen. Demgegenüber sind die Kantone nach wie vor frei, für Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken von den Mindestvorgaben des Bundes (höchstens 20 % des durchschnittlichen Jahresumsatzes der Jahre 2018 und 2019 und höchstens 1 Mio. Franken) abweichende Regelungen zu treffen. Möchte Appenzell Ausserrhoden an der absoluten Höchstgrenze für A-fonds-perdu-Beiträge von Fr. 300'000 festhalten, kann dies für Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken verglichen mit einem Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Mio. Franken zu einer stossenden Ungleichbehandlung führen (Beispiel: Unternehmen A mit einem Jahresumsatz von 4,5 Mio. Franken erhält maximal Fr. 300'000 [absoluter Höchstbetrag gemäss kantonalem Recht]; Unternehmen B mit einem Jahresumsatz von 5,5 Mio. Franken erhält maximal 1,1 Mio. Franken [relativer Höchstbetrag von 20 % nach Bundesrecht]; ohne kantonale absolute Höchstgrenze würde das Unternehmen A maximal Fr. 900'000 erhalten [relativer Höchstbetrag von 20 % nach Bundesrecht]).
- Die Nachbarkantone und die grosse Mehrheit der Kantone in der Schweiz begrenzen im Gegensatz zu Appenzell Ausserrhoden die absoluten Höchstgrenzen für A-fonds-perdu-Beiträge nicht. Damit werden Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken mit Sitz in Appenzell Ausserrhoden tendenziell einem Wettbewerbsnachteil unterworfen.
- Die Verlängerung des Lockdowns, in der Gastronomiebranche bspw. sind Innenräume erst seit dem 31. Mai 2021 wieder geöffnet, führt zwangsläufig zu höheren ungedeckten Fixkosten (März 2021 bis Mai 2021). Eine grössere Anzahl an Unternehmen als ursprünglich angenommen wird dadurch die Höchstgrenze von Fr. 300'000 erreichen resp. überschreiten.
- Das Gesamtvolumen der möglichen Härtefallmassnahmen für Appenzell Ausserrhoden beträgt aktuell 31,8 Mio. Franken, wobei sich die höchstmögliche Beteiligung des Kantons auf 9,54 Mio. Franken (30 %) beläuft. Per 10. August 2021 hat der Kanton im Rahmen des kantonalen Härtefallprogramms insgesamt A-fonds-perdu-Beiträge von 7,62 Mio. Franken für 154 Unternehmen zugesichert resp. ausbezahlt. Solidarbürgschaften wurden bis heute keine gewährt. Nach heutigem Kenntnisstand sind diese Mittel ausreichend, um die Nachfrage nach Härtefallmassnahmen zu decken. Auch am zusätzlichen Anteil von Appenzell Ausserrhoden an der ersten Tranche aus der "Bundesratsreserve" von insgesamt 1,95 Mio. Franken besteht derzeit kein Bedarf. Gesuche für Härtefallunterstützung können eingereicht werden bis Ende Oktober 2021. Bereits seit Mitte Juli 2021 ist ein deutlicher Rückgang bei den Gesuchseingängen zu verzeichnen.



4. Bemerkungen zu den Änderungen im Einzelnen

Art. 3 Anforderungen an die Unternehmen

Die bis anhin geltenden Regelungen in Art. 3 Abs. 1 lit. c und d, die zusätzliche kantonale Anforderungen an Unternehmen enthalten resp. die Mindestanforderungen des Bundes verschärfen, gelten neu nur noch für Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken (neuer Abs. 2). Abs. 1 lit. a und b gelten für alle Unternehmen.

In Art. 3 Abs. 1 lit. b entfällt die bisherige Anforderung, dass das gesuchstellende Unternehmen eine operative Geschäftstätigkeit mit Geschäftsräumlichkeiten im Kanton ausübt und eigenes Personal im Kanton beschäftigt, da dies im Widerspruch zu Art. 12 Abs. 6 des Covid-19-Gesetzes steht, wonach alle Unternehmen mit Sitz im Kanton gleich zu behandeln sind, unabhängig davon, in welchem Kanton sie ihre Geschäftstätigkeit ausüben.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Abs. 3 lit. b neu ausdrücklich festhält, dass Härtefallmassnahmen für Unternehmen, die in der Schweiz weder eine Geschäftstätigkeit ausüben noch eigenes Personal beschäftigen, ausgeschlossen sind (vgl. auch Art. 1 Abs. 2 Bst. b Covid-19-Härtefallverordnung). Damit können sogenannte Briefkastenfirmen nach wie vor nicht von Härtefallmassnahmen profitieren. Zudem müssen die Lohnkosten eines Unternehmens überwiegend in der Schweiz anfallen (Art. 3 Abs. 1 Bst. c Covid-19-Härtefallverordnung). Damit kommen auch Unternehmen mit Sitz im Kanton Appenzell Ausserrhoden, die operativ überwiegend im Ausland tätig sind, weiterhin nicht in den Genuss von Härtefallmassnahmen.

Art. 4 Formen der Härtefallmassnahmen

Mit der Aufhebung der kantonalen Höchstgrenzen für Härtefallmassnahmen ist der Verweis in Abs. 1 auf Art. 5 zu streichen. Stattdessen wird allgemein auf die bundesrechtlichen Höchstgrenzen verwiesen. Die Vorgaben betreffend Höchstgrenzen umfassen mittlerweile mehrere Artikel (Art. 8, 8a, 8c und 8d Covid-19-Härtefallverordnung).

Art. 5 Höchstgrenzen

Die kantonalen Höchstgrenzen für Solidarbürgschaften (25 %, Fr. 500'000) und A-fonds-perdu-Beiträge (20 %, Fr. 300'000) sowie die gesamthafte Höchstgrenze (25 %, Fr. 500'000) werden aufgehoben. Es gelten die Höchstgrenzen nach der Covid-19-Härtefallverordnung des Bundes (siehe Bemerkungen zu Art. 4 oben). Mit den bisherigen Höchstgrenzen erfolgte eine Ungleichbehandlung zwischen Unternehmen mit einem Umsatz über resp. unter 5 Mio. Franken. Mit der Aufhebung der Höchstgrenzen wird diese Ungleichbehandlung beseitigt.

Art. 9 Verfahren

Für Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Mio. Franken schreibt der Bund den Kantonen vor, welche Belege sie von den Unternehmen einfordern müssen (vgl. Art. 8f Covid-19-Härtefallverordnung). Der Vorbehalt in Abs. 1 bezieht sich auf diese zwingend einzuhaltenden Vorgaben des Bundes.



C. Auswirkungen

1. Finanziell

Die Anpassungen an den Bestimmungen zu den Härtefallmassnahmen aufgrund der Änderungen im Bundesrecht führen zu gewissen Mehrkosten. So führt etwa die Verschiebung des massgebenden Gründungszeitpunkts von vor 1. März 2020 auf vor 1. Oktober 2020 zu einer Ausweitung des Kreises der gesuchsberechtigten Unternehmen. Auch die Zuständigkeit des Sitzkantons für die ausserkantonalen Niederlassungen eines Unternehmens kann zu höheren Beiträgen führen. Umgekehrt könnten sich auch gewisse Entlastungen für den Kanton ergeben, weil der Bund die Härtefallmassnahmen für Unternehmen mit einem Jahresumsatz von über 5 Mio. Franken neu zu 100 % trägt. Einzelne Effekte könnten sich somit gegenseitig neutralisieren. Insgesamt ist nicht mit Mehrkosten für den Kanton zu rechnen.

Die Aufhebung der kantonalen Höchstgrenze für A-fonds-perdu-Beiträge (Fr. 300'000) führt dazu, dass aktuell zwei Unternehmen höhere A-fonds-perdu-Beiträge erhalten.

2. Personell

Aufgrund der rückwirkenden Aufhebung der kantonalen Höchstgrenzen müssen aktuell zwei Gesuche im Rahmen einer Wiedererwägung neu verfügt werden. Der zusätzliche personelle Aufwand hält sich daher in Grenzen.

D. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

dem Entwurf eines Gesetzes über die Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie in 2. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Sign. Dölf Biasotto

sign. Roger Nobs

Dölf Biasotto, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1	Lauftext
Beilage 1.2	Synopse
Beilage 1.3	Kantonale Covid-19-Härtefallverordnung (bGS 911.2), Stand 6. Juli 2021
Beilage 1.4	Verordnungsentwurf

Synopse

Covid-19-Härtefallgesetz

Fassung gemäss Beschluss KR vom 29.03.2021	Entwurf Regierungsrat, 2. Lesung 17. August 2021
	I.
Art. 1 Gegenstand und Zweck ¹ Dieses Gesetz regelt die Ausgestaltung der Härtefallmassnahmen des Kantons Appenzell Ausserrhoden, an denen sich der Bund nach dem Covid-19-Gesetz¹⁾ und der Covid-19-Härtefallverordnung²⁾ finanziell beteiligt. ² Es dient der Unterstützung von Unternehmen, die aufgrund der Natur ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit von den Folgen von Covid-19 besonders betroffen sind und einen Härtefall darstellen.	
Art. 2 Umfang der kantonalen Beteiligung ¹ Der Kanton beteiligt sich im Umfang der maximalen Ausschöpfung der Bundesbeiträge an den Härtefallmassnahmen.	
Art. 3 Anforderungen an die Unternehmen ¹ Der Kanton kann Härtefallmassnahmen gewähren, wenn das Unternehmen: a) die Anforderungen nach Art. 2–6 der Covid-19-Härtefallverordnung erfüllt; b) per 1. Oktober 2020 seinen Sitz im Kanton hat, eine operative Geschäftstätigkeit mit Geschäftsräumlichkeiten im Kanton ausübt und eigenes Personal im Kanton beschäftigt; c) sich am 15. März 2020 nicht in einem Betreibungsverfahren für steuerrechtliche Forderungen befindet, es sei denn, dass zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs eine vereinbarte Zahlungsplanung vorliegt oder das Verfahren durch Zahlung abgeschlossen ist;	b) am 1. Oktober 2020 seinen Sitz im Kanton hatte. c) <i>Gelöscht.</i>

¹⁾ SR [818.102](#)

²⁾ SR [951.262](#)

Fassung gemäss Beschluss KR vom 29.03.2021	Entwurf Regierungsrat, 2. Lesung 17. August 2021
d) keinen Anspruch auf andere Covid-19-Finanzhilfen des Bundes und des Kantons in den Bereichen Kultur, Sport, öffentlicher Verkehr oder Medien hat; davon ausgenommen sind Unternehmen, deren Tätigkeitsbereiche mittels Spartenrechnung klar abgegrenzt werden können. ² Härtefallmassnahmen sind ausgeschlossen für Unternehmen, an deren Kapital Bund, Kanton oder Gemeinden insgesamt zu mehr als 10 Prozent beteiligt sind. ³ Der Regierungsrat regelt den Nachweis der Anforderungen und die massgeblichen Bemessungsgrundlagen.	d) <i>Gelöscht.</i> ² Für Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken gelten zusätzlich folgende Anforderungen: a) das Unternehmen befindet sich am 15. März 2020 nicht in einem Betreibungsverfahren für steuerrechtliche Forderungen, es sei denn, dass zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs eine vereinbarte Zahlungsplanung vorliegt oder das Verfahren durch Zahlung abgeschlossen ist; b) das Unternehmen hat keinen Anspruch auf branchenspezifische Covid-19-Finanzhilfen des Bundes oder des Kantons in den Bereichen Kultur, Sport, öffentlicher Verkehr oder Medien. ³ Härtefallmassnahmen sind ausgeschlossen für Unternehmen: a) an deren Kapital Bund, Kanton oder Gemeinden insgesamt zu mehr als 10 Prozent beteiligt sind; b) die in der Schweiz weder eine Geschäftstätigkeit ausüben noch eigenes Personal beschäftigen. ⁴ Der Regierungsrat regelt den Nachweis der Anforderungen und die massgeblichen Bemessungsgrundlagen, soweit nicht Bundesrecht vorgeht.
Art. 4 Formen der Härtefallmassnahmen ¹ Härtefallmassnahmen können im Rahmen der Höchstgrenzen nach Art. 6 gewährt werden in Form von: a) Solidarbürgschaften; b) nicht rückzahlbaren Beiträgen (A-fonds-perdu-Beiträge);	¹ Härtefallmassnahmen können im Rahmen der bundesrechtlichen Höchstgrenzen gewährt werden in Form von:

Fassung gemäss Beschluss KR vom 29.03.2021	Entwurf Regierungsrat, 2. Lesung 17. August 2021
c) einer Kombination der Formen nach lit. a und b. ² Es besteht kein Rechtsanspruch auf die Gewährung von Härtefallmassnahmen.	
Art. 5 Höchstgrenzen ¹ Die Solidarbürgschaften für Bankkredite belaufen sich auf höchstens 25 Prozent des durchschnittlichen Jahresumsatzes 2018 und 2019 und auf höchstens 500'000 Franken pro Unternehmen. ² Die nicht rückzahlbaren Beiträge belaufen sich auf höchstens 20 Prozent des durchschnittlichen Jahresumsatzes 2018 und 2019 und auf höchstens 300'000 Franken pro Unternehmen. ³ Werden einem Unternehmen sowohl Solidarbürgschaften für Bankkredite als auch nicht rückzahlbare Beiträge gewährt, so dürfen diese gesamthaft 25 Prozent des durchschnittlichen Jahresumsatzes 2018 und 2019 und 500'000 Franken pro Unternehmen nicht überschreiten.	Art. 5 <i>Gelöscht.</i> <i>Hinweis: Aufgrund der Löschung von Art. 5 werden die nachfolgenden Artikel neu nummeriert (Art. 6 ist neu Art. 5 etc.).</i>
Art. 6 Gewährung von Solidarbürgschaften ¹ Gestützt auf den zusprechenden Entscheid des Kantons gewährt die BG OST-SÜD Bürgschaftsgenossenschaft für KMU (nachfolgend BG OST-SÜD) eine Solidarbürgschaft für Bankkredite im Umfang von 100 Prozent des von der Bank gewährten Kreditbetrags zuzüglich eines Jahreszinses nach Abs. 3. ² Die Laufzeit ist auf höchstens zehn Jahre befristet. ³ Der Kanton legt den Zinssatz für Bankkredite fest, die durch Solidarbürgschaften nach diesem Gesetz besichert sind. Er hört die teilnehmenden Banken an.	

Fassung gemäss Beschluss KR vom 29.03.2021	Entwurf Regierungsrat, 2. Lesung 17. August 2021
Art. 7 Unterstützung der BG OST-SÜD durch den Kanton ¹ Um der BG OST-SÜD die Gewährung der Solidarbürgschaften nach diesem Gesetz zu ermöglichen, übernimmt der Kanton die Deckung von 100 Prozent der Bürgschaftsverluste. ² Der Kanton übernimmt die Verwaltungskosten, die der BG OST-SÜD durch die Bürgschaftsgewährung nach diesem Gesetz entstehen. Die Verwaltungskosten umfassen die Kosten für die Ausstellung des Bürgschaftsvertrags oder des Bürgscheins sowie die Überwachung und Abwicklung (einschliesslich Inkasso) und schliessen die Kosten für den Beizug Dritter mit ein. ³ Die Modalitäten werden in einer Vereinbarung geregelt.	
Art. 8 Gewährung von nicht rückzahlbaren Beiträgen ¹ Der Kanton zahlt die Beiträge gemäss zusprechenden Entscheid einmalig oder gestaffelt an das Unternehmen aus.	
Art. 9 Verfahren ¹ Der Regierungsrat regelt Verfahren und Frist für die Einreichung von Gesuchen um Gewährung von Härtefallmassnahmen. ² Für die Prüfung der Gesuche können Dritte beigezogen werden. ³ Über die Gewährung von Härtefallmassnahmen entscheidet die zuständige Behörde mittels Verfügung. ⁴ Gegen Verfügungen kann innert 14 Tagen Einsprache erhoben werden. Im Einspracheverfahren ist gebühren- und kostenpflichtig, wer ganz oder teilweise unterliegt oder auf dessen Einsprache nicht eingetreten wird.	¹ Der Regierungsrat regelt Verfahren und Frist für die Einreichung von Gesuchen um Gewährung von Härtefallmassnahmen, soweit nicht Bundesrecht vorgeht.

Fassung gemäss Beschluss KR vom 29.03.2021	Entwurf Regierungsrat, 2. Lesung 17. August 2021
Art. 10 Entbindung von Geheimhaltungsvorschriften ¹ Mit Einreichung des Gesuchs entbindet die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller die zuständigen Amtsstellen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, mandatierte Dritte, die kreditgebende Bank und die BG OST-SÜD und die Schweizerische Nationalbank von den Geheimhaltungsvorschriften, insbesondere vom Bankkunden-, Steuer- und Amtsgeheimnis, soweit dies für die Beurteilung des Gesuchs, die Bewirtschaftung der Härtefallmassnahmen und die Missbrauchsbekämpfung nötig ist. ² Zur Erfüllung der Aufgaben nach diesem Gesetz und nach der Covid-19-Härtefallverordnung können die zuständigen Amtsstellen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, mandatierte Dritte, die kreditgebende Bank und die BG OST-SÜD und die Schweizerische Nationalbank untereinander die notwendigen Daten austauschen. Die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller stimmt diesem Datenaustausch mit Einreichung des Gesuchs zu.	
Art. 11 Bewirtschaftung und Missbrauchsbekämpfung ¹ Der Kanton: a) sorgt für geeignete Massnahmen zur Bewirtschaftung der Solidarbürgschaften; b) ergreift nach Eintritt von Bürgschaftsverlusten geeignete Massnahmen, um den Forderungsbetrag wieder einbringen zu können; c) stellt die Missbrauchsbekämpfung sicher, insbesondere durch geeignete Bedingungen und Auflagen, Rückforderungsvorbehalte, Meldepflichten und Sicherheiten.	

Fassung gemäss Beschluss KR vom 29.03.2021	Entwurf Regierungsrat, 2. Lesung 17. August 2021
Art. 12 Strafbestimmung ¹ Sofern keine schwerere strafbare Handlung nach dem Schweizerischen Strafgesetzbuch vorliegt, wird mit Busse bis zu 50'000 Franken bestraft, wer vorsätzlich mit falschen Angaben eine Härtefallmassnahme nach diesem Gesetz erwirkt oder die gewährten Mittel in Abweichung von Art. 6 der Covid-19-Härtefallverordnung verwendet.	
Art. 13 Vollzug und Geltungsdauer ¹ Der Regierungsrat erlässt die erforderlichen Vollzugsbestimmungen. ² Verfügungen nach der vorläufigen Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie¹⁾ bleiben rechtsgültig. Auf hängige Gesuche sind die Bestimmungen dieses Gesetzes anwendbar. ³ Dieses Gesetz gilt bis zum 31. Dezember 2021.	
	II.
	<i>Keine Fremdänderungen.</i>
	III.
	Der Erlass «Vorläufige Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (kantonale Covid-19-Härtefallverordnung; bGS 911.2) vom 19. Januar 2021 (Stand 1. Februar 2021)» wird aufgehoben.
	IV. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum. Es wird rückwirkend auf den 1. Februar 2021 in Kraft gesetzt.

¹⁾ bGS 911.2

Vorläufige Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19- Epidemie (kantonale Covid-19-Härtefallverordnung)

vom 19. Januar 2021 (Stand 6. Juli 2021)

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden,

gestützt auf Art. 87 Abs. 4 und Art. 43 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. vom 30. April 1995¹⁾,

verordnet:

Art. 1 Gegenstand und Zweck

¹ Diese Verordnung regelt die Ausgestaltung der Härtefallmassnahmen des Kantons Appenzell Ausserrhoden, an denen sich der Bund nach dem Covid-19-Gesetz²⁾ und der Covid-19-Härtefallverordnung³⁾ finanziell beteiligt.

² Sie dient der Unterstützung von Unternehmen, die aufgrund der Natur ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit von den Folgen von Covid-19 besonders betroffen sind und einen Härtefall darstellen.

Art. 2 Umfang der kantonalen Beteiligung

¹ Der Kanton beteiligt sich im Umfang der maximalen Ausschöpfung der Bundesbeiträge an den Härtefallmassnahmen.

² Das Departement Bau und Volkswirtschaft schliesst die dafür notwendigen Verträge mit dem SECO ab.

¹⁾ bGS [111.1](#)

²⁾ SR [818.102](#)

³⁾ SR [951.262](#)

* vgl. Änderungstabelle am Schluss des Erlasses

911.2**Ausserrhodische Gesetzessammlung**

Art. 3 Anforderungen an die Unternehmen

¹ Der Kanton kann Härtefallmassnahmen gewähren, wenn das Unternehmen:

- a) die Anforderungen nach Art. 2–6 der Covid-19-Härtefallverordnung erfüllt;
- b) * am 1. Oktober 2020 seinen Sitz im Kanton hatte.
- c)–d) * ...

² Für Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken gelten zusätzlich folgende Anforderungen: *

- a) * das Unternehmen befindet sich am 15. März 2020 nicht in einem Betreibungsverfahren für steuerrechtliche Forderungen, es sei denn, dass zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs eine vereinbarte Zahlungsplanung vorliegt oder das Verfahren durch Zahlung abgeschlossen ist;
- b) * das Unternehmen hat keinen Anspruch auf branchenspezifische Covid-19-Finanzhilfen des Bundes oder des Kantons in den Bereichen Kultur, Sport, öffentlicher Verkehr oder Medien.

³ Härtefallmassnahmen sind ausgeschlossen für Unternehmen: *

- a) an deren Kapital Bund, Kanton oder Gemeinden insgesamt zu mehr als 10 Prozent beteiligt sind;
- b) die in der Schweiz weder eine Geschäftstätigkeit ausüben noch eigenes Personal beschäftigen.

Art. 4 Umsatz, Personalaufwand und Fixkosten

¹ Der Jahresumsatz 2020 ermittelt sich aus dem Wert der verkauften Waren und erbrachten Dienstleistungen.

² Allfällige Entschädigungen aus Kurzarbeit und Covid-19-Erwerbsersatz sind bei der Berechnung der Personalkosten zu berücksichtigen.

³ Allfällig gewährte Mieterlasse, Mietreduktionen, Versicherungsleistungen im Zusammenhang mit Covid-19 oder andere damit zusammenhängende Entschädigungen oder Erleichterungen werden bei der Berechnung der Fixkosten angemessen berücksichtigt.

Art. 5 Formen der Härtefallmassnahmen

¹ Härtefallmassnahmen können im Rahmen der bundesrechtlichen Höchstgrenzen gewährt werden in Form von: *

- a) Solidarbürgschaften;
- b) nicht rückzahlbaren Beiträgen (A-fonds-perdu-Beiträge);
- c) einer Kombination der Formen nach lit. a und b.

² Es besteht kein Rechtsanspruch auf die Gewährung von Härtefallmassnahmen.

Art. 6 * ...**Art. 7** Gewährung von Solidarbürgschaften

¹ Gestützt auf den zusprechenden Entscheid des Kantons gewährt die BG OST-SÜD Bürgschaftsgenossenschaft für KMU (nachfolgend BG OST-SÜD) eine Solidarbürgschaft für Bankkredite im Umfang von 100 Prozent des von der Bank gewährten Kreditbetrags zuzüglich eines Jahreszinses nach Abs. 3.

² Die Laufzeit ist auf höchstens zehn Jahre befristet.

³ Das Departement Bau und Volkswirtschaft legt den Zinssatz für Bankkredite fest, die durch Solidarbürgschaften nach dieser Verordnung besichert sind. Es hört die teilnehmenden Banken an.

Art. 8 Unterstützung der BG OST-SÜD durch den Kanton

¹ Um der BG OST-SÜD die Gewährung der Solidarbürgschaften nach dieser Verordnung zu ermöglichen, übernimmt der Kanton die Deckung von 100 Prozent der Bürgschaftsverluste.

² Der Kanton übernimmt die Verwaltungskosten, die der BG OST-SÜD durch die Bürgschaftsgewährung nach dieser Verordnung entstehen. Die Verwaltungskosten umfassen die Kosten für die Ausstellung des Bürgschaftsvertrags oder des Bürgscheins sowie die Überwachung und Abwicklung (einschliesslich Inkasso) und schliessen die Kosten für den Beizug Dritter mit ein.

³ Die Modalitäten werden in einer Vereinbarung mit dem Departement Bau und Volkswirtschaft geregelt.

911.2Ausserrhodische Gesetzessammlung

Art. 9 Gewährung von nicht rückzahlbaren Beiträgen

¹ ... *

² Der Kanton zahlt die Beiträge gemäss zusprechendem Entscheid einmalig oder gestaffelt an das Unternehmen aus.

Art. 10 Gesuchsverfahren

¹ Härtefallmassnahmen werden auf Gesuch hin gewährt. Gesuche können ab 1. Februar 2021 bis zum 31. Oktober 2021 ausschliesslich elektronisch mittels des bereitgestellten Formulars beim Kanton eingereicht werden. *

² Das Unternehmen hat in geeigneter Form zu bestätigen, dass alle Angaben im eingereichten Formular vollständig und wahr sind.

³ Das Amt für Wirtschaft und Arbeit prüft, ob das Gesuch die formellen Voraussetzungen dieser Verordnung und der Covid-19-Härtefallverordnung erfüllt.

⁴ Für die materielle Prüfung bestellt das Departement Bau und Volkswirtschaft ein Fachgremium, bestehend aus externen Expertinnen und Experten sowie Vertreterinnen und Vertretern des Kantons. Das Fachgremium gibt zuhanden des Departements Bau und Volkswirtschaft eine Empfehlung ab, ob, in welcher Form und in welcher Höhe eine Härtefallmassnahme gewährt werden soll.

Art. 11 Gesuchsunterlagen

¹ Mit dem Gesuchsformular sind elektronisch einzureichen:

- a) Unternehmens-Identifikationsnummer (UID-Nummer);
- b) Handelsregistrauszug;
- c) die beiden letzten definitiven Steuerveranlagungen;
- d) Liquiditäts- und Finanzplanung für die Jahre 2021-2023;
- e) Betreibungsregistrauszug;
- f) detaillierte Bilanz- und Erfolgsrechnung 2018 und 2019 und/oder Bericht der Revisionsstelle 2018 und 2019 mit Bilanz- und Erfolgsrechnung;
- g) Zwischenabschluss mit Hochrechnung 2020 oder mangels eines solchen die MwSt-Abrechnungen 2020.

² Personen- und Kapitalgesellschaften haben Namen und Adresse von Personen bekanntzugeben, deren Anteil am Gesellschaftsvermögen mindestens 30 Prozent beträgt. Die finanziellen Verhältnisse dieser Personen werden bei der Prüfung der Vermögens- und Kapitalsituation, insbesondere bei der Feststellung, ob die nötigen Massnahmen zum Schutz der Liquidität und der Kapitalbasis des Unternehmens ergriffen worden sind, angemessen berücksichtigt.

³ Das Amt für Wirtschaft und Arbeit kann weitere Unterlagen verlangen oder auf einzelne Unterlagen verzichten.

Art. 12 Entscheid

¹ Das Departement Bau und Volkswirtschaft entscheidet über die Gewährung von Härtefallmassnahmen mittels Verfügung.

² Gegen Verfügungen kann innert 14 Tagen Einsprache beim Departement geführt werden.

³ Im Einspracheverfahren ist gebühren- und kostenpflichtig, wer ganz oder teilweise unterliegt oder auf dessen Einsprache nicht eingetreten wird.

Art. 13 Entbindung von Geheimhaltungsvorschriften

¹ Mit Einreichung des Gesuchs entbindet die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller die zuständigen Amtsstellen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, mandatierte Dritte, die kreditgebende Bank und die BG OST-SÜD von den Geheimhaltungsvorschriften, insbesondere vom Bankkunden-, Steuer- und Amtsgeheimnis, soweit dies für die Beurteilung des Gesuchs, die Bewirtschaftung der Härtefallmassnahmen und die Missbrauchsbekämpfung nötig ist.

² Zur Erfüllung der Aufgaben nach diesem Erlass und nach der Covid-19-Härtefallverordnung können die zuständigen Amtsstellen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, mandatierte Dritte, die kreditgebende Bank und die BG OST-SÜD untereinander die notwendigen Daten austauschen. Die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller stimmt diesem Datenaustausch mit Einreichung des Gesuchs zu.

911.2

Ausserrhodische Gesetzessammlung

Art. 14 Bewirtschaftung und Missbrauchsbekämpfung

¹ Das Departement Bau und Volkswirtschaft:

- a) sorgt für geeignete Massnahmen zur Bewirtschaftung der Solidarbürgschaften;
- b) ergreift nach Eintritt von Bürgschaftsverlusten geeignete Massnahmen, um den Forderungsbetrag wieder einbringen zu können;
- c) stellt die Missbrauchsbekämpfung sicher, insbesondere durch geeignete Bedingungen und Auflagen, Rückforderungsvorbehalte, Meldepflichten und Sicherheiten.

Art. 15 Strafbestimmung

¹ Sofern keine schwerere strafbare Handlung nach dem Schweizerischen Strafgesetzbuch vorliegt, wird mit Busse bis zu 50'000 Franken bestraft, wer vorsätzlich mit falschen Angaben eine Härtefallmassnahme nach dieser Verordnung erwirkt oder die gewährten Mittel in Abweichung von Art. 6 der Covid-19-Härtefallverordnung verwendet.

Art. 16 * Übergangsbestimmung zur Teilrevision vom 6. Juli 2021 *

¹ Die Änderungen werden rückwirkend auf den 1. Februar 2021 angewendet. *

² Gesuchsverfahren, die vor dem Inkrafttreten der Teilrevision rechtskräftig erledigt wurden, werden auf Gesuch hin wiederaufgenommen.

Änderungstabelle - Nach Beschluss

Beschluss	Inkrafttreten	Element	Änderung	Lf. Nr. / Abl.
16.03.2021	16.03.2021	Art. 6 Abs. 2	geändert	1426 / 19.03.2021
16.03.2021	16.03.2021	Art. 9 Abs. 1	aufgehoben	1426 / 19.03.2021
16.03.2021	16.03.2021	Art. 10 Abs. 1	geändert	1426 / 19.03.2021
16.03.2021	16.03.2021	Art. 16	eingefügt	1426 / 19.03.2021
06.07.2021	06.07.2021	Art. 3 Abs. 1, b)	geändert	1434 / 09.07.2021
06.07.2021	06.07.2021	Art. 3 Abs. 1, c)	aufgehoben	1434 / 09.07.2021
06.07.2021	06.07.2021	Art. 3 Abs. 1, d)	aufgehoben	1434 / 09.07.2021
06.07.2021	06.07.2021	Art. 3 Abs. 2	geändert	1434 / 09.07.2021
06.07.2021	06.07.2021	Art. 3 Abs. 2, a)	eingefügt	1434 / 09.07.2021
06.07.2021	06.07.2021	Art. 3 Abs. 2, b)	eingefügt	1434 / 09.07.2021
06.07.2021	06.07.2021	Art. 3 Abs. 3	eingefügt	1434 / 09.07.2021
06.07.2021	06.07.2021	Art. 5 Abs. 1	geändert	1434 / 09.07.2021
06.07.2021	06.07.2021	Art. 6	aufgehoben	1434 / 09.07.2021
06.07.2021	06.07.2021	Art. 10 Abs. 1	geändert	1434 / 09.07.2021
06.07.2021	06.07.2021	Art. 16	Titel geändert	1434 / 09.07.2021
06.07.2021	06.07.2021	Art. 16 Abs. 1	geändert	1434 / 09.07.2021

911.2**Ausserrhodische Gesetzessammlung****Änderungstabelle - Nach Artikel**

Element	Beschluss	Inkrafttreten	Änderung	Lf. Nr. / Abl.
Art. 3 Abs. 1, b)	06.07.2021	06.07.2021	geändert	1434 / 09.07.2021
Art. 3 Abs. 1, c)	06.07.2021	06.07.2021	aufgehoben	1434 / 09.07.2021
Art. 3 Abs. 1, d)	06.07.2021	06.07.2021	aufgehoben	1434 / 09.07.2021
Art. 3 Abs. 2	06.07.2021	06.07.2021	geändert	1434 / 09.07.2021
Art. 3 Abs. 2, a)	06.07.2021	06.07.2021	eingefügt	1434 / 09.07.2021
Art. 3 Abs. 2, b)	06.07.2021	06.07.2021	eingefügt	1434 / 09.07.2021
Art. 3 Abs. 3	06.07.2021	06.07.2021	eingefügt	1434 / 09.07.2021
Art. 5 Abs. 1	06.07.2021	06.07.2021	geändert	1434 / 09.07.2021
Art. 6	06.07.2021	06.07.2021	aufgehoben	1434 / 09.07.2021
Art. 6 Abs. 2	16.03.2021	16.03.2021	geändert	1426 / 19.03.2021
Art. 9 Abs. 1	16.03.2021	16.03.2021	aufgehoben	1426 / 19.03.2021
Art. 10 Abs. 1	16.03.2021	16.03.2021	geändert	1426 / 19.03.2021
Art. 10 Abs. 1	06.07.2021	06.07.2021	geändert	1434 / 09.07.2021
Art. 16	16.03.2021	16.03.2021	eingefügt	1426 / 19.03.2021
Art. 16	06.07.2021	06.07.2021	Titel geändert	1434 / 09.07.2021
Art. 16 Abs. 1	06.07.2021	06.07.2021	geändert	1434 / 09.07.2021

Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19- Epidemie (kantonale Covid-19-Härtefallverordnung)

vom ...

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden,

gestützt auf Art. 12 Abs. 1 des Gesetzes über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie vom ...,

beschliesst:

I.

Art. 1 Zuständigkeiten

¹ Der Vollzug des kantonalen Covid-19-Härtefallgesetzes steht unter der Aufsicht des Departements Bau und Volkswirtschaft. Es schliesst die erforderlichen Verträge mit dem SECO und der BG OST-SÜD ab.

² Das Amt für Wirtschaft und Arbeit vollzieht sämtliche Aufgaben, soweit nicht anders geregelt.

Art. 2 Berechnung der nicht rückzahlbaren Beiträge an Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken

¹ Der nicht rückzahlbare Beitrag an ein Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken berechnet sich, indem der Umsatzrückgang nach Art. 5 der Covid-19-Härtefallverordnung (in Franken) mit den durchschnittlichen Fixkostensatz der Jahre 2018 und 2019 (in Prozent) multipliziert wird (ungedekte Fixkosten).

Entwurf Regierungsrat, 2. Lesung, 17. August 2021

² Unternehmen, die in mehr als 12 Monaten einen Umsatzrückgang zu verzeichnen hatten, können den Umsatzrückgang für diejenigen Monate von Januar bis Juni 2021 hinzuzählen, die nicht in die Berechnung nach Art. 5 der Covid-19-Härtefallverordnung eingeflossen sind; dabei bemisst sich der Umsatzrückgang im Vergleich zu den entsprechenden Perioden im Durchschnitt der Jahre 2018 und 2019.

³ Allfällige Entschädigungen aus Kurzarbeit und Covid-19-Erwerbsersatz sind bei der Berechnung der Personalkosten zu berücksichtigen. Allfällige ungedeckte Sozialversicherungskosten (KTG, UVG, BVG) werden pauschal mit 4,5 Prozent der Entschädigungssumme aus Kurzarbeit und Covid-19-Erwerbsersatz in der entsprechenden Periode zu den ungedeckten Fixkosten nach Abs. 1 hinzugezählt.

⁴ Allfällige gewährte Mieterlasse, Mietreduktionen, Versicherungsleistungen im Zusammenhang mit Covid-19 oder andere damit zusammenhängende Entschädigungen oder Erleichterungen werden bei der Berechnung der ungedeckten Fixkosten angemessen berücksichtigt.

Art. 3 Zinssatz für Bankkredite

¹ Das Departement Bau und Volkswirtschaft legt den Zinssatz für Bankkredite fest, die durch Solidarbürgschaften besichert sind. Es hört die teilnehmenden Banken an.

Art. 4 Gesuchsverfahren

¹ Härtefallmassnahmen werden auf Gesuch hin gewährt. Gesuche können ab 1. Februar 2021 bis zum 31. Oktober 2021 ausschliesslich elektronisch mittels des bereitgestellten Formulars beim Amt für Wirtschaft und Arbeit eingereicht werden.

² Das Unternehmen hat in geeigneter Form zu bestätigen, dass alle Angaben im eingereichten Formular vollständig und wahr sind.

³ Das Amt für Wirtschaft und Arbeit prüft, ob das Gesuch die formellen Voraussetzungen nach dem Gesetz und der Covid-19-Härtefallverordnung erfüllt.

⁴ Für die materielle Prüfung bestellt das Departement Bau und Volkswirtschaft ein Fachgremium, bestehend aus externen Expertinnen und Experten sowie Vertreterinnen und Vertretern des Kantons. Das Fachgremium gibt zuhanden des Departements Bau und Volkswirtschaft eine Empfehlung ab, ob, in welcher Form und in welcher Höhe eine Härtefallmassnahme gewährt werden soll.

Art. 5 Gesuchsunterlagen

¹ Mit dem Gesuchsformular sind elektronisch einzureichen:

- a) Unternehmens-Identifikationsnummer (UID-Nummer);
- b) Handelsregistrauszug;
- c) die beiden letzten definitiven Steuerveranlagungen;
- d) Finanzplanung für die Jahre 2021-2023 sowie, bei Gesuchen um Solidarbürgschaften, Liquiditätsplanung für die Jahre 2021-2023;
- e) Betreibungsregistrauszug;
- f) Jahresrechnungen 2018, 2019 und 2020 (Bilanz, Erfolgsrechnung und Anhang); unterliegt das Unternehmen der Revisionspflicht: die revidierten Jahresrechnungen.

² Personen- und Kapitalgesellschaften haben bei Gesuchen um Solidarbürgschaften Namen und Adressen von Personen bekanntzugeben, deren Anteil am Gesellschaftsvermögen mindestens 30 Prozent beträgt. Die finanziellen Verhältnisse dieser Personen werden bei der Prüfung der Vermögens- und Kapitalsituation, insbesondere bei der Feststellung, ob die nötigen Massnahmen zum Schutz der Liquidität und der Kapitalbasis des Unternehmens ergriffen worden sind, angemessen berücksichtigt.

³ Das Amt für Wirtschaft und Arbeit kann weitere Unterlagen verlangen oder auf einzelne Unterlagen verzichten.

Art. 6 Entscheid und Rechtsmittel

¹ Das Departement Bau und Volkswirtschaft entscheidet über die Gewährung von Härtefallmassnahmen mittels Verfügung.

² Gegen die Verfügung kann innert 20 Tagen Einsprache beim Departement Bau und Volkswirtschaft erhoben werden.

³ Gegen den Einspracheentscheid kann innert 20 Tagen Rekurs an den Regierungsrat erhoben werden.

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

Entwurf Regierungsrat, 2. Lesung, 17. August 2021

IV.

Die Verordnung wird rückwirkend auf den 1. Februar 2021 in Kraft gesetzt.



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 25. Januar 2022

5000.729

Gesetz über die Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Härtefallgesetz); 2. Lesung

Nachtrag zu Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 17. August 2021

Sehr geehrter Frau Kantonsratspräsidentin

Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen

Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Die Bundesversammlung hat am 17. Dezember 2021 die gesetzliche Grundlage für die kantonalen Härtefallprogramme (Art. 12 Covid-19-Gesetz; SR 818.102) bis Ende 2022 verlängert (vgl. AS 2021 878). Stark von behördlichen Covid-Massnahmen betroffene Unternehmen sollen auch im Jahr 2022 unterstützt werden. Gleichzeitig hat der Bundesrat das Eidg. Finanzdepartement mit der Ausarbeitung einer Härtefallverordnung 2022 beauftragt. Die Härtefallverordnung 2022 soll am 2. Februar 2022 vom Bundesrat verabschiedet und unmittelbar in Kraft gesetzt werden. Damit soll es möglich sein, Unternehmen für Umsatzverluste von Januar bis Juni 2022 für ihre ungedeckten Fixkosten zu entschädigen. Der Regierungsrat hat am 18. Januar 2022 zuhanden des Bundes zur Härtefallverordnung 2022 Stellung genommen. Er begrüsst die Neuaufnahme des Härtefallprogramms für das Jahr 2022.

Eine Übergangsregelung soll den Kantonen genügend Zeit für einen reibungslosen Abschluss des bestehenden Härtefallprogramms 2020/21 einräumen. Der Bundesrat hat zu diesem Zweck am 17. Dezember 2021 die geltende Covid-19-Härtefallverordnung (SR 951.262) angepasst, um den Übergang vom alten zum neuen System sicherzustellen. Mit dieser Verordnungsanpassung können die Unternehmen ihre Gesuche noch bis Ende März 2022 einreichen und die Kantone können die Härtefälle beim Bund bis Ende August 2022 abrechnen. Die Härtefallgesuche zur bestehenden Härtefallverordnung müssen sich auf das Jahr 2020 und/oder 2021 beziehen. Der Regierungsrat hat sich für die Verlängerung des kantonalen Härtefallprogramms bis Ende De-



zember 2021 entschieden. Am 25. Januar 2022 hat der Regierungsrat zu diesem Zweck die Vorläufige Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (kantonale Covid-19-Härtefallverordnung; bGS 911.2) geringfügig angepasst und sofort in Kraft gesetzt.

Mit dem vorliegenden Nachtrag zu Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 17. August 2021 beantragt der Regierungsrat die Änderung von Art. 12 Abs. 1 und Abs. 3 des Covid-19-Härtefallgesetzes. Damit wird die gesetzliche Grundlage geschaffen, um das kantonale Härtefallprogramm bis Ende 2022 zu verlängern und die kantonalen Ausführungsbestimmungen auf das neue Bundesrecht auszurichten.

Das Departement Bau und Volkswirtschaft hat die Kommission Bau und Volkswirtschaft am 25. Januar 2022 über den vorliegenden Nachtrag informiert.

B. Erwägungen

Die Verlängerung der Härtefallprogramms 2020/21 bis Ende Dezember 2021 hat keine Anpassung des Covid-19-Härtefallgesetzes zur Folge. Jedoch muss das Gesetz aufgrund der absehbaren Härtefallhilfen 2022 in zwei Punkten geändert werden.

Art. 12 Abs. 1

Der Gesetzesentwurf knüpft in Art. 1 Abs. 1 sowie Art. 3 Abs. 1 lit. a explizit an die Covid-19-Härtefallverordnung vom 25. November 2020 an. Für die Härtefallhilfen 2022 wird jedoch die neue Covid-19-Härtefallverordnung 2022 vom Februar 2022 massgebend sein. Aus diesem Grund soll Art. 12 Abs. 1 mit dem Satz ergänzt werden, dass der Regierungsrat den Vollzug des Gesetzes auf den 1. Januar 2022 an neues Bundesrecht anpassen kann. Eine solche umfangreiche Delegation an den Regierungsrat erscheint vorliegend unproblematisch, weil die neuen Verordnungsbestimmungen des Bundes ab Anfang Februar 2022 bekannt sein dürften und die Geltungsdauer der Gesetze von Bund und Kanton in jedem Fall bis zum 31. Dezember 2022 beschränkt ist.

Art. 12 Abs. 3

Das bisher auf 31. Dezember 2021 befristete Gesetz soll analog zum Bund bis zum 31. Dezember 2022 verlängert werden.

Die Vorläufige Verordnung wird mit der Inkraftsetzung des neuen Gesetzes aufgehoben, wobei altrechtliche Verfügungen rechtsgültig bleiben. Die neue durch den Regierungsrat noch zu erlassende Verordnung muss auf die neuen bundesrechtlichen Bestimmungen (Härtefallverordnung 2022) ausgerichtet sein und soll möglichst schnell rückwirkend auf den 1. Januar 2022 in Kraft gesetzt werden, damit möglichst bald Härtefallhilfen fürs 2022 geleistet werden können. Die neue Verordnung hätte zuerst die Funktion einer vorläufigen Verordnung und würde mit dem Inkrafttreten des Gesetzes ordentliches Recht.



C. Auswirkungen

1. Verlängerung Härtefallprogramm 2020/21

a) Finanziell

Aufgrund der behördlich angeordneten Massnahmen ist in erster Linie mit Gesuchen aus der Gastronomie-, der Reise- und Transport-, der Fitness- sowie der Eventbranche zu rechnen. Es ist von rund 140 neuen Gesuchen für die Periode von Juli bis Dezember 2021 auszugehen. Den Unternehmen sind vor allem ab September 2021 ungedeckte Fixkosten entstanden.

Im Zeitraum von März 2020 bis Juni 2021 wurden in den oben erwähnten Branchen pro Monat Härtefallentschädigungen von insgesamt Fr. 485'000 geleistet. Es ist davon auszugehen, dass rund vier Monate im gleichen Masse entschädigt werden müssen. Somit ist von Entschädigungen von knapp 2,0 Mio. Franken auszugehen (4 Monate * Fr. 485'000). Davon trägt der Bund 70 %. Für Appenzell Ausserrhoden verbleiben somit Kosten von rund Fr. 600'000.

Bei den meisten der zu erwartenden Gesuche wird die rechtskräftige Härtefall-Verfügung in Wiedererwägung gezogen werden müssen. Es wird mit einem Aufwand für die drei externen Experten des Beurteilungsgremiums von rund Fr. 50'000 gerechnet.

b) Personell

Für die formelle und materielle Prüfung der rund 140 Gesuche ist im Amt für Wirtschaft und Arbeit mit einem hohen zusätzlichen Arbeitsaufwand zu rechnen. Hinzu kommen zahlreiche Anfragen der Unternehmen, die wie gewohnt im Rahmen der Hotline AWA beantwortet werden.

2. Härtefallprogramm 2022

a) Finanziell

Die aktuellen Massnahmen des Bundes schränken primär die Gastronomiebranche, die Reise- und Transportbranche, die Fitnessbranche und die Eventbranche ein. Sekundär sind auch Gesuche aus der Branche Bildung/Kurse sowie aus der Zulieferbranche für die primären Branchen zu erwarten. Aufgrund des bisherigen Härtefallprogramms wird erwartet, dass rund 85 % aller bereits unterstützten Unternehmen resp. insgesamt rund 150 Unternehmen ein neues Gesuch für Härtefallhilfen 2022 einreichen werden.

Im Zeitraum von März 2020 bis Juni 2021 wurden pro Monat durchschnittlich Härtefallentschädigungen von Fr. 633'000 geleistet. Das Härtefallprogramm 2022 ist für Umsatzverluste von Januar bis Juni 2022 vorgesehen. Somit ist von maximalen Entschädigungen von 3,3 Mio. Franken auszugehen (6 Monate * Fr. 633'000 * 85 %). Davon finanziert der Bund 70 %. Für Appenzell Ausserrhoden ergeben sich somit maximal zu erwartende Härtefallkosten von 1,0 Mio. Franken.

Hinzu kommt der Aufwand für die externen Experten des Beurteilungsgremiums von rund Fr. 50'000.


b) Personell

Für die formelle und materielle Prüfung der rund 150 Gesuche ist im Amt für Wirtschaft und Arbeit mit einem hohen zusätzlichen Arbeitsaufwand zu rechnen. Hinzu kommen zahlreiche Anfragen der Unternehmen, die wie gewohnt im Rahmen der Hotline AWA beantwortet werden.

D. Finanzierung

Im Voranschlag 2021 und 2022 sind für Härtefallmassnahmen zugunsten von Unternehmungen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie keine Mittel enthalten.

Vorliegend hat der Regierungsrat gestützt auf Art. 87 Abs. 4 KV eine vorläufige Verordnung erlassen und auf den 1. Februar 2021 in Kraft gesetzt. Mit der Inkraftsetzung der regierungsrätlichen „Dringlichkeitsverordnung“ sind die Voraussetzungen für eine Kreditüberschreitung nach Art. 15 Abs. 1 lit. a des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG; bGS 612.0) gegeben (gebundene Ausgabe). Die Staatsrechnung kann mit den entsprechenden Ausgaben belastet werden. Mit dem Erlass und der Inkraftsetzung des Covid-19-Härtefallgesetzes gelten die damit zusammenhängenden Ausgaben ebenfalls als gebunden im Sinne von Art. 7 FHG.

E. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

den Entwurf eines Gesetzes über die Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie im Sinne der Erwägungen anzupassen.

Im Namen des Regierungsrates

Sign. Dölf Biasotto

sign. Roger Nobs

Dölf Biasotto, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.6

Ergänzungsantrag Regierungsrat, Synopse

Synopse

Covid-19-Härtefallgesetz

Entwurf Regierungsrat, 2. Lesung, 17. August 2021	Antrag Regierungsrat, 25. Januar 2022
Art. 12 Vollzug und Geltungsdauer ¹ Der Regierungsrat erlässt die erforderlichen Vollzugsbestimmungen. ² Verfügungen nach der vorläufigen Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie¹⁾ bleiben rechtsgültig. Auf hängige Gesuche sind die Bestimmungen dieses Gesetzes anwendbar. ³ Dieses Gesetz gilt bis zum 31. Dezember 2021.	¹ Der Regierungsrat erlässt die erforderlichen Vollzugsbestimmungen. Er passt den Vollzug des Gesetzes auf den 1. Januar 2022 an neues Bundesrecht an. ³ Dieses Gesetz gilt bis zum 31. Dezember 2022.

¹⁾ bGS 911.2



Kantonsrat, 9102 Herisau

Regierungsgebäude
9102 Herisau
kantonsrat@ar.ch

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 17. November 2021

5000.729

Gesetz über die Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Härtefallgesetz); 2. Lesung

2. Bericht und Antrag der Kommission Bau und Volkswirtschaft vom 17. November 2021

Sehr geehrte Frau Kantonsratspräsidentin
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 29. März 2021 den Entwurf für das Gesetz über die Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Härtefallgesetz) in 1. Lesung behandelt und der Vorlage in der Schlussabstimmung mit 62:0 Stimmen ohne Enthaltungen zugestimmt. In der Volksdiskussion sind keine Beiträge eingegangen.

Die Kommission Bau und Volkswirtschaft hat an ihrer Sitzung vom 17. November 2021 den Entwurf des Covid-19-Härtefallgesetzes in 2. Lesung beraten. Für die Beratung standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 17. August 2021 «Gesetz über die Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Härtefallgesetz); 2. Lesung» mit vier Beilagen

An der Sitzung standen Regierungsrat Dölf Biasotto, Departementssekretär Lukas Gunzenreiner und Daniel Lehmann, Leiter Amt für Wirtschaft und Arbeit, für Erläuterungen und Auskünfte zur Verfügung.



B. Erwägungen

Die Kommission Bau und Volkswirtschaft hat den Regierungsrat gebeten, auf die 2. Lesung zu prüfen, ob als zusätzliche Anforderung auch ausstehende Zahlungen eines Unternehmens in die Pensionskasse als Ausschlusskriterium in das Gesetz aufgenommen werden können. Einige Fraktionen unterstützten in der Debatte zur 1. Lesung diese Forderung. Der Regierungsrat hat dieses Anliegen geprüft und begründet in seinem Bericht und Antrag ausführlich, warum eine Aufnahme im Gesetz nicht möglich ist. Die Kommission bedankt sich beim Regierungsrat für diese Abklärungen. Sie kann die Gründe für die Ablehnung nachvollziehen.

Die Kommission möchte zudem auf zwei Änderungen hinweisen, die sie begrüsst:

- Der Kantonsrat hat auf Antrag der Kommission in 1. Lesung die absolute Höchstgrenze für A-fonds-perdu-Beiträge auf höchstens 300'000 Franken pro Unternehmen festgesetzt. Der Regierungsrat hat diese Grenze in der Zeit zwischen der Verabschiedung des Geschäfts zuhanden des Kantonsrates und der 1. Lesung in der vorläufigen Verordnung ebenfalls auf 300'000 Franken erhöht. In der Zwischenzeit zeigte sich, dass sich eine vom Bundesrecht abweichende kantonale Höchstgrenze für Härtefallmassnahmen aus verschiedenen Gründen nicht mehr rechtfertigen lässt. Am 6. Juli 2021 hat der Regierungsrat daher die kantonale Covid-19-Härtefallverordnung angepasst und die Höchstgrenzen für Härtefallmassnahmen vollständig aufgehoben.
- Die Bundesversammlung hat im März 2021 das Covid-19-Gesetz (SR 818.102) dahingehend angepasst, dass neu auch Unternehmen, die vor dem 1. Oktober 2020 gegründet worden sind oder ihre Geschäftstätigkeit aufgenommen haben, zum Verfahren zugelassen werden. Bis anhin galt ein Gründungszeitpunkt vor dem 1. März 2020. Damit können auch junge Firmen von den Härtefallgeldern profitieren.

C. Antrag

Die Kommission Bau und Volkswirtschaft beantragt Ihnen,

dem Entwurf eines Gesetzes über die Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie in 2. Lesung zuzustimmen.

Im Namen der Kommission Bau und Volkswirtschaft

sign. Matthias Tischhauser

sign. Sabrina Baumgartner

Matthias Tischhauser, Präsident

Sabrina Baumgartner, Aktuarin



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 11. Mai 2021

0200.493

Volksinitiative "Starke Ausserrhoder Gemeinden"; 2. Lesung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 11. Mai 2021

Sehr geehrter Frau Kantonsratspräsidentin
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

1. Am 20. März 2018 reichte ein Initiativkomitee, bestehend aus neun Mitgliedern, die Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“ ein. Die Initiative ist in der Form einer ausgearbeiteten Vorlage ausgestaltet. Sie verlangt eine Änderung der Kantonsverfassung,
 - wonach die Gemeinden in der Verfassung nicht mehr aufgezählt werden,
 - wonach bestimmt wird, dass der Kanton Zusammenschlüsse von Gemeinden fördert und unterstützt und das Gesetz das Nähere regelt und
 - wonach der bisherige Bestand und das bisherige Gebiet der Gemeinden weiterhin gelten bis zum Inkrafttreten eines entsprechenden Gesetzes.
2. Mit Beschluss vom 4. Dezember 2018 überwies der Regierungsrat die Volksinitiative dem Kantonsrat zur Behandlung. Anlässlich seiner Sitzung vom 25. Februar 2019 erklärte der Kantonsrat die Volksinitiative für gültig. Er hat sie an den Regierungsrat zurückgewiesen mit dem Auftrag, einen direkten Gegenvorschlag auszuarbeiten (Amtsblatt 2019, S. 264).
3. Der Regierungsrat wartete mit der Umsetzung dieses Auftrags zu und begründete dies wie folgt: Parallel zur eingereichten Initiative, welche eine Teilrevision der Kantonsverfassung verlangt, steht eine Totalrevision der Kantonsverfassung bevor. Der Regierungsrat greift den Arbeiten und Entscheiden der Verfassungskommission nicht vor. Sobald die Verfassungskommission ihren Entwurf dem Regierungsrat unterbreitet hat, ist



auch die Frage des Gegenvorschlags zur Initiative der IG erneut zu prüfen (Aufgaben- und Finanzplan 2021–2023, S. 169).

4. Nachdem die Verfassungskommission die erste Phase ihrer Arbeiten für die Totalrevision der Ausserrhoder Kantonsverfassung abgeschlossen hatte, baute der Regierungsrat auf diesen vorläufigen Ergebnissen auf und beauftragte das zuständige Departement, einen Gegenvorschlag zur Volkinitiative auszuarbeiten (Medienmitteilung vom 12. März 2020).
5. Am 20. August 2020 unterbreitete der Regierungsrat drei Varianten für einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“ zur Vernehmlassung bis zum 5. November 2020 (Medienmitteilung vom 20. August 2020).
6. Die Ergebnisse aus dem Vernehmlassungsverfahren wurden ausgewertet, der Regierungsrat befasste sich abschliessend mit dem Gegenvorschlag zur Volkinitiative und unterbreitet den nachfolgenden Bericht und Antrag.

B. Rechtliche Erwägungen

1. Allgemeines

Die Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“ wurde als ausgearbeitete Vorlage nach Art. 50 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR; bGS 131.12) eingereicht. Über die Gültigkeit einer Volksinitiative entscheidet der Kantonsrat nach Art. 55 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV; bGS 111.1) sowie Art. 56 Abs. 2 GPR. Nach Art. 59 Abs. 1 GPR kann der Kantonsrat eine Initiative den Stimmberechtigten mit oder ohne Empfehlung auf Annahme oder Ablehnung oder mit einem Gegenvorschlag unterbreiten. Die Stimmberechtigten entscheiden obligatorisch über eine Initiative, welcher der Kantonsrat nicht zustimmt oder dieser einen Gegenvorschlag gegenüberstellt (Art. 60 Abs. 1 lit. g KV).

2. Zustandekommen

Mit Beschluss vom 11. April 2018 stellte der Regierungsrat fest, dass die Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“ mit 1'088 gültigen Unterschriften die notwendige Anzahl Unterschriften erreicht hat und zustande gekommen ist.

3. Gültigkeit

Mit Beschluss vom 25. Februar 2019 erklärte der Kantonsrat die Volksinitiative für gültig (Amtsblatt 2019, S 264).



C. Erläuterungen zur Initiative

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

Die Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 30. April 1995 wird wie folgt geändert:

Art. 2 Kantonsgebiet

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden gliedert sich in Gemeinden.

Art. 103^{bis} Zusammenschlüsse von Gemeinden

Der Kanton unterstützt und fördert Zusammenschlüsse von Gemeinden im Interesse einer wirksamen Aufgabenerfüllung und eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes. Das Nähere regelt das Gesetz.

Art. 115^{bis} Bestand und Gebiet der Gemeinden

Bis zum Inkrafttreten des Gesetzes nach Art. 103^{bis} gelten der bisherige Bestand und das bisherige Gebiet der Gemeinden.

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass die Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“ inhaltlich beschränkt, unzweckmässig und widersprüchlich ist und bis auf weiteres den Status quo fixiert. Im Bericht und Antrag zur 1. Lesung hebt der Regierungsrat die folgenden Aspekte heraus:

Die Initiative greift zwei einzelne Elemente aus der bisherigen Diskussion über eine Optimierung der Gemeindestrukturen heraus (Änderung von Art. 2 KV und neuer Art. 103^{bis} KV). Sie bietet keine umfassende, sondern lediglich eine eingeschränkte und unvollständige Sichtweise. Die Initiative lässt alle wesentlichen Fragen offen. Insbesondere lässt sie auch die Frage offen, ob die Gemeinden künftig im Gesetz oder in der Verordnung aufzuzählen sind und ob Zustimmungserfordernisse bei Bestandesänderungen gelten. Sie verbindet ausserdem Einzelfragen in unzweckmässiger Weise mit einer Regelung, welche Gemeindezusammenschlüsse bis auf weiteres verhindert (neuer Art. 115^{bis} KV). Sie behauptet, die Handlungsfreiheit der Gemeinden zu fördern. Mit dem neuen Art. 115^{bis} KV schränkt die Initiative diese Handlungsfreiheit aber bis auf weiteres massiv ein. Der Inhalt der Initiative steht damit in Widerspruch zum propagierten Ziel.

Für weitere Ausführungen zur Initiative kann auf den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 4. Dezember 2018 für die 1. Lesung im Kantonsrat verwiesen werden.

Anlässlich der Sitzung des Kantonsrates vom 25. Februar 2019 sprachen sich die Fraktionen mehrheitlich für eine Annahme der Initiative aus. Uneinigkeit bestand darin, ob es zweckmässig wäre, die Resultate der laufenden Verfassungsrevision abzuwarten, oder ob die Initiative vorgängig zur Abstimmung zu bringen sei. Mit Blick auf Mängel, die der Regierungsrat zur Initiative vorbrachte, wurde zur Diskussion gestellt, dass für die 2. Lesung ein regierungsrätlicher Gegenvorschlag vorgelegt werde, der die Mängel behebt. Der Kantonsrat hat sich in der Folge grossmehrheitlich dafür ausgesprochen, das Geschäft an den Regierungsrat zurückzuweisen mit dem Auftrag, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten.



D. Erläuterungen zum Gegenvorschlag

1. Einleitende Bemerkungen

a) Verfassungskommission

Anlässlich der Sitzung vom 25. April 2019 befasste sich die Verfassungskommission mit Art. 2 KV und möglichen Änderungen. Zur Diskussion standen verschiedene Varianten für eine Gliederung des Kantons: Es sind dies „Ein Kanton ohne Gemeinden (Variante 1)“, „Ein Kanton mit weniger als 20 Gemeinden (Variante 2)“, „Streichung der Gemeindenamen aus Art. 2 KV und zusätzlich Regelung, wo (Gesetz) die Gemeinden aufzuführen sind (Variante 3)“, „Beibehaltung des Status quo (Variante 4)“, „Wiedereinführung der Bezirke (Variante 5)“. In der Diskussion fanden die Varianten 1, 2, 4 und 5 keinen Rückhalt. In der anschliessenden Abstimmung fand die Variante 3 ein deutliches Mehr (26:1 bei 1 Enthaltung).

Sodann standen in der Verfassungskommission die Regelungen zur Gemeindeorganisation (Art. 100–103, 107 KV) zur Diskussion. Zustimmung fanden die unterbreiteten Variante 2 (neue Rechtsgrundlage in der Verfassung betr. administrative und finanzielle Unterstützung von Gemeindefusionen) und Variante 3 (neue Regelung in der Verfassung betr. Zustimmung der betroffenen Gemeinden bei Bestandesänderungen). Das Plenum schloss sich dem Antrag der Arbeitsgruppe mit 26 Stimmen und 2 Enthaltungen an. Ebenfalls deutlich angenommen wurde der Antrag betreffend Zustimmung der betroffenen Gemeinden bei Bestandesänderungen (26 dafür; 2 Enthaltungen).

Anlässlich der Sitzung vom 22. Oktober 2020 verabschiedete die Verfassungskommission ihren Verfassungsentwurf. An dieser Sitzung wurde das Thema Gemeindestrukturen nochmals aufgenommen, nachdem der Regierungsrat einen Vorschlag zur Reduktion von heute 20 auf nur noch vier Gemeinden in die Vernehmlassung gegeben hatte. Die Verfassungskommission diskutierte, ob die bereits verabschiedeten Verfassungsartikel anzupassen seien. Die Kommission belies es bei ihren Formulierungen (vgl. Art. 3 betr. Gliederung und Art. 123 betr. Bestand und Gebiet des Verfassungsentwurfs vom 22. Oktober 2020). Dies unter anderem, weil die Vernehmlassung zum Gegenvorschlag des Regierungsrates bereits laufe und es allen frei stehe, sich im Vernehmlassungsverfahren dazu zu äussern, und weil der Verfassungsentwurf als momentan schlüssig beurteilt wurde (vgl. Protokoll der Sitzung der Verfassungskommission vom 22. Oktober 2020, S. 9).

b) Verhältnis zur Totalrevision der Kantonsverfassung

Am 5. März 2021 wurde zum Entwurf für eine Totalrevision der Kantonsverfassung ein Vernehmlassungsverfahren eröffnet mit Frist bis 18. Juni 2021. Gemäss der aktuellen Zeitplanung für die Totalrevision der Kantonsverfassung ist vorgesehen, dass die Abstimmung zur neuen Kantonsverfassung im November 2023 stattfinden wird. Die Volksabstimmung über die Volksinitiative und den Gegenvorschlag ist für September 2022 geplant.

Da der politische Prozess über die Reform der Gemeindestrukturen der Totalrevision der Kantonsverfassung zeitlich vorausgeht, ist zurzeit nicht entscheidend, welche Regelungsvariante im Vernehmlassungsentwurf zur totalrevidierten Kantonsverfassung steht. Entscheidend wird sein, was die Stimmberechtigten in der Volksabstimmung im September 2022 über die Vorlage zur Gemeindestrukturereform beschliessen werden. Der Entwurf zur Totalrevision der Kantonsverfassung wird in der Folge auf geeignete Art und Weise angepasst, damit er mit dem Volksentscheid zu den Gemeindestrukturen im Einklang steht. Eine detaillierte Prüfung des Verfassungs-



entwurfs hat ergeben, dass diese Anpassungen ohne weiteres vor der zweiten Lesung im Kantonsrat vorgenommen werden können (Erläuternder Bericht vom 2. März 2021 zum Verfassungsentwurf für die Vernehmlassung, S. 6).

Ziff. IV. des Gegenvorschlags gewährleistet, dass im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung nicht ein zweites Mal über die Gemeindestrukturen abgestimmt wird. Die Diskussion über die Gemeindestrukturen soll im Rahmen der Volksinitiative „starke Ausserrhoder Gemeinden“ abschliessend geführt werden (vgl. dazu auch die Ausführungen unten in Abschnitt D.2.a).

2. Grundzüge des Gegenvorschlages

a) Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 2 (geändert)

Der Regierungsrat schlägt vor, die Namen der Gemeinden aus der Verfassung zu streichen (Änderung von Art. 2 KV). Soweit entspricht der Vorschlag dem Anliegen der Initiative. Zusätzlich wird klargestellt, dass Bestand und Gebiet der Gemeinden auf Gesetzesstufe zu regeln sind. Der Regierungsrat hatte in der 1. Lesung darauf hingewiesen, dass diese zentrale Klarstellung in der Initiative fehlt (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 4. Dezember 2018 für die 1. Lesung, S. 5 f.).

Art. 117^{quater} (neu)

Die zwanzig Gemeinden werden in der neuen Übergangsbestimmung von Art. 117^{quater} weiterhin genannt. Diese bestimmt zudem, dass die bestehenden Gemeinden zu vier Gemeinden zusammengelegt werden. Damit wird ein entsprechender Auftrag erteilt, der auf Gesetzesstufe umzusetzen ist.

Der Regierungsrat hatte sich im Rahmen der 1. Lesung der Initiative dahingehend geäußert, dass eine Streichung der Namen der Gemeinden aus der Verfassung eine staatspolitische Abwertung gegenüber dem jetzigen Zustand bedeuten würde (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 4. Dezember 2018 für die 1. Lesung, S. 6.). Inzwischen liegt indessen ein Vernehmlassungsentwurf zu einer totalrevidierten Kantonsverfassung vor, der auf die Nennung der Gemeindennamen in der Verfassung ebenfalls verzichtet und diese stattdessen im Gesetz verankert. Der Regierungsrat respektiert dieses Anliegen der Verfassungskommission und übernimmt dieses Konzept in seinem Gegenvorschlag.

Ziff. IV. (Inkrafttreten und Geltung) (neu)

Ziff. IV. des Gegenvorschlags legt die Inkraftsetzung der Verfassungsänderung und die Geltungsdauer der Übergangsbestimmung in Art. 117^{quater} fest.

Der Gegenvorschlag soll mit der Annahme durch die Stimmberechtigten in Kraft treten. Zur Begründung vgl. auch die Ausführungen in Abschnitt D.3 zur Inkraftsetzung).

Die Übergangsbestimmung in Art. 117^{quater} soll nur befristet gelten, denn sie regelt eine Übergangsphase, einen Transitionsprozess im doppelten Sinn:

- Einerseits müssen statt der 20 bisherigen Gemeinden 4 neue Gemeinden festgelegt werden. Diese Festlegung hat im Rahmen eines Gesetzgebungsprozesses zu geschehen.



- Andererseits sollen Bestand und Gebiet der Gemeinden künftig nicht mehr in der Verfassung selbst sondern im Gesetz festgehalten werden (vgl. auch Art. 2 Abs. 1). Auch diesen Übergang von der Verfassungsnorm in eine Gesetzesbestimmung regelt Art. 117^{quater}. Sobald dieses Gesetz steht und in Kraft ist, ist auch dieser Prozess abgeschlossen.

Mit Inkraftsetzung des Gesetzes ist der Verfassungsauftrag erfüllt – Art. 117^{quater} kann aufgehoben werden. Daher sieht Ziff. IV. Abs. 2 Satz 1 vor, dass die Übergangsbestimmung automatisch dahinfällt, wenn das Gesetz in Kraft tritt.

Ziff. IV. Abs. 2 Satz 2 regelt das Verhältnis zwischen dieser Teilrevision und der Totalrevision der Verfassung. Der Regierungsrat wollte die Frage der Gemeindestrukturen integral im Rahmen der Totalrevision diskutieren und entscheiden. Der Auftrag des Kantonsrates, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten, nimmt der Regierungsrat nun zum Anlass, die Frage der Gemeindestrukturen aus der Diskussion über die Totalrevision gewissermassen auszugliedern und im Kontext der Volksinitiative „starke Ausserrhoder Gemeinden“ zu behandeln. Insofern wird ein wesentlicher Aspekt der neuen Verfassungsordnung vorab diskutiert und entschieden. Auf diese Weise kann die Diskussion über die Totalrevision von einem politisch bedeutsamen und umstrittenen Aspekt entlastet werden.

Ziff. IV Abs. 2 Satz 2 stellt sicher, dass die Frage der Gemeindestrukturen im Rahmen einer Totalrevision der Kantonsverfassung nicht ein zweites Mal innert kurzer Zeit zur Diskussion gestellt werden kann. Der Verfassungsauftrag „aus 20 mach' 4“ bleibt über die Totalrevision hinaus bestehen. Das bedeutet, dass er im Fall einer Totalrevision als Übergangsbestimmung *tel quel* in die neue Kantonsverfassung übernommen wird. Eine Änderung dieser Bestimmung wäre nur über eine Teilrevision der Verfassung möglich.

b) Gemeinsames Unternehmen des Kantons und der Gemeinden

Für den Regierungsrat stellt der Vorschlag mit neu vier Gemeinden eine zwar radikale, doch zielführende Möglichkeit dar, um die Gemeindestrukturen grundlegend neu zu ordnen. Von den drei Varianten für einen Gegenvorschlag, die im Jahr 2020 in die Vernehmlassung gegeben wurden, ist dies die Variante 1. Eine Neustrukturierung würde zentral über eine Änderung der Kantonsverfassung erfolgen. Die Gemeinden wären von einzelnen aufwändigen und anspruchsvollen Fusionsverfahren entlastet (vgl. erläuternder Bericht vom 11. August 2020 zum Vernehmlassungsentwurf für einen Gegenvorschlag, S. 4). Diese Aussage ist zu präzisieren: Einerseits betrifft dies die Regelung der Anzahl der Gemeinden. Diese Anzahl würde direkt in der Verfassung bestimmt. Andererseits würde der Kanton die Koordinations- und Führungsrolle im Projekt übernehmen. Bei diesem Projekt handelt es sich aber zwingend um ein gemeinsames Unternehmen des Kantons und der Gemeinden. Das Zusammenwirken beider Ebenen ist unabdingbar.

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass er mit diesem Vorschlag eine grundsätzliche Abkehr von der bisher eingenommenen Haltung vornimmt, wonach Fusionen von den Gemeinden kommen müssten. Das Prinzip, dass Fusionen nicht gegen den Willen der betroffenen Bevölkerung umgesetzt werden sollten, wird damit verlassen. Der Regierungsrat stützt sich dabei darauf, dass das Thema der Gemeindestrukturen schon seit Jahren von verschiedener Seite diskutiert wird, ohne dass seither Veränderungen stattgefunden haben. Dies kann einerseits als Zeichen dafür gelten, dass die bestehenden Gemeindestrukturen trotz bekannter Unzulänglichkeiten weiterhin als zweckmässig beurteilt werden. Dies kann aber andererseits auch als Zeichen für eine gewisse Unentschlossenheit verstanden werden. Festzuhalten bleibt, dass die bekannten strukturellen Mängel bei den Gemeindestrukturen weiter bestehen und sich in den letzten Jahren verschärft haben. Als Beispiele zu



nennen sind Schwierigkeiten bei der Besetzung der Gemeindebehörden, ein Mangel an gut ausgebildetem Personal in den Gemeindeverwaltungen sowie ein Mangel an Know-How bei immer komplexer werdenden Aufgaben und Verfahren in den Gemeinden.

Mit den letzten Revisionen der Kantonsverfassungen wurden die kantonalen Behörden (Justiz, Kantonsrat und Regierungsrat) in ihren Rollen gestärkt, das Zusammenspiel dieser Behörden auf neue Grundlagen gestellt und verbessert. Nun ist es an der Zeit, auch die Gemeindestrukturen zu reformieren. Aus Sicht des Regierungsrates ist der Handlungsbedarf ausgewiesen. Zudem befindet sich die Kantonsverfassung in einer Totalrevision. Es liegt daher nahe, auch grundsätzliche Fragestellungen zu den künftigen Strukturen von Kanton und Gemeinden einzubeziehen.

Schliesslich ist sich der Regierungsrat bewusst, dass es bei diesem Vorschlag nicht darum gehen kann, Kosten auf Gemeindeebene zu sparen. Verschiedene Untersuchungen kommen zum Schluss, dass das Sparpotenzial von Gemeindefusionen gering ist. Die Gründe, die für den Regierungsrat zugunsten dieses Vorschlags sprechen, sind unter lit. d in einer Gegenüberstellung der Stärken und Schwächen des Gegenvorschlages ausgeführt.

c) Funktionale Räume der früheren Bezirke

Die Idee einer Reduktion der Anzahl Gemeinden im Kanton Appenzell Ausserrhoden ist nicht neu. Beispielsweise lancierte im Jahr 2012 die Appenzeller Zeitung unter dem Schlagwort „Vision AR 2.0“ eine Diskussion über die Reform der Gemeindestrukturen in Appenzell Ausserrhoden. Im Mittelpunkt stand der Gedanke, die heute bestehenden 20 auf 5 Gemeinden zu reduzieren (siehe auch Bericht „Gemeindestrukturen im Kanton Appenzell Ausserrhoden – Analyse und mögliche Handlungsoptionen“, KPM-Verlag Bern 2012, S. 116 f.).

Mit der Vorstellung einer Reduktion von 20 auf 4 Gemeinden orientiert sich der Regierungsrat an den funktionalen Räumen, die die früheren Bezirke Vorderland, Mittelland und Hinterland nach wie vor bilden. Hinzu kommt Herisau als einwohnermässig grösste Gemeinde des Kantons. Bei dieser Aufteilung ergeben sich folgende Grössenverhältnisse hinsichtlich Bevölkerung: Vorderland 13'612 Personen, Mittelland 17'540 Personen, Hinterland 8'500 Personen, Herisau 15'647 Personen (Bevölkerung am 31. Dezember 2020; Quelle: provisorische Zahlen STATPOP 2020).

d) Stärken und Schwächen des Gegenvorschlages

In der politischen Diskussion und in der Forschung der letzten 20 Jahre wurden wirtschaftliche, demokratische und gesellschaftliche Effekte von Gemeindefusionen kontrovers und mit Fokus auf einzelne Aspekte diskutiert. Einer Studie aus dem Jahr 2020 setzte sich mit diesen Effekten näher auseinander. In der Studie wurden die Effekte für 46 untersuchte Gemeindefusionen, die 117 altrechtliche Gemeinden repräsentieren, in fünf Kantonen berücksichtigt. Die Studie kommt zum Schluss, dass sich insgesamt die potenziellen wirtschaftlichen, demokratischen und gesellschaftlichen Effekte von Gemeindefusionen – seien diese positiv oder negativ – in Grenzen halten (Derungs & Fetz, Gemeindefusionen in der Schweiz: Evaluation der wirtschaftlichen, demokratischen und gesellschaftlichen Effekte, Swiss Yearbook of Administrative Sciences 2020, S. 108). Soweit das eher nüchterne Fazit.

Die Studie stellt aber doch fest, dass sich im Ergebnis auf Stufe „Kriterien“ eine positive Veränderung bei sieben [sechs] Kriterien und eine negative bei drei [zwei] Kriterien zeigen. Dabei entwickeln sich die „finanzielle Leistungsfähigkeit“ (+5%), die „Professionalität“ (+14%) und die „Aussenwirkung“ (+18%) positiv. Auch die „Standortattraktivität“ (+10%), die „soziale Integration“ (+13%) und die „Identifikation mit der Gemeinde“ (+5%) gehören dazu. Umgekehrt ist eine Abnahme des „politischen Engagements“ (–10%) und der „Bürgernähe“ (–3%) festzustellen.

In der Detailanalyse zeigen die Ergebnisse für die Mehrheit der untersuchten Fusionsgemeinden eine zunehmende Professionalisierung in der Behörden- und Verwaltungstätigkeit, eine verbesserte Wahrnehmung und stärkere Position der Gemeinden innerhalb des Kantons sowie eine höhere Standortattraktivität. Es fällt auf, dass zum einen das politische Engagement in 59% aller Fusionsgemeinden nach der Fusion mehr oder weniger deutlich abnimmt (–2 bis –10 und mehr als –10 Indexpunkte). Zum anderen sind in einigen Untersuchungskriterien die Anteile an Gemeinden, die sich tendenziell positiv und negativ entwickelten, ausgeglichen. Dies trifft vor allem auf die Mitwirkung/IKZ (47% vs. 44%), die soziale Integration (47% vs. 35%) und bedingt auch auf die finanzielle Leistungsfähigkeit zu (53% vs. 36%). Des Weiteren scheint insbesondere die Identifikation mit den Gemeinden ausnehmend stabil zu sein. 62% aller Gemeinden zeigen hier keine wesentlichen Veränderungen (± 2 Indexpunkte). Ähnliches gilt auch für die Bürgernähe und die Verflechtung von lokaler Politik und Wirtschaft („Filz«/«Vetterliwirtschaft“), obschon bei einem wesentlichen Anteil der Gemeinden eine leichte Verschlechterung auftritt (44% resp. 38%) (Derungs & Fetz, Gemeindefusionen in der Schweiz: Evaluation der wirtschaftlichen, demokratischen und gesellschaftlichen Effekte, S. 119/120).

Aus der Analyse verschiedener Gruppenmerkmale wird zudem ersichtlich, dass die Rahmenbedingungen wie z.B. die Gemeindegrösse, der Gemeindetyp oder die Anzahl an der Fusion beteiligten Gemeinden die Fusionseffekte beeinflussen können, allerdings nur punktuell. Schliesslich lässt sich aus den Ergebnissen der Bevölkerungsbefragung schliessen, dass Gemeindefusionen tendenziell kritisch betrachtet, die fusionsbedingten Veränderungen aber kaum wahrgenommen werden (Derungs & Fetz, Gemeindefusionen in der Schweiz: Evaluation der wirtschaftlichen, demokratischen und gesellschaftlichen Effekte, S. 108).

Als Beispiel einer geglückten Fusion ist der Kanton Glarus zu erwähnen. 2011 wurden im Kanton Glarus 25 Gemeinden zu nur noch 3 Gemeinden zusammengeschlossen. Der Kanton Glarus zieht eine positive Bilanz: Insgesamt seien die Glarner Gemeinden durch die Reform gestärkt worden. Die Vorteile der Fusion seien nicht auf Einsparungen zu beschränken. Vielmehr hätten die neuen Strukturen den Handlungsspielraum der Gemeinden vergrössert und deren Autonomie gestärkt (Leuzinger, Die Megafusion hinterlässt eine Lücke, in: NZZ vom 3. September 2019, S. 14).

Die Thematik ist insgesamt differenziert zu beurteilen, da letztlich unterschiedliche und kantonsspezifische Faktoren zusammenspielen. Für den Kanton Appenzell Ausserrhoden sind zum unterbreiteten Gegenvorschlag namentlich die folgenden Stärken und Schwächen aufzuführen:

Stärken:

- Der Gegenvorschlag ist klar und eindeutig: Vier Gemeinden werden vorgegeben.
- Die neue Anzahl der Gemeinden wird auf Verfassungsstufe geregelt. Die weiteren Inhalte sind in einem anschliessenden Gesetzgebungsprozess zu erarbeiten.



- Der Gegenvorschlag führt zu einem konzentrierten Fusionsprozess; weitere Fusionsprozesse durch die Gemeinden selber erübrigen sich in der Folge auf längere Zeit.
- Die neuen Gemeinden bieten sich als Wahlkreise für die Kantonsratswahlen im Proporzsystem an.
- Durch grössere Einheiten kann eine erhöhte Professionalität erreicht werden.
- Die interkommunale Zusammenarbeit wird vereinfacht.
- Das politische Gewicht der Gemeinden gegenüber dem Kanton wird verstärkt (durch kleinere Zahl und erhöhte Professionalität; die Arbeit konzentriert sich nicht mehr auf eine reine Verwaltungstätigkeit).
- Grössere Gemeinden lassen grössere Pensen für Behördenmitglieder und Anstellungen zu; dadurch werden die Tätigkeiten attraktiver, und es lassen sich leichter Personen dafür finden.
- Der Gegenvorschlag stärkt die Verwaltungsstrukturen der Gemeinden, ohne indessen die Vereins- und Dorfstrukturen zu schwächen.
- Grössere Gemeinden sind leistungsfähiger und attraktiver für Neuzuzügerinnen und Neuzuzüger.
- Grössere Gemeinden sind in der Lage ein Gemeindeparlament einzuführen. Ein Gemeindeparlament kann die Qualität der Mitbestimmung in einer Gemeinde verbessern.
- Fusionen bringen gegenüber einer vertraglichen interkommunalen Zusammenarbeit diverse Vorteile: So werden gerade bei Zweckverbänden die demokratischen Mitbestimmungsmöglichkeiten in den einzelnen Gemeinden weitgehend eingeschränkt.

Schwächen:

- Mit der Fusion von Gemeinden werden meist historisch gewachsene Strukturen verändert. Die Folge davon kann ein Verlust von Identifikation mit dem Gemeinwesen, von Bürgernähe der Verwaltung und von Demokratiequalität sein (Schindler/Louis, Fusionen: Kein Patentrezept, Appenzeller Zeitung vom 17. März 2012, S. 45). Allerdings: Dies soll nicht heissen, dass Fusionen in jedem Fall abzulehnen sind, zumal solche Nachteile durch entsprechende flankierende Massnahmen aufgefangen werden könnten.
- Eine Vorgabe von „oben herab“ führt zu einer unerwünschten Zwangszusammenarbeit. Sie steht in einem Spannungsverhältnis zur Gemeindeautonomie.
- Die notwendige Zusammenarbeit kann bereits heute mithilfe von Verträgen und Zweckverbänden gestaltet werden: Fusionen sind damit nicht zwingend notwendig, verursachen aber einen grossen Aufwand.

Für den Regierungsrat überwiegen die Argumente, die für diesen Gegenvorschlag sprechen, deutlich. Auch die Ergebnisse aus dem Vernehmlassungsverfahren bestärken den Regierungsrat, dass diese Stossrichtung weiter zu verfolgen ist.

3. Inkrafttreten

Es empfiehlt sich, eine unmittelbare Inkraftsetzung des Gegenvorschlages mit der Annahme durch die Stimmberechtigten vorzusehen, auch wenn die notwendige Ausführungsgesetzgebung fehlt. Damit lässt sich vermeiden, dass eine vom Volk angenommene Teilrevision später wegen der Totalrevision der Verfassung formell nicht mehr in Kraft gesetzt werden kann.

Gemäss der aktuellen Zeitplanung für die Totalrevision der Kantonsverfassung ist vorgesehen, dass die Volksabstimmung zur neuen Kantonsverfassung im November 2023 stattfinden wird. Die Volksabstimmung über die Volksinitiative und den Gegenvorschlag ist für September 2022 geplant. Nach der Abstimmung über die Vorlage zur Gemeindestrukturreform wird der Entwurf zur Totalrevision der Kantonsverfassung in der Folge auf



geeignete Art und Weise angepasst, damit er mit dem Volksentscheid zu den Gemeindestrukturen im Einklang steht und die Frage der Gemeindestrukturen nicht innerhalb eines Jahres durch die Stimmberechtigten zwei Mal zu behandeln ist (Erläuternder Bericht vom 2. März 2021 zum Verfassungsentwurf für die Vernehmlassung, S. 6).

E. Finanzielle Auswirkungen

1. Allgemeines

Im Kanton Appenzell Ausserrhoden bestehen zwischen den Gemeinden grosse Unterschiede bezüglich ihrer Finanzlage. Damit ein Zusammenschluss zu vier Gemeinden möglich wird, ist eine Angleichung der Finanzsituationen zu prüfen. Die Akzeptanz einer reichen Gemeinde, mit einer finanziell schlecht stehenden Gemeinde zusammenzugehen, wird nur dann vorhanden sein, wenn diese Unterschiede verkleinert werden.

Bei der Gemeinde Herisau, die beim Gegenvorschlag in der heutigen Form bestehen bleibt, gibt es keinen Grund, Ausgleichsbeiträge zu zahlen. Da sie sich nicht mit andern Gemeinden zusammenschliesst, sind keine unterschiedlichen Finanzlagen auszugleichen.

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, die finanziellen Unterschiede der Gemeinden auszugleichen. Letztlich ist es eine politische Frage, wie hoch die Beträge sein sollen, die dafür zur Verfügung stehen.

2. Beseitigung der Bilanzfehlbeträge (analog Gemeindestrukturereform Glarus)

Im Kanton Glarus wurde ein Ausgleich unterschiedlicher Vermögensverhältnisse bei den sich zusammenschliessenden Gemeinden vorgenommen, indem in 1. Priorität eine Beseitigung der Bilanzfehlbeträge und in 2. Priorität eine Beseitigung oder Verminderung der Nettoschulden erfolgte (vgl. Vorlage des Regierungsrates des Kantons Glarus an den Landrat vom 20. September 2005, S. 82 ff.).

Die Gemeinden des Kantons Appenzell Ausserrhoden weisen für 2017–2019 keine Bilanzfehlbeträge auf (siehe Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 8. September 2020 über die Finanzlage der Gemeinden 2019, S. 5). Dieses Kriterium fällt daher nicht Betracht.

3. Beseitigung der Nettoschuld (analog Gemeindestrukturereform Glarus)

Bei der Beurteilung der Finanzlage ist zwischen der Leistungsfähigkeit der Laufenden Rechnung und der Vermögenslage (Bilanz) zu unterscheiden. Eine Gemeinde hat dann eine gute Vermögenslage, wenn sie über ein Nettovermögen verfügt. Dieses resp. die Nettoschuld bildete im Kanton Glarus die Grundlage für die Berechnung der Ausgleichsbeiträge (vgl. Vorlage des Regierungsrates des Kantons Glarus an den Landrat vom 20. September 2005, S. 82 ff.).

Von den Gemeinden des Kantons Appenzell Ausserrhoden weisen für das Jahr 2019 7 Gemeinden ein Nettovermögen und 13 Gemeinden eine Nettoverschuldung aus (siehe Gemeindefinanzstatistik 2019, S. 10). Netto-



vermögen bzw. -schuld wird hier verstanden als Finanzvermögen abzüglich Fremdkapital. Im Unterschied zum Kanton Glarus hat bereits einmal eine Ausfinanzierung der Nettoschulden der Gemeinden mit Erträgen des Nationalbankgoldes stattgefunden. Die Ausserrhoder Gemeinden konnten im Jahr 2007 besondere Erträge gutschreiben, als Anteile des Nationalbankgoldes an die Gemeinden des Kantons in der Höhe von insgesamt mehr als CHF 50 Mio. ausbezahlt wurden. Damit konnte die Verschuldung der Gemeinden deutlich reduziert werden (vgl. Steiner / Kaiser / Kettiger, Gemeindestrukturen im Kanton Appenzell Ausserrhoden, Analyse und mögliche Handlungsoptionen, Bern, 2012, S. 47). Auf Ausgleichsbeiträge an die Gemeinden für Nettoverschuldungen ist daher zu verzichten.

4. Ausgleichszahlungen für Veränderungen bei den Steuerfüssen

Berechnungen des mutmasslichen Steuerfusses einer Gemeinde Hinterland bzw. Mittelland bzw. Vorderland für natürliche Personen (anhand der Staatssteuer 2020) zeigen entsprechende Veränderungen bei einem Zusammenschluss der betreffenden Gemeinden. Die Berechnungen sind modellhaft und weisen naturgemäss Ungenauigkeiten auf. Sie erlauben aber doch einen Blick auf eine Entwicklung, die in der Grössenordnung stimmen dürfte.

Es fällt auf, dass im Hinterland (ohne Herisau) nach einem Zusammenschluss ein Steuerfuss erforderlich wäre, um die gleichen Steuereinnahmen zu generieren, der tiefer wäre als die jetzigen Steuerfüsse von vier der sechs Gemeinden. Im Mittelland läge der Steuerfuss tiefer als die jetzigen Steuerfüsse von vier der fünf Gemeinden. Und im Vorderland läge der Steuerfuss tiefer als die jetzigen Steuerfüsse von fünf der acht Gemeinden (vgl. Beilage 1.4.).

Soweit sich aufgrund der neuen Gemeindestrukturen ein Synergieeffekt und eine Verringerung des Steuerbedarfs ergibt, verringert sich der mutmassliche Steuerfuss nochmals. Die Synergieeffekte, welche sich durch eine bessere Nutzung der personellen und materiellen Ressourcen ergeben, sind schwer zu schätzen; es darf immerhin angenommen werden, dass sich Einsparungen ergeben werden. Insgesamt zeigen die empirischen Erkenntnisse zu den finanziellen Auswirkungen von Gemeindefusionen in der Schweiz ein gemischtes Bild. Teilweise werden für fusionierte Gemeinden Einsparungsmöglichkeiten von 3% bis 6% des Netto-Aufwandes simuliert (vgl. Derungs & Fetz, Gemeindefusionen in der Schweiz: Evaluation der wirtschaftlichen, demokratischen und gesellschaftlichen Effekte, S. 119/120). Bei einer entsprechend geschätzten Reduktion des Aufwandes von 5 Prozent läge dann sogar im Vorderland der Steuerfuss tiefer als die jetzigen Steuerfüsse von sieben der acht Gemeinden. Bei dieser Schätzung müsste für Stein und Schönengrund (Hinterland) ein höherer Steuerfuss um 0.25 Einheiten (plus 6.75 Prozent), für Teufen (Mittelland) ein höherer Steuerfuss um 0.30 Einheiten (plus 10.71 Prozent) und für Walzenhausen (Vorderland) ein höherer Steuerfuss um 0.20 Einheiten (plus 5.88 Prozent) eingerechnet werden (vgl. Beilage 1.5.).

Werden diese Erhöhungen in Relation zur Steuerbelastung von Kanton (3.3 Einheiten) und der betreffenden Gemeinden gesetzt, ergäben sich prozentuale Erhöhungen für Stein und Schönengrund (Hinterland) von 3.57 Prozent, für Teufen (Mittelland) von 4.92 Prozent und für Walzenhausen (Vorderland) von 2.99 Prozent.

Soweit ein neuer mutmasslicher Steuerfuss in einer fusionierten Gemeinde höher als der Steuerfuss einer beteiligten Gemeinde läge, könnten beispielsweise mit einer möglichen Ausgleichszahlung die entsprechenden höheren Differenzen aufgefangen werden. Dies für eine begrenzte Zeitdauer (von voraussichtlich drei Jahren).



Modalitäten und Umfang wären noch näher zu prüfen. Entsprechende Leistungen des Kantons würden Gegenstand einer entsprechenden Gesetzgebung, welche namentlich Modalitäten und Finanzierung regelt.

Zu prüfen wäre ebenso, ob und wie die Differenzen der Gemeinden zu beurteilen wären, die neu in der fusionierten Gemeinde auf einen tieferen Steuerfuss kämen.

5. Verzicht auf spätere administrative und finanzielle Unterstützung an Gemeinden, die sich zusammenschliessen wollen

Da sich bei einem Zusammenschluss gemäss dem Gegenvorschlag neu vier Gemeinden ergäben, könnte auf eine spätere administrative und finanzielle Unterstützung an Gemeinden, die sich zusammenschliessen wollen, verzichtet werden. Der Gegenvorschlag führt zu einem konzentrierten Fusionsprozess. Damit erübrigen sich weitere Fusionsprozesse durch die Gemeinden selber in der Folge auf längere Zeit.

6. Einheitlicher Steuerfuss bzw. Finanzausgleich

Selbst dann, wenn neu nur noch vier Gemeinden bestünden, wird kein einheitlicher Steuerfuss möglich sein; zu unterschiedlich bleiben auch hier die Bedürfnisse und die Leistungsfähigkeit. Dies spricht gegen einen kantonweit einheitlichen Steuerfuss in den zusammengeschlossenen Gemeinden. Allerdings muss die Wettbewerbsfähigkeit gewährleistet bleiben. Damit wird weiterhin ein Bedarf für einen kantonalen Finanz- und Lastenausgleich bestehen, der ein ausgewogenes Verhältnis der Steuerbelastung unter den Gemeinden bezweckt. Wie dieser inhaltlich aussehen wird, wird unter Berücksichtigung der neuen Gemeindestrukturen zu bestimmen sein. Immerhin wird der neue Finanzausgleich, welcher dem Gemeindezusammenschluss folgen muss, nur noch den Kanton und vier Gemeinden einbeziehen müssen. Diese Reduktion wird sich auch auf die Budgets, die Rechnungen, die Finanzpläne usw. auswirken. Zurzeit sind Revisionsarbeiten des Finanzausgleichsgesetzes im Gange. Das neue Finanzausgleichsgesetz soll fusionstauglich sein, d.h. die Ziele des Finanzausgleichs sollen sowohl bei 20 Gemeinden als auch bei weniger Gemeinden wirken. Weitere Aussagen dazu sind zurzeit noch nicht möglich.

7. Kosten für Projektorganisation

Die Organisation für einen Zusammenschluss zu vier Gemeinden würde einen grossen Einsatz erfordern. Zuerst muss der entsprechende grundsätzliche Wille dazu bekundet werden. In der Folge gilt es dann, eine Projektorganisation aufzustellen.

Die Kosten für eine Projektorganisation hängen von der entsprechenden Ausgestaltung ab. Wie bereits erwähnt, soll die Verantwortung für das Gesamtprojekt beim Regierungsrat liegen. Das Projekt ist jedoch zwingend gemeinsam vom Kanton und den Gemeinden zu führen. Die Projektorganisation ist entsprechend aufzubauen. Im Bedarfsfall ist ein Beizug von externen Ressourcen in Betracht zu ziehen. Dazu sind zurzeit noch keine weiteren Aussagen möglich. Ein Vergleich mit den Kosten für die Gemeindestrukturereform im Kanton Glarus ist kaum möglich, weil dieses Projekt und die auch die entsprechende Projektorganisation thematisch umfassender waren.



F. Personelle Auswirkungen

Gemeindezusammenschlüsse haben personelle Folgen. Sie sind für die Behördenmitglieder und Gemeindemitarbeitenden einerseits mit Zusatzaufwand und andererseits mit Unsicherheit verbunden. Die neuen Gemeinden müssen auch in Zukunft funktionieren. Dazu ist das Wissen und das Engagement der Behördenmitglieder und der Mitarbeitenden grundlegend. Aus diesem Grund ist eine transparente Personalpolitik während des gesamten Fusionsprozesses zentral und unerlässlich.

Aussagen zu den personellen Auswirkungen sind zurzeit noch nicht möglich. Das Ausmass ist unklar. Für den Regierungsrat ist äusserst wichtig, dass frühzeitig und umfassend orientiert wird und vorausschauend die erforderlichen Massnahmen geplant werden. Das Beispiel der Gemeindestrukturreform im Kanton Glarus zeigt sehr deutlich die enorm hohe Bedeutung dieses Bereichs.

G. Organisatorische Auswirkungen

Siehe dazu die Ausführungen unter Abschnitt H.a.

H. Weiteres Vorgehen

a) Zeit- und Massnahmenplanung, emotionale Aspekte, unbekannte Risiken

Bei einer Annahme des Gegenvorschlages durch die Stimmberechtigten werden die Namen der Gemeinden aus der Kantonsverfassung gestrichen, und es besteht ein verfassungsmässiger Auftrag, die bestehenden zwanzig Gemeinden zu vier Gemeinden zusammenzulegen. In Folge hätte die Umsetzung des Auftrages zu folgen und es wären die erforderlichen Massnahmen sowohl auf kantonaler als auch auf kommunaler Ebene zu treffen. Der Vollzug dieses weitreichenden Beschlusses braucht Zeit und verschiedene Gesetzesanpassungen (wie etwa im Bereich Gemeindegesetz, Finanzausgleichsgesetz und Gesetz über die politischen Rechte). Erlassen werden müssten Regelungen zu einer kantonalen Ausgleichsfinanzierung. Auf kommunaler Stufe erlassen werden müssten die Gemeindeordnungen und weitere angepasste Reglemente für die neuen Gemeinden. Sodann müssten die Gemeindebehörden und Gemeindeverwaltungen entsprechend organisiert und personell besetzt werden.

Die Umsetzung eines solchen umfassenden Zusammenlegungsprojektes ist äusserst anspruchsvoll. Die Verantwortung für das Gesamtprojekt liegt beim Regierungsrat. Das Projekt ist zwar kantonale, jedoch zwingend zusammen mit den Gemeinden zu führen. Die Projektorganisation wäre im Einzelnen noch zu bestimmen. Es wird Bereiche geben, die primär vom Kanton zu bearbeiten sind. Es wird Bereiche geben, die gemeinsam vom Kanton mit den Gemeinden zusammen zu bearbeiten sind. Und es wird Bereiche geben, für die die Gemeinden verantwortlich sind.

In den kantonalen und gemeinsamen Projekten sollen Rahmenbedingungen und Grundlagen erstellt werden. Gestützt darauf sollen in kommunalen Projekten die Detailorganisation der neuen Gemeinden entwickelt und Empfehlungen für die kommunalen Organisationen (Gemeindeverwaltungen, Gemeindebetriebe, Feuerwehren



usw.) erarbeitet werden. Ausserdem liegen die Bestimmung der neuen Gemeindeordnungen, Personal- und Besoldungsreglemente, Gemeindenamen, Gemeindewappen, Leitbilder usw. im Aufgabenbereich der kommunalen Projekte.

Eine entsprechend differenzierte Projektorganisation kannte der Kanton Glarus für die Umsetzung der Gemeindestrukturereform „GL 2011“. Eine Anlehnung an das Vorgehen im Kanton Glarus bietet sich an, soweit dies mit Blick auf die Verhältnisse von Appenzell Ausserrhoden zweckmässig ist.

Entsprechend sollen die erforderlichen Arbeiten im Rahmen eines Zeit- und Massnahmenplanes in einer Übersicht dargestellt werden. Finanzbedarf und Finanzierung des Projektes sind zu planen. Zudem sind etliche Regelungsbereiche anzugehen und vorzubereiten. Die Konzeptions- und Umsetzungsarbeiten sind vielfältig und herausfordernd. Sie sind vom Kanton und den Gemeinden gemeinsam zu führen.

Zu rechnen ist auch mit emotionalen Aspekten und unbekannten Risiken. Daher sind namentlich auch die folgenden Aspekte in die Projektarbeiten einzubeziehen:

- Regelmässige Kommunikation, transparente und partizipative Prozesse sind unerlässlich. Sie gehören zum Prozess der Akzeptanz.
- Jede Gemeinde bzw. jedes Dorf behält seine Identität. Es ist wichtig, die örtlichen Besonderheiten eines jeden Dorfes beizubehalten.
- Wichtig sind das Gleichgewicht und die gleiche Behandlung zwischen den Gemeinden bzw. Dörfern. Insbesondere bei Investitionen ist dies von Bedeutung.

Letztlich wird insbesondere die Umsetzung von Fusionsentscheiden mit einer gründlichen Vorbereitung, einem sorgfältigen Vollzug und einer umsichtigen Führung mit einer guten Kommunikation eine wichtige Rolle spielen (Derungs & Fetz, Gemeindefusionen in der Schweiz: Evaluation der wirtschaftlichen, demokratischen und gesellschaftlichen Effekte, S. 123).

b) Strukturen der Erbschaftsämtler und der Grundbuchämter

Mit den Gemeindestrukturen hängen direkt auch die Strukturen der kommunalen Erbschaftsämtler und der kommunalen Grundbuchämter zusammen. Der Regierungsrat hatte sich im Rechenschaftsbericht 2017 zu dieser Thematik wie folgt geäussert: *„Aus Sicht des Regierungsrates besteht Handlungsbedarf für eine Revision der Bestimmungen des Erbrechts im EG zum ZGB. Dabei muss auch die Frage der Organisation überprüft werden. Der Regierungsrat beabsichtigt, die Thematik aufzunehmen und zusammen mit der grundlegenden Überprüfung der Grundbuchorganisation in Appenzell Ausserrhoden zu verbinden. Diese hatte er ebenfalls bereits im letzten Rechenschaftsbericht angesprochen. Beide Themen hängen mit der Überprüfung der Strukturen von Kanton und Gemeinden zusammen, die Gegenstand des laufenden Regierungsprogramms ist“* (Rechenschaftsbericht 2017, S. 61).

Die weiteren Arbeiten für Änderungen in der Erbrechts- und/oder Grundbuchorganisation mussten bisher zurückgestellt werden. Die verschiedenen Strukturfragen hängen zusammen. Die Vernehmlassung zu den Gemeindestrukturen zeigte grundsätzlich eine grosse Offenheit gegenüber grösseren Organisationsstrukturen. Zudem zeigt sich auch in der Praxis, dass die Gemeinden zunehmend eine Zusammenarbeit im Grundbuchbereich suchen. Die Arbeiten zur Grundbuchorganisation werden daher wieder aufgenommen, und es werden Vorschläge für eine Strukturbereinigung erarbeitet. In diesem Zusammenhang ist namentlich zu prüfen, inwie-



weit auch Fragen der Organisation im Erbschaftswesen bereits jetzt schon oder auf einen späteren Zeitpunkt einzubeziehen sind.

I. Finanzierung

Soweit der Kanton Ausgleichszahlungen für Veränderungen bei den Steuerfüssen an zusammengeschlossene Gemeinden leisten wird, erfolgen diese aus ordentlichen Staatsmitteln. Wie bereits erwähnt, würde eine solche Finanzierung Gegenstand einer entsprechenden Gesetzgebung, welche namentlich Modalitäten und Finanzierung regelt. Dazu sind zurzeit noch keine weiteren Aussagen möglich.

J. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Der Regierungsrat eröffnete am 20. August 2020 ein Vernehmlassungsverfahren zu drei Varianten für einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“.

Es gingen 42 Vernehmlassungsantworten ein. Der Regierungsrat hat unter Berücksichtigung der eingegangenen Antworten die zur Diskussion gestellten drei Varianten nochmals geprüft. Bemerkungen zu aufgeworfenen Fragestellungen sind teilweise in den vorliegenden Bericht eingeflossen.

Inhaltlich haben sich die Vernehmlassungsteilnehmenden zumeist eingehend mit den drei Varianten auseinandergesetzt. Die Beurteilungen sind teilweise nicht ganz eindeutig. Keine der drei Varianten fiel in der Beurteilung deutlich ab:

- 9 Beiträge sprechen sich für Variante 1 aus. 5 Beiträge sprechen sich für Variante 2 aus. 16 Beiträge sprechen sich für Variante 3 aus.
- Weitere 5 Beiträge könnten Variante 1 zustimmen. Weitere 5 Beiträge könnten Variante 2 zustimmen. Weitere 2 Beiträge könnten Variante 3 zustimmen.

Die Fragen aus der Vernehmlassung beziehen sich zumeist auf finanzielle Aspekte. Daneben kommen Fragen zum weiteren Vorgehen, zur Beteiligung der Gemeinden, zu emotionalen Aspekten und zu unbekannten Risiken zur Sprache. Teilweise wird auf Fragen und Anliegen in der Auswertung der Vernehmlassung eingegangen. Die detaillierte Auswertung der Vernehmlassung findet sich in Beilage 1.3. Zu Fragen zum weiteren Vorgehen, zur Beteiligung der Gemeinden, zu emotionalen Aspekten und unbekannten Risiken finden sich Ausführungen unter Abschnitt H.a. der Erwägungen.



K. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. die Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“ abzulehnen,
2. dem Gegenvorschlag des Regierungsrates zuzustimmen,
3. eine Abstimmungsempfehlung auszusprechen,
4. den Stimmberechtigten zu empfehlen, die Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“ abzulehnen und dem Gegenvorschlag zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Alfred Stricker

sign. Roger Nobs

Alfred Stricker, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1	Synopse Volksinitiative
Beilage 1.2	Synopse Gegenvorschlag
Beilage 1.3	Auswertung Vernehmlassung
Beilage 1.4	Berechnungen mutmasslicher Steuerfuss ohne Reduktion durch Fusion
Beilage 1.5	Berechnungen mutmasslicher Steuerfuss mit Reduktion durch Fusion

Synopse Volksinitiative

Teilrevision der Kantonsverfassung (Volksinitiative "Starke Ausserrhoder Gemeinden")

Geltendes Recht	Kantonale Volksinitiative "Starke Ausserrhoder Gemeinden"
	I.
	Der Erlass «Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. (bGS 111.1) vom 30. April 1995 (Stand 1. Juni 2015)» wird wie folgt geändert:
Art. 2 Kantonsgebiet ¹ Der Kanton Appenzell Ausserrhoden besteht aus den Gemeinden Urnäsch, Herisau, Schwellbrunn, Hundwil, Stein, Schönengrund, Waldstatt, Teufen, Bühler, Gais, Speicher, Trogen, Rehetobel, Wald, Grub, Heiden, Wolfhalden, Lutzenberg, Walzenhausen und Reute.	¹ Der Kanton Appenzell Ausserrhoden gliedert sich in Gemeinden.
	Art. 103^{bis} Zusammenschlüsse von Gemeinden ¹ Der Kanton unterstützt und fördert Zusammenschlüsse von Gemeinden im Interesse einer wirksamen Aufgabenerfüllung und eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes. Das Nähere regelt das Gesetz.
	Art. 115^{bis} Bestand und Gebiet der Gemeinden ¹ Bis zum Inkrafttreten des Gesetzes nach Art. 103 ^{bis} gelten der bisherige Bestand und das bisherige Gebiet der Gemeinden.
	II.
	<i>Keine Fremdänderungen.</i>
	III.
	<i>Keine Fremdaufhebungen.</i>

Synopse Gegenvorschlag

Teilrevision der Kantonsverfassung (Volksinitiative "Starke Ausserrhoder Gemeinden")

Geltendes Recht	Gegenvorschlag Regierungsrat, 11. Mai 2021
	I.
	Der Erlass «Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. (bGS 111.1) vom 30. April 1995 (Stand 1. Juni 2015)» wird wie folgt geändert:
Art. 2 Kantonsgebiet ¹ Der Kanton Appenzell Ausserrhoden besteht aus den Gemeinden Urnäsch, Herisau, Schwellbrunn, Hundwil, Stein, Schönengrund, Waldstatt, Teufen, Bühler, Gais, Speicher, Trogen, Rehetobel, Wald, Grub, Heiden, Wolfhalden, Lutzenberg, Walzenhausen und Reute.	¹ Der Kanton Appenzell Ausserrhoden gliedert sich in Gemeinden. Das Gesetz regelt Bestand und Gebiet der Gemeinden.
	Art. 117^{quater} Zusammenlegung von Gemeinden ¹ Die bestehenden Gemeinden Urnäsch, Herisau, Schwellbrunn, Hundwil, Stein, Schönengrund, Waldstatt, Teufen, Bühler, Gais, Speicher, Trogen, Rehetobel, Wald, Grub, Heiden, Wolfhalden, Lutzenberg, Walzenhausen und Reute werden zu vier Gemeinden zusammengelegt. ² Das Gesetz regelt das Nähere.
	II.
	<i>Keine Fremdänderungen.</i>
	III.
	<i>Keine Fremdaufhebungen.</i>

Geltendes Recht	Gegenvorschlag Regierungsrat, 11. Mai 2021
	IV. Diese Änderung tritt mit der Annahme durch die Stimmberechtigten in Kraft. Die Übergangsbestimmung von Art. 117^{quater} gilt bis zum Inkrafttreten des Gesetzes über die Zusammenlegung der Gemeinden. Im Falle einer Totalrevision wird sie ohne erneute Beschlussfassung als Übergangsbestimmung in die neue Kantonsverfassung aufgenommen.

0200.493**Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“; Gegenvorschlag; Auswertung der Vernehmlassung (Stand: 21. Januar 2021)****A. Allgemeine Bemerkungen / Übersicht****1. Eingeladene**

	Kantonale Behörden		Variante 1	Variante 2	Variante 3
1	Obergericht	Keine Eingabe			
2	Kantonsgericht	Keine Eingabe			
3	Finanzkontrolle	Keine Eingabe			
4	Datenschutz-Kontrollorgan		k.A.	k.A.	k.A.
	Gemeinden				
5	Bühler		Evtl.	Evtl.	Evtl.
6	Gais		Nein	Nein	Nein
7	Grub		Evtl.		
8	Heiden		Ja oder Variante mit 3 Gemein- den	Nein	Nein
9	Herisau		Evtl.	Evtl.	Evtl.
10	Hundwil			Variante mit 3 – 6 Ge- meinden	

11	Lutzenberg			Ja	
12	Rehetobel				Ja
13	Reute		Kritisch	Nein	Ja
14	Schönengrund		Nein	Nein	Nein
15	Schwellbrunn		Nein	Nein	Ja
16	Speicher		Nein	Nein	Ja
17	Stein		Nein	Nein	Ja
18	Teufen		Nein	Evtl.	Skeptisch
19	Trogen		Ja		Ja (Minimalziel)
20	Urnäsch		Nein	Nein	Ja
21	Wald				Ja
22	Waldstatt		Nein	Nein	Ja
23	Walzenhausen				Ja
24	Wolfhalden				Ja
25	Gemeindepräsidienkonferenz von Appenzell Ausserrhoden		Noch keine Festlegung	Noch keine Festlegung	Noch keine Festlegung
26	Gemeindeschreiberkonferenz von Appenzell Ausserrhoden	Keine Eingabe			
	Kirchen				
27	Evangelisch-reformierter Kirchenrat beider Appenzell	Keine Eingabe			
28	Verband römisch-katholischer Kirchgemeinden	Keine Eingabe			
	Angestelltenvertretungen				
29	Verbändekonferenz	Keine Eingabe			
30	LAR Lehrerverein Appenzell Ausserrhoden				Ja
	Parteien				

31	CVP AR (CVP)			Ja	
32	EDU Appenzellerland (EDU)				Ja
33	EVP AR (EVP)		Variante mit 3 Gemeinden		
34	FDP.Die Liberalen AR (FDP)		Evtl.	Evtl.	Ja
35	Junge Grüne Appenzellerland		Nein	Nein	Ja
36	Jungfreisinnige Ausserrhoden (JF)		Ja		
37	JSVP AR (JSVP)	Keine Eingabe			
38	JUSO Regiogruppe AR/AI (JUSO)	Keine Eingabe			
39	SP AR (SP)		Ja		
40	SVP AR (SVP)		Ja		
41	Parteiunabhängige AR (PU)		Ja oder Variante mit 3 Gemeinden (relative Mehrheit)	Evtl. oder Variante mit 1 – 16 Gemeinden (gewichtige Minderheit)	Ja (Minimalziel)
	Verbände und Organisationen				
42	Frauenzentrale Appenzell Ausserrhoden	Ausdrücklicher Verzicht			
43	Gewerbeverband Appenzell Ausserrhoden	Keine Eingabe			
44	Gewerkschaftsbund Appenzell Ausserrhoden	Keine Eingabe			
45	Industrieverein Appenzell Ausserrhoden	Ausdrücklicher Verzicht			
46	Industrie- und Handelskammer St. Gallen-Appenzell	Keine Eingabe			
47	Bauernverband Appenzell Ausserrhoden				Ja

2. Zusätzliche Teilnehmer

48	Walter Knöpfel, Oberbüren SG	Variante mit 3 Gemeinden oder Wieder-vereinigung AR und AI		
49	IG Starkes Ausserrhoden		Ja	
50	FDP.Die Liberalen Urnäsch, Handwerker- und Gewerbeverein Urnäsch, Land- und Alpwirtschaftlicher Verein Urnäsch, Verein Urnäsch, Urnäsch mitenand	Evtl.		
51	Reto Müller, Waldstatt	Ja		
52	Lesegesellschaft Schachen-Reute		Ja	
53	Verein Appenzellerland über dem Bodensee			Ja Ergänzt um das verbindliche Ziel einer sinnvollen Reduktion der Anzahl Gemeinden und durch einen verbindlichen Prozess.
54	Willi Rohner, Rehetobel	Kritisch		

B. Bemerkungen zu den drei Varianten des Regierungsrates gemäss Vernehmlassung vom 20. August 2020

Variante 1:	Reduktion der Anzahl Gemeinden von heute 20 auf neu 4 (starke Reduktion)
Variante 2:	Reduktion der Anzahl Gemeinden von heute 20 auf neu 4 bis 16 Gemeinden (mittlere Reduktion)
Variante 3:	Streichung der Namen der Gemeinden aus der Verfassung (Art. 2 KV) und Aufnahme einer neuen Rechtsgrundlage in der Verfassung betr. administrative und finanzielle Unterstützung von Gemeindefusionen (keine Reduktion)

	Teilnehmer	Vernehmlassungsantworten Wesentliche Aussagen	Stellungnahme Fragen	Bemerkungen und Stellungnahme des Regierungsrates
4	Datenschutz-Kontrollorgan	Aus meiner Perspektive als Datenschutz-Kontrollorgan habe ich keine Bemerkungen zur Vorlage, ausser vielleicht, dass sich die ungeteilte Aufsichtszuständigkeit des DSKO (also sowohl für den Kanton wie für die Gemeinden) in der Praxis bewährt und daher auch bei der Schaffung von grösseren Gemeinden beibehalten werden sollte.	Die ungeteilte Aufsichtszuständigkeit des DSKO (also sowohl für den Kanton wie für die Gemeinden) hat sich in der Praxis bewährt und sollte daher auch bei der Schaffung von grösseren Gemeinden beibehalten werden.	Kenntnisnahme.
5	Bühler	Der Gemeinderat begrüsst es, dass die Diskussionen jetzt geführt werden und die Gemeinden die Möglichkeiten erhalten, sich zu äussern. Im Grundsatz ist seine Haltung gegenüber Fusionen offen, sofern diese dem Willen und Auftrag des Volkes entsprechen. Umso wichtiger erachtet er deshalb das partizipative Vorgehen zur Einbindung von Volk und Behörden sowie transparente und sorgfältig ausgearbeitete Informationen für den Meinungsbildungsprozess. Im Weiteren erachtet es der Gemeinderat Bühler für absolut notwendig, dass für die Erteilung eines Auftrages zum Fusionierungsprozess oder die Priorisierung der Variantenabwägung mittels Volksabstimmung	Offen für die drei Varianten.	Kenntnisnahme. Dies wird der Fall sein. Der Auftrag zum Fusionierungsprozess und die Priorisierung der Variantenabwägung erfolgen

		mung erfolgen sollte.		mittels Volksabstimmung zur Verfassungsänderung.
6	Gais	Nach eingehender Sichtung und Beratung der ausführlichen Unterlagen vertritt der Gemeinderat Gais einhellig eine andere Meinung als der Regierungsrat. Daher ist eine Umsetzung eines Verfassungsartikels gleich nach der Annahme der Stimmberechtigten und dies ohne die dazugehörenden gesetzlichen Bestimmungen ein fataler Irrtum und schlicht nicht nachvollziehbar. Wie bereits dargelegt, weisen alle Varianten ihre Stärken wie auch Schwächen auf. Der radikale Vorschlag der Regierung ist ebenfalls - wie die anderen Varianten auch - nicht zu Ende gedacht. Viele Fragen bleiben offen. Fazit Der Gemeinderat kann sich für keine seitens der Regierung vorgeschlagenen Varianten erwärmen. Dies führt dazu, dass das Anliegen der «IG Starke Ausserrhoden Gemeinden» unterstützt wird.	Ablehnung der Varianten 1 - 3. Unterstützung des Anliegens der «IG Starke Ausserrhoden Gemeinden».	Kenntnisnahme. Mit der Annahme der Verfassungsänderung wird erst ein grundsätzlicher Auftrag erteilt. Die inhaltliche Ausgestaltung im Einzelnen und die entsprechenden Umsetzungs- und Gesetzgebungsarbeiten folgen im Anschluss.
7	Grub	Es kann festgehalten werden, dass der Gemeinderat konsultativ mehrheitlich - aber nicht einheitlich - bereit ist, in die Diskussion über eine Reduktion der Gemeinden einzusteigen. Die Vorlage lässt viele Fragen offen. Der Gemeinderat ist weiter offen für eine vertiefte Diskussion und ist gerne bereit, sich in diesen Prozess einzubringen.	Zustimmung zu Variante 1 (konsultativ mehrheitlich).	Kenntnisnahme. Es ist zutreffend, dass noch viele Fragen offen sind. Es geht vorerst um eine grundsätzliche Fragestellung. Nach deren Be-

		Konsultativabstimmung des Gemeinderates: Variante 1: 4 Variante 2: 1 Variante 3: 2 Fazit der gemeinderätlichen Diskussion Es kann festgehalten werden, dass der Gemeinderat konsultativ mehrheitlich - aber nicht einheitlich - bereit ist, in die Diskussion über eine Reduktion der Gemeinden einzusteigen. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass eine starke Minderheit auf Freiwilligkeit setzt. Allen gemein ist, dass es noch mehr und konkretere Informationen zu den Vorstellungen und Varianten braucht, um in eine vertiefte und substanzielle Diskussion eintreten zu können.		antwortung kann die inhaltliche Ausgestaltung und Umsetzung an die Hand genommen werden.
8	Heiden	Allgemein Der Regierungsrat hat mit seinem Gegenvorschlag eine wichtige Debatte angestoßen. Der Gemeinderat Heiden befürwortet die Führung einer solchen Debatte. Die Variante 1, welche eine Zusammenlegung auf kantonsweit vier Gemeinden vorsieht, wird favorisiert. Da dem Gemeinderat Heiden auch eine Variante mit drei Gemeinden als möglich erscheint, soll in der Verfassung die Anzahl mit "maximal vier Gemeinden" ergänzt werden. Die weiteren Varianten werden vom Gemeinderat abgelehnt, da mit diesen die dringend nötige Strukturreform durch Diskussionen bei der Ausgestaltung (Variante 2) oder durch fehlende Motivation der Ge-	Zustimmung zu Variante 1 oder Variante mit drei Gemeinden. Varianten 2 und 3 werden abgelehnt. Da dem Gemeinderat Heiden auch eine Variante mit drei Gemeinden als möglich erscheint, soll in der Verfassung die Anzahl mit "maximal vier Gemeinden" ergänzt werden.	Kenntnisnahme. Verzicht auf Variante mit drei Gemeinden (vgl. auch Vorschläge Hundwil, EVP, PU und Walter Knöpfel).

		meinden (Variante 3) ins Leere verlaufen würden. Gemeinde Vorderland Der Gemeinderat Heiden begrüsst die Schaffung einer Gemeinde mit Gemeindeparlament, welche dem ehemaligen Bezirk Vorderland entspricht. Unterstützung durch Kanton Eine finanzielle und organisatorische Unterstützung durch den Kanton ist unabhängig von den unterbreiteten Varianten zwingend nötig. Der Kanton muss sich dabei Gedanken machen, wie die unterschiedlichen finanziellen Voraussetzungen der Gemeinden bei Fusionen aufgefangen werden können. Bei der Ausgestaltung der Gemeindefusion muss der Kanton eine wichtige Unterstützungsposition einnehmen und die Gemeinden eng begleiten.		Vgl. dazu den Erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage, S. 9: Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass eine gewisse Anschubfinanzierung zum Gelingen des ganzen Projektes beitragen kann. Er ist bereit eine entsprechende Finanzierung zu prüfen. Auch eine Unterstützung durch den Kanton wird als wichtig beurteilt und wird im Rahmen einer partizipativen Projektorganisation gesehen.
9	Herisau	Zusammengelegt werden sollen in erster Linie die kommunalen Verwaltungen. Eine solche Zusammenlegung wird zudem die gewachsenen und äusserst komplexen Strukturen der vertraglichen Zusammenarbeit wesentlich vereinfachen. Diese nüchterne Zielsetzung wird vom Gemeinderat Herisau grundlegend unterstützt. Aus keiner der drei Varianten zur Vernehmlassung, die der Regierungsrat als möglichen Gegenvor-	Alle drei Varianten 1 – 3 sind denkbar. Fragen (zu Variante 1): 1. Hat der Regierungsrat eine Vorstellung zum (zeitlichen und thematischen) Fahrplan? Wenn ja, wie lautet diese inhaltlich? 2. Hat sich der Regierungsrat Gedanken dazu gemacht, wie „Betroffene« (Gemeinden) wirksam zu „Beteilig-	Kenntnisnahme. Beantwortung der Fragen: 1. Der zeitliche und thematische Fahrplan ist noch nicht bestimmt. 2. Die inhaltliche Ausgestaltung soll im Rahmen einer noch zu bestimmenden Projektorganisation erfol-

		schlag zur Volksinitiative vorsieht, werden für den Gemeinderat direkte Auswirkungen auf den Bestand und die Organisation der Einwohnergemeinde Herisau ersichtlich. Der Gemeinderat Herisau spricht sich aus seiner Warte gegen keine der drei Varianten aus. Aus seiner Sicht sind alle Varianten denkbar. Um über eine Unterstützung der Regierung mit Blick auf deren bevorzugte Variante 1 zu befinden, bittet der Gemeinderat um die Beantwortung nachfolgender Fragen: - Hat der Regierungsrat eine Vorstellung zum (zeitlichen und thematischen) Fahrplan? Wenn ja, wie lautet diese inhaltlich? - Hat sich der Regierungsrat Gedanken dazu gemacht, wie „Betroffene« (Gemeinden) wirksam zu „Beteiligten“, werden? Wenn ja, wie sehen diese Pläne aus? - Ist es für den Regierungsrat denkbar, gesetzgeberisch darauf Einfluss zu nehmen, dass auf dem Gemeindegebiet gebietsspezifisch mehrere entscheidbefugte Kommissionen (z.B. Baukommissionen) gebildet werden können? - Ist es für den Regierungsrat denkbar, für die vier neuen Gemeinden einen einheitlichen Steuerfuss (Steuereinheit) aus Kantonsmitteln zu alimentieren?	ten“, werden? Wenn ja, wie sehen diese Pläne aus? 3. Ist es für den Regierungsrat denkbar, gesetzgeberisch darauf Einfluss zu nehmen, dass auf dem Gemeindegebiet gebietsspezifisch mehrere entscheidbefugte Kommissionen (z.B. Baukommissionen) gebildet werden können? 4. Ist es für den Regierungsrat denkbar, für die vier neuen Gemeinden einen einheitlichen Steuerfuss (Steuereinheit) aus Kantonsmitteln zu alimentieren?	gen. In dieser Projektorganisation sollen der Kanton und die Gemeinden mitwirken. Innerhalb der kantonalen gesetzlichen Rahmenbedingungen gestalten letztlich die Gemeinden unter Einbezug der Bevölkerung die Organisation der neuen Gemeinden 3. Die Frage ist zu prüfen. Mehrere entscheidbefugte Kommissionen im gleichen Sachbereich dürften aber wenig Sinn machen. 4. Nein. Genauso wie heute die 20 Gemeinden unterschiedliche Steuerfüsse haben, würden auch vier Gemeinden unterschiedliche Steuerfüsse aufweisen. Ein ausgewogenes Verhältnis der Steuerbelastung wäre – wie heute – mit einem Finanzausgleich anzustreben.
10	Hundwil	Allgemein Wir (Gemeinderat Hundwil) sehen Handlungsbedarf in den Gemeindestrukturen. Das Thema soll angepackt und gut geplant werden.	Zustimmung zu Variante 2 mit eigener Variante: Reduktion der Anzahl Gemeinden von heute 20 auf neu 3 bis 6 Gemeinden.	Kenntnisnahme. Verzicht auf Variante mit drei Gemeinden (vgl. Heiden).

		Es muss darauf hingewirkt werden, dass der Charakter und die Dörfer als solche bei Fusionen erhalten bleiben. Zu den vorgeschlagenen Varianten: Bei allen vorgeschlagenen Varianten sind Vor- und Nachteile gegeben. Dass die Gemeinde Herisau eigenständig bleiben soll, ist nachvollziehbar. Am ehesten entspricht uns die Variante 2. Diese weist aus unserer Sicht noch einige Problemfelder auf und müsste dementsprechend optimiert werden. Zudem ist für uns der Spielraum von 4 – 16 Gemeinden viel zu gross und eine Fusion auf max. 16 Gemeinden kaum lohnenswert. Vorstellbar wäre, die Variante auf 4 – 8 Gemeinden zu reduzieren. Eine finanzielle Unterstützung durch den Kanton ist bei sämtlichen Varianten unumgänglich. Vorschlag des Gemeinderates Hundwil Da uns keine der vorgeschlagenen Varianten zu 100 % überzeugt, erläutern wir Ihnen gerne unsere Variante. In dieser wird der Kanton Appenzell Ausser-rhoden in 3 - 6 Gemeinden (z. B. Herisau, Hinterland und Vorderland) unterteilt. Anregungen Damit kein Dorf innerhalb einer Fusionsgemeinde benachteiligt wäre, soll in jeder ein Amt vertreten sein.		
--	--	---	--	--

		Zudem ist es wichtig, die Eigenheiten, die Identität und den Charakter eines Dorfes beizubehalten. Bei Fusionen muss beachtet werden, dass Kooperationen auf die zusammengeschlossenen Gemeinden ausgeweitet werden. Vereinbarungen, die vor einer Fusion unterzeichnet wurden, müssten geprüft, korrigiert und möglicherweise ersetzt werden. Uns ist ein grosses Anliegen, dass ein geeignetes Abstimmungsverfahren gefunden wird. Es ist nicht zu vertreten, dass sich Gemeinden, die nicht von der abzustimmenden Fusion betroffen sind, einbringen dürfen. Es sollten nur diejenigen Gemeinden über eine Fusion abstimmen dürfen, die es betrifft. Ausserdem müsste für eine Fusion die Mehrheit der Stimmbevölkerung jeder einzelnen Stimmrechtsgemeinden die Vorlage annehmen. Die Grundvoraussetzungen der jetzigen Gemeinde bleiben bestehen. Aus diesem Grund muss an einem neu geprüften Finanzausgleich festgehalten werden. Bei allen Varianten muss ein entsprechendes Gesetz die Einzelheiten regeln. Aktuell herrscht grosse Ungewissheit, was dieses Gesetz beinhaltet. Für eine weitere Beratung müssten gewisse Eckpunkte bekannt sein.		
11	Lutzenberg	Der Gemeinderat Lutzenberg ist sich einig, dass eine Slowmotion Fusionierung 4-16 die Zukunft ist (Variante 2).	Zustimmung zu Variante 2.	Kenntnisnahme.
12	Rehetobel	Der Rat begrüsst die nun von der Regierung angestossene Diskussion über die künftigen Gemeindestrukturen in unserem Kanton.	Zustimmung zu Variante 3.	Kenntnisnahme.

		Unterstützung der Variante 3 Die von uns unterstützte Variante ermöglicht einen von der Basis getragenen, von der kommunalen Politik unterstützten und vom Kanton geförderten kooperativen Fusionsprozess. Die Legitimation und Akzeptanz eines solchen Vorgehens ist für alle Beteiligten ungleich höher als eine "Zwangsverheiratung" von unwilligen Partnern/innen.		
13	Reute	Eine fundierte Stellungnahme zu den vorgeschlagenen Varianten kann ohne Kenntnis der Grundzüge der nachfolgenden Gesetzgebung gar nicht gemacht werden. Der radikalste Umbau des Kantons in seiner Geschichte wird auf gerade einmal 10 Seiten erläuterndem Bericht abgehandelt. Wie sollen die Stimmberechtigten über eine Variante abstimmen, wenn überhaupt nicht klar ist, in welche Richtung die spätere Gesetzgebung gehen wird? Welche Gemeinden würden zum Beispiel in Variante 2 zwangsfusioniert? Welche Kriterien würden angewendet? Wie wären die Grossgemeinden in Variante 1 organisiert? Die Variante 3 wird grundsätzlich begrüsst. Wenn es zu zwangsweisen Zusammenschlüssen kommen soll, sind die Varianten 1 und 2 gegeneinander abzuwiegen. Die Variante 2 mit 4 bis 16 Gemeinden wird abgelehnt. Radikal, aber grundsätzlich realistischer wäre die Variante 1. Die nachfolgenden Erwägungen beziehen sich denn auch hauptsächlich auf diese Variante:	Fragen zu Variante 1. Ablehnung von Variante 2. Zustimmung zu Variante 3. Fragen: 1. Wie sollen die Stimmberechtigten über eine Variante abstimmen, wenn überhaupt nicht klar ist, in welche Richtung die spätere Gesetzgebung gehen wird? 2. Welche Gemeinden würden zum Beispiel in Variante 2 zwangsfusioniert? 3. Welche Kriterien würden angewendet? 4. Wie wären die Grossgemeinden in Variante 1 organisiert?	Kenntnisnahme. Beantwortung der Fragen: 1. Die anschliessende Gesetzgebung ist vom Kanton zusammen mit den Gemeinden vorzunehmen. In der jetzigen Phase geht es um eine grundsätzliche Zielsetzung, deren Inhalte im Anschluss zu erarbeiten sind. 2. Wie eine Lösung nach Variante 2 inhaltlich aussehen kann, wäre in einem anschliessenden Prozess von Kanton und Gemeinden zu entwickeln (siehe dazu den erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage, S. 9). 3. Auch die anzuwendenden

		Hauptsächlicher Kritikpunkt ist die Ungewissheit, wie die Interessen der ehemaligen kleinen Gemeinden in der Grossgemeinde vertreten werden können Völlig unklar ist, wie eine Grossgemeinde politisch organisiert wäre.		Kriterien wären in einem folgenden Prozess zu bestimmen. 4. Die Organisation der Gemeinden nach Variante 1 wäre in den Grundzügen vom Kanton zusammen mit den Gemeinden zu bestimmen und auf Gesetzesstufe festzulegen. Im Rahmen der gesetzlichen Regelungen organisieren sich dann die Gemeinden selber.
14	Schönengrund	Von aussen und ganz nüchtern betrachtet scheint die Variante 1 die - auch auf lange Sicht - optimalste Lösung darzustellen. Für eine kleine Gemeinde wie Schönengrund würde jedoch ein Zusammenschluss - ob nun zu vier oder mehr Gemeinden - dazu führen, dass sie einer kompletten Fremdverwaltung unterworfen wäre. Die Chancen, dass eine Person aus Schönengrund in ein Amt der neuen Gemeinde gewählt würde, wäre relativ gering bis nicht existierend. Aus diesem Grund und auch aufgrund unserer gut abgestützten Situation mit Zweckverbänden im Kanton Appenzell Ausserrhoden wie auch im benachbarten Kanton St. Gallen, ist für Schönengrund ein Zusammenschluss mit anderen Ausserrhoder Nachbargemeinden aus heutiger Sicht nicht sinnvoll. Viel	Ablehnung der Varianten 1 – 3. Für Schönengrund müsste ein Kantonswechsel möglich sein.	Kenntnisnahme.

		mehr müsste es möglich sein, dass auch ein Kantonswechsel durchführbar wäre.		
15	Schwellbrunn	Der Gemeinderat Schwellbrunn unterstützt die nun endlich angerollte Diskussion zur Volksinitiative "Starke Ausserrhoder Gemeinden" Fazit zu Variante 1: Variante 1 wird abgelehnt. Die Frage: "Was gewinnen wird durch die Fusion mit den anderen Hinterländer-Gemeinden?" muss im Sinne der obigen Erwägungen wie folgt zusammenfassend negativ beantwortet werden: Im Moment sehen wir wenige Vorteile bei dieser Variante resp. es können de facto ausschliesslich Nachteile festgestellt werden. Die Regierung hat es in der Vernehmlassung unterlassen ein relevantes Pro Argument aufzufahren. Die Variante 2 wird ebenfalls abgelehnt: Die Variante 2 wird abgelehnt, obwohl diese Variante nicht zu radikalen Zwangsfusionen führt und somit keinen Fusionszwang für alle Gemeinden (exkl. Herisau) auslöst. Diese Variante führt zu einer Kompromisslösung, ist aber wenig konkret und hat analog Variante 1 viele Fragezeichen. Die Variante 3 (gemäss IG starkes Ausserrhoden) wird unterstützt: Weiteres Anliegen zum Abstimmungsverfahren Grundsätzlich sollte keine Ausserrhoder Gemeinde zu einer Zwangsfusion genötigt werden. Vorderländer oder Mittelländer Gemeinden sollten nicht über	Stellungnahme teilweise identisch wie Urnäsch. Ablehnung der Varianten 1 und 2. Zustimmung zu Variante 3.	Kenntnisnahme.

		eine Zwangsfusion im Hinterland mitentscheiden können. Jede Gemeinde im Kanton Appenzell Ausserrhoden sollte als Souverän selber über eine Fusion entscheiden können. Weiter muss der Regierungsrat aufzeigen, welche politischen, gesellschaftlichen und finanziellen Auswirkungen mit dem Gegenvorschlag erwachsen. Die Formulierung einer Zielsetzung dieser doch tief einschneidenden Veränderung im Kanton ist leider nicht vorhanden und wird schmerzlich vermisst. Ebenso fehlt eine Aussage zur Zeitplanung. Unbestritten ist jedoch, dass unabhängig der Wahl der Varianten der Kanton finanzielle Mittel und Fachpersonen für 'fusionswillige' Gemeinden zur Verfügung stellen muss. Dies setzt die Schaffung einer Gesetzgrundlage voraus.		
16	Speicher	Zum Gegenvorschlag bzw. zu den 3 Varianten Bei der Variante 1 (Favorit des Regierungsrates) halten wir fest, dass die Anzahl von vier neuen Gemeinden wohl nachvollzogen werden kann. Die Zusammenfassung, angelehnt an die alte Bezirksstruktur, scheint nicht durchdacht und willkürlich. Es sind weder funktionale noch geografische Gründe ersichtlich. Die Gemeinde Speicher ist der Ansicht, dass für die Gemeinde kein Bedarf für eine Fusionierung mit den anderen Mittelländer Gemeinden besteht. Die Umsetzung der Variante 1 könnte sich tatsächlich als Chance für kleine Gemeinden erweisen, die Verwaltung zu professionalisieren. Für Speicher wird das nicht zutreffen. Als Gefahr sehen wir, dass die	Ablehnung der Varianten 1 und 2. Zustimmung zu Variante 3, wenn ergänzt bzw. verbessert wird (gesetzliche Voraussetzungen für Fusionen, Unterstützung von Fusionen durch den Kanton (administrative und finanzielle Unterstützung)). Erwartung, dass der Regierungsrat vor einer Publikation der Botschaft den Gemeinderat involviert und ein Stimmungsbild abholt.	Kenntnisnahme. Ein Einbezug der Gemeinden zum späteren Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat betr. Verfassungsänderung ist nicht vorgesehen.

		Gemeinde Teufen ihre ausserordentliche Stellung verliert, was sehr negative Folgen für den ganzen Kanton haben dürfte. Als weitere Gefahr sehen wir, dass gerade bei Gemeinden, die nicht den Leidensdruck haben, sich verändern zu müssen, die Variante 1 als Zwangsmassnahme von oben herab empfunden werden kann und daher von der Bevölkerung nicht getragen wird. Die Variante 2 (4 - 16 Gemeinden) könnte einige negativen Punkte der Variante 1 eliminieren. Gerade die Frage der geografischen Zusammenfassung könnte mit dieser Variante besser Rechnung getragen werden. Alle weiteren Stärken und Schwächen I Chancen und Gefahren der Variante 1 gelten auch für die Variante 2. Bei den Varianten 1 und 2 muss man damit rechnen, dass die Gemeinden spätestens ab dem Volksentscheid, bezüglich strukturellen Projekten und organisatorischen Massnahmen, eine zurückhaltende Position einnehmen werden. Nur gerade der Variante 3 kann die Gemeinde Speicher mehr Vorteile als Nachteile abgewinnen. Die grosse Stärke dieser Variante liegt in der Freiwilligkeit. Umso wichtiger ist es, dass sowohl in der Verfassung, wie auch auf Gesetzesstufe die Vorausset-		
--	--	--	--	--

		zungen geschaffen werden, dass Fusion möglich und gefördert werden. Es wäre auch unerlässlich, dass der Kanton Fusionsbestrebungen voll unterstützt. Darunter wird sowohl administrative wie auch finanzielle Unterstützung verstanden. Zusammenfassung Der Gemeinderat Speicher lehnt die Varianten 1 und 2 ab. Der Gemeinderat Speicher kann die Variante 3 unterstützen, wenn sie in den oben genannten Punkten ergänzt bzw. verbessert wird. Der Gemeinderat Speicher erwartet, dass der Regierungsrat vor einer Publikation der Botschaft den Gemeinderat involviert und ein Stimmungsbild abholt.		
17	Stein	Vorschläge / Argumentarium Der Regierungsrat hat drei Vorschläge ausgearbeitet, welche im Gemeinderat wie folgt Zustimmung finden: Variante 1 (von 20 auf 4 Gemeinden) - Keine Zustimmung im Gemeinderat Variante 2 (von 20 auf 4 – 16 Gemeinden) - Keine Zustimmung im Gemeinderat Variante 3 (Streichung der Gemeindenamen) - 9 Zustimmungen im Gemeinderat Der Gemeinderat Stein ist offen für Gemeindefusionen, jedoch nur dann, wenn die betroffenen Gemeinden mit einer Fusion einverstanden sind. Zu den finanziellen Auswirkungen der vom Regie-	Ablehnung der Varianten 1 und 2. Zustimmung zu Variante 3.	Kenntnisnahme. Es ist zutreffend, dass zu den

		rungsrat präsentierten Varianten wird überhaupt keine Stellung genommen. Gemeindefusionen funktionieren nur dann, wenn der tiefste Steuerfuss der fusionswilligen Gemeinden massgebend ist. Damit dies der Fall ist, müssten Gemeindefusionen unbedingt finanziell unterstützt werden. Ausserdem erkennt der Gemeinderat weder in Variante 1 noch in Variante 2 einen Vorteil oder einen Mehrwert für die Gemeinden. Vielmehr würde der heutige Status der Gemeinde Teufen gefährdet und damit auch der ganze Kanton finanziell in Mitleidenschaft gezogen werden. Eine Fusion wie sie in den Varianten 1 und 2 vorgeschlagen wird, zieht eine erhebliche Zerstörung vom guten Lebensgefühl und der in jedem Dorf verankerten Traditionen mit sich. Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass der Gemeinderat Stein die Variante 1 und die Variante 2 einstimmig ablehnt. Zu Variante 3 gibt es eine einstimmige Zustimmung.		finanziellen Auswirkungen der Varianten in der Vernehmlassung keine Aussagen vorgenommen werden. Eine detaillierte Ausarbeitung der nach der Vernehmlassung favorisierten Variante muss auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden. Inzwischen wurde eine Berechnung der mutmasslichen Steuerfüsse für die drei neuen Gemeinden (ohne Herisau) vorgenommen. Vgl. dazu die Bemerkungen zu Heiden.
18	Teufen	Grundsätzlich wird die Themenlancierung rund um die Gemeindestrukturen in Appenzell Ausserrhoden positiv aufgenommen. Der Gemeinderat ist offen für die diesbezüglichen Diskussionen. Aus Sicht des Gemeinderates mangelt es allgemein an Aussagen, was der Regierungsrat mit dem Gegenvorschlag bezwecken will. Wohin soll der Weg führen?	Ablehnung von Variante 1. Evtl. Zustimmung zu Variante 2. Skepsis gegenüber Variante 3.	Kenntnisnahme. In erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage wird zur Situation der Gemeinden u.a. ausgeführt (S. 4):

		Im Konkreten hat der Gemeinderat festgehalten, dass für ihn die Variante 1 mit neu vier Gemeinden nicht in Frage komme. Diese Variante ist einerseits zu starr und andererseits nicht. im Interesse des Kantons umzusetzen. Für Kanton und Gemeinden ist es unerlässlich, dass die Gemeinde Teufen nicht geschwächt wird. Für den Gemeinderat ist unbestritten, dass Fusionen für einzelne Gemeinden (Variante 2) durchaus sinnvoll sein könnten. Diese müssten jedoch von der Basis getragen und breit abgestützt sein. Gegenüber der Variante 3 ist der Gemeinderat skeptisch. Für eine umfassende kantonale "Anschubfinanzierung" wie beispielsweise die Gewährung einer Steuerfussausgleichsreserve sind kaum die notwendigen Mittel vorhanden. Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass der Gemeinderat Teufen der Themendiskussion offen gegenübersteht, insgesamt aber noch viele Fragen offen sind. Die Gemeinde Teufen darf im Interesse des Kantons nicht geschwächt werden.		Festzuhalten bleibt, dass die bekannten strukturellen Mängel bei den Gemeindestrukturen weiter bestehen und sich in den letzten Jahren verschärft haben. Als Beispiele zu nennen sind Schwierigkeiten bei der Besetzung der Gemeindebehörden, ein Mangel an gut ausgebildetem Personal in den Gemeindeverwaltungen sowie ein Mangel an Know-How bei immer komplexer werdenden Aufgaben und Verfahren in den Gemeinden.
19	Trogen	Grundsätzliche Überlegungen a) Es ist positiv, dass nun über das Thema eine breite Diskussion stattfinden kann. Strukturreformen wurden durch die eingereichte Initiative angeregt. Dass der Regierungsrat noch eigene weitere Modelle vorlegt, ermöglicht eine umfassende Debatte über	Mehrheitliche Zustimmung zu Variante 1. Wenn weder Variante 1 noch Variante 2 mehrheitsfähig ist, erachten wir die Variante 3 als notwendiges Minimalziel.	Kenntnisnahme.

		die Vor- und Nachteile verschiedener Varianten. b) Trogen hat mit gemeindeübergreifenden Lösungen für regionale Probleme bisher grundsätzlich gute Erfahrungen gemacht. Mit den drei vorliegenden Varianten ist es nun möglich, diese regionalen Modelle weiterzuentwickeln. c) Dass der Regierungsrat insbesondere zu den Fusionsmodellen 4 oder 4 bis 16 Gemeinden noch keine detaillierten Angaben bezüglich finanzielle Unterstützung des Kantons, Umbau des Finanzausgleichs etc. machen kann, ist nachvollziehbar. Es macht keinen Sinn, alle drei Modelle detailliert im Voraus zu planen. Weitere Details sollen erarbeitet werden, wenn sich klare Mehrheiten für zwei Varianten abzeichnen, damit diese gegenüber gestellt werden können. d) Unabhängig vom künftigen Modell ist es aber unabdingbar, dass der Kanton personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung stellt. f) Der Gemeinderat regt an, bei unklaren Mehrheitsverhältnissen nach der Behandlung im Kantonsrat das Abstimmungsverfahren so zu gestalten, dass die Stimmberechtigten allenfalls zu mehreren Modellen mit einer Stichfrage Stellung nehmen können; s. "doppeltes Ja" bei den Abstimmungen 2007 (Musikschul-Initiative resp. Gesundheitsgesetz/Rauchverbot) oder 2018 (Vorgehen zur Revision der Kantonsverfassung).		
--	--	---	--	--

		Stellungnahme des Gemeinderates zu den drei vorgeschlagenen Varianten Variante 1 Die Variante 1 führt zu Gemeindegrössen, die in bezug auf die Führung der Gemeinde und der Verwaltung am meisten Optimierungspotential hat. Das Modell bedingt zwar ein "Diktat von oben", bietet aber gleichzeitig Gewähr, dass die Fusionen nach einer einheitlichen Vorgehensweise ablaufen würden. Wie sich die Steuerbelastung gegenüber den jetzigen Gemeindeeinheiten verändern wird, ist aufgrund der jetzigen Kenntnisse nicht erkennbar. Eine grosse Herausforderung in der Umsetzung wird auch sein, den Finanzausgleich neu zu ordnen und dafür zu sorgen, dass die bisher kleinen Gemeinden in bezug auf Infrastruktur etc. nicht vernachlässigt werden oder gar untergehen. Variante 2 Die Variante 2 hat den Vorteil, dass die neuen Gemeinden individueller gebildet und nicht nur "von oben herab" bestimmt werden. Variante 3 Wenn weder Variante 1 noch Variante 2 mehrheitsfähig ist, erachten wir die Variante 3 als notwendiges Minimalziel.		
--	--	--	--	--

		Beschluss des Gemeinderates Im Ergebnis spricht sich der Gemeinderat mehrheitlich für die Variante 1 aus.		
20	Urnäsch	Der Gemeinderat spricht sich einstimmig für die Beibehaltung der Gemeindestrukturen resp. für die Möglichkeit von freiwilligen Fusionen (Variante 3) aus und lehnt die Varianten 1 und 2 aus folgenden Gründen ab. Nachfolgend einige Pro-Argumente in Bezug auf Urnäsch: Zusammenfassend Der Gemeinderat Urnäsch unterstützt die nun endlich angerollte Diskussion zur Volksinitiative "Starke Ausserrhoder Gemeinden". Fazit zu Variante 1: Variante 1 wird abgelehnt. Die Frage: "Was gewinnen wird durch die Fusion mit den anderen Hinterländer-Gemeinden?" muss im Sinne der obigen Erwägungen wie folgt zusammenfassend negativ beantwortet werden: Im Moment sehen wir überhaupt keine Vorteile bei dieser Variante resp. es können nur Nachteile festgestellt werden. Die Regierung hat es in der Vernehmlassung verpasst zu überzeugen und auch nur ein für Urnäsch relevantes Pro Argument aufzuführen. Es ist schwer sich vorzustellen resp. es ist beängstigend, wie unser Regierungsrat unseren Kanton – ohne zuerst zu Ende zu denken - zukunftsfähig weiterentwickeln will. Die Variante 2 wird abgelehnt, obwohl diese Variante nicht zu radikalen Zwangsfusionen führt und somit	Stellungnahme teilweise identisch wie Schwellbrunn. Ablehnung der Varianten 1 und 2. Zustimmung zu Variante 3. Im Gesetzesentwurf der Varianten 1 und 2 fehlen konkrete Bestimmungen zum Einbezug der Stimmbevölkerung resp. was passiert, wenn die Mehrheit der Stimmbevölkerung zustimmt, jedoch die Mehrheit der Gemeinden ablehnt. Beantwortet wird die Schaffung der nötigen gesetzlichen Grundlagen.	Kenntnisnahme. Die Varianten sind Vorschläge für entsprechende Änderungen der Kantonsverfassung. Änderungen der Kantonsverfassung bedürfen der Zustimmung einer Mehrheit der Stimmberechtigten. Eine Zustimmung der Mehrheit der Gemeinden ist in der Verfassung nicht vorgesehen. Vgl. dazu die Bemerkungen zu den Parteiunabhängigen.

		keinen Fusionszwang für alle Gemeinden (exkl. Herisau) auslöst. Diese Variante führt zu einer Kompromisslösung, ist aber wenig konkret und hat analog Variante 1 viele Fragezeichen. Die Variante 3 (gemäss IG starkes Ausserrhoden) wird unterstützt: Weiteres Anliegen zum Abstimmungsverfahren Im Gesetzesentwurf der Varianten 1 und 2 fehlen konkrete Bestimmungen zum Einbezug der Stimmbevölkerung resp. was passiert, wenn die Mehrheit der Stimmbevölkerung zustimmt, jedoch die Mehrheit der Gemeinden ablehnt. Es existiert auf kantonaler Ebene keine gesetzliche Grundlage, worin ein Gemeindemehr geregelt ist. Wichtig wäre bei einer Abstimmung aber, dass nicht nur das Stimmenmehr, sondern es analog der eidgenössischen Abstimmungen, kumulativ ein Gemeindemehr (à la Ständemehr) geben müsste. Antrag: Im Zusammenhang mit einer möglichen Abstimmung über den Gegenvorschlag ist der Kanton aufzufordern, im Sinne der Ausführungen, diese Lücke zu füllen und die nötigen gesetzlichen Grundlagen zu schaffen.		
21	Wald	Wir bevorzugen die Variante 3, basierend auf folgenden Überlegungen: - Die Möglichkeit von Fusionen muss kantonsweit gegeben sein. - Das Bedürfnis für eine Fusion muss in der Bevölkerung reifen und der noch bestehende Frei-	Zustimmung zu Variante 3.	Kenntnisnahme.

		raum in der Gemeindeautonomie darf nicht leichtfertig aufgegeben werden. - Das Motto lautet: <Kooperation vor Fusion>, also eine schrittweise Annäherung und Teilung von Aufgaben zwischen Nachbargemeinden, damit eine spätere Fusion auf „gleicher Augenhöhe“ erfolgt und zumindest zu keiner einseitigen finanziellen oder anderweitigen Verschlechterung führt.		
22	Waldstatt	Bemerkungen zu den drei Vorschlägen Der Gemeinderat Waldstatt begrüsst und befürwortet klar die Variante drei. Nur bei dieser Variante sind die Gemeinden frei, mit welcher Gemeinde und in welchem Zeitpunkt Fusionsgespräche/-verhandlungen geführt werden. Eine Fusion braucht Zeit. Der Gemeinderat Waldstatt ist absolut nicht gegen eine Fusion. Er ist sich aber bewusst, dass es für eine Fusion mindestens einen Partner braucht. Damit der Gemeinderat Waldstatt seine weiteren Überlegungen und allfällige Gespräche mit andern Gemeinden führen kann, müssen folgende Fragen beantwortet sein. - Wie ist der Stand beim Fusionsgesetz? Und allenfalls einer zugehörigen Verordnung? - Wie gedenkt der Regierungsrat eine Anschubfinanzierung auszugestalten? - Müssen Grenzen fusionswilliger Gemeinden aneinanderstossen? Wäre eine Fusion z.B. Schönengrund-Waldstatt überhaupt möglich? - In welcher Form dürfen Gemeinden mit Unter-	Ablehnung der Varianten 1 und 2. Zustimmung zu Variante 3. Fragen: 1. Wie ist der Stand beim Fusionsgesetz? Und allenfalls einer zugehörigen Verordnung? 2. Wie gedenkt der Regierungsrat eine Anschubfinanzierung auszugestalten? 3. Müssen Grenzen fusionswilliger Gemeinden aneinanderstossen? Wäre eine Fusion z.B. Schönengrund-Waldstatt überhaupt möglich? 4. In welcher Form dürfen Gemeinden mit Unterstützung vom Kanton rechnen?	Kenntnisnahme. Beantwortung der Fragen: 1. Die Arbeiten an einem sog. Fusionsgesetz sind noch nicht aufgenommen worden. 2. Fragen der Finanzierung wären auf Gesetzesstufe zu regeln. Inhaltliche Aussagen sind zurzeit noch nicht möglich. Immerhin ist festzuhalten, dass der Regierungsrat bereit ist, eine Anschubfinanzierung des Kantons zu prüfen. 3. Theoretisch wäre eine Fusion von Gemeinden, deren Grenzen nicht aneinanderstossen, nicht ausgeschlossen. Dies ist bspw. bereits heute schon

		stützung vom Kanton rechnen? Zusammenfassend ergibt sich, dass noch viele Fragen beantwortet werden müssen. Aus unserer Sicht finden die Vorschläge eins und zwei, Stand heute, in unserer Gemeinde keine Mehrheit zur Umsetzung. Hingegen mit der Variante drei, in der die Gemeinden eingeladen sind, sich mit diesem Thema auseinander zu setzen und mögliche Strategien, Ideen dazu zu entwickeln, schon.		der Fall (vgl. Lutzenberg und Wienacht-Tobel). Die Frage ist, ob dies (weiterhin) gewollt wird. 4. Inhaltliche Aussagen sind zurzeit noch nicht möglich. Wie bereits erwähnt, ist der Regierungsrat bereit, eine Anschubfinanzierung des Kantons zu prüfen. Die Idee konzentriert sich dabei auf einen Ausgleich bei den Steuerfüssen.
23	Walzenhausen	Der Gemeinderat begrüsst, dass sich der Regierungsrat mit der zukünftigen Entwicklung der Gemeindestrukturen beschäftigt und sich zur möglichen Ausgestaltung Gedanken macht. Dass man ohne vorgängige Information und ziemlich unerwartet aus den Medien heraus über den vorliegenden Gegenvorschlag zur Volksinitiative "Starke Ausserrhoder Gemeinden" erfährt überrascht jedoch. Auch die relativ kurz angesetzte Vernehmlassungsfrist zu dieser ausserordentlich wichtigen Thematik erstaunt. Die Überlegungen des Regierungsrates zu den drei Varianten lassen zahlreiche Fragen offen. Eine breit ausgelegte Diskussion sowie ein vertieftes Studium der Varianten bzw. der Thematik lässt die kurze Vernehmlassungsfrist kaum zu. Der Gemeinderat Walzenhausen spricht sich für eine Streichung der namentlichen Nennung der Gemein-	Zustimmung zu Variante 3. Dem Gemeinderat ist es ein grosses Anliegen, dass Entscheidungs-, Mitsprache- und Mitgestaltungsrechte gewahrt bleiben. Dabei erscheint unklar, was es bedeutet, wenn der Kanton den "Lead" übernimmt und welche Rollen die Gemeinden in den einzelnen Varianten inne haben.	Kenntnisnahme. Im erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage wurde zur Rolle des Kantons und der Gemeinden folgendes ausgeführt: Zu Variante 1: Eine Neustrukturierung würde zentral durch den Kanton erfolgen. Die Gemeinden wären von aufwändigen und anspruchsvollen Fusionsverfahren entlastet (S. 8). Die Entlastung besteht im Wesentlichen darin, dass die neue Anzahl der Gemeinden bereits

		den in Art. 2 der Kantonsverfassung aus und favorisiert von den vorgeschlagenen Möglichkeiten die Variante Nr. 3. Dem Gemeinderat ist es ein grosses Anliegen, dass Entscheidungs-, Mitsprache- und Mitgestaltungsrechte gewahrt bleiben. Dabei erscheint unklar, was es bedeutet, wenn der Kanton den "Lead" übernimmt und welche Rollen die Gemeinden in den einzelnen Varianten inne haben.		in der Verfassung festgelegt wird und nicht erst noch zu diskutieren ist. Die Ausgestaltung im Einzelnen (Namen, Gebiet etc.) haben der Kanton und die Gemeinden gemeinsam zu erarbeiten. Zu Variante 2: Mit diesem Vorschlag soll ein Anstoss für eine Gebietsreform ausgelöst werden, ohne dass diese Reform auf Verfassungsstufe bereits im Einzelnen bestimmt ist. Im Rahmen der vorgeschlagenen 4 bis 16 Gemeinden soll in der Folge zusammen mit den Gemeinden eine Lösung entwickelt werden, die leistungsfähige und akzeptierte kommunale Strukturen schafft. Der Vorschlag geht mithin von einem Anstoss durch den Kanton und einer anschliessenden partnerschaftlichen Erarbeitung einer konkreten Lösung durch den Kanton und die Gemeinden aus (S. 6 f.). Bei dieser Variante wird lediglich ein Rahmen für die spätere Anzahl der Gemeinden bestimmt. Auch hier sind alle offe-
--	--	--	--	---

				nen Punkte vom Kanton und den Gemeinden gemeinsam zu erarbeiten.
24	Wolfhalden	Beschluss Der Gemeinderat Wolfhalden befürwortet grundsätzlich die Diskussion von Fusionsmöglichkeiten im Sinne von Variante 3. Der Prozess soll zwingend weiterverfolgt werden. Er schliesst sich dem Fazit der Stellungnahme der Gemeindepräsidien AüB an.	Zustimmung zu Variante 3.	Kenntnisnahme.
25	Gemeindepräsidienkonferenz	- Nichts desto trotz begrüssen die Gemeindepräsidien die Diskussion und den Dialog, auch wenn die Überlegungen des Regierungsrates zu den 3 Varianten noch viele Fragen offenlassen. Es kann daher nicht das realistische Ziel der vorliegenden Vernehmlassung sein, dass sich die Gemeindepräsidien auf eine einheitliche Position einigen. Dazu sind die Interessen und Ausgangslagen zu unterschiedlich und zudem müssten auch die Gemeinderäte zustimmen. - Eine erste Einschätzung seitens der Gemeindepräsidienkonferenz soll aber gleichwohl abgegeben werden. Zum Gegenvorschlag bzw. zu den 3 Varianten - Einig ist man sich darüber, dass - ein Grundsatzentscheid zu einer verfassungsrechtlichen Reduktion (ja / nein) wichtig ist; - eine Festschreibung einer fixen Anzahl Gemeinden nicht zielführend ist; - eine variable Anzahl Gemeinden (Variante 2),	Noch keine Festlegung auf eine der Varianten 1 – 3. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Gemeindepräsidien wie vorstehend ausgeführt mehrheitlich, aber nicht einheitlich bereit sind, in die Diskussion über eine Reduktion der Gemeinden einzusteigen. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass eine starke Minderheit auf Freiwilligkeit setzt. Allen gemein ist, dass es noch mehr und konkretere Informationen zu den Vorstellungen und Varianten braucht, um in eine vertiefte und substanzielle Diskussion eintreten zu können. Dabei müssen insbesondere die Konsequenzen für die Gemeinden und den Kanton aufgezeigt werden. Die Gemeindepräsidien erwarten, dass der Regierungsrat vor einer Publikation der Botschaft die Gemeinderäte involviert und	Kenntnisnahme. „Konkretere Informationen zu den Vorstellungen und Varianten“ bzw. zu den Konsequenzen für die Gemeinden und den Kanton sind (noch) nicht verfügbar. Ein Einbezug der Gemeinden zum späteren Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat betr. Verfassungsänderung ist nicht vorgesehen.

		mit dem Ziel einer geringen Anzahl an Gemeinden und variablen Minima / Maxima aktuell am meisten Rückhalt hat (z. B. Ziel 3 - 8 Gemeinden); - nicht nur geographische Räume, sondern auch funktionale Räume in die Überlegungen miteinbezogen werden müssen, was in Einzelfällen auch kantonsübergreifende Auswirkungen haben könnte; - es klare Vorgaben und Bedingungen braucht, die momentan aber noch nicht vorliegen; - der Volkswille der Bürger vor Ort zu achten ist (von unten bestimmt); - eine finanzielle und organisatorische Unterstützung durch den Kanton unabdingbar ist, unabhängig von der Variante; - unterschiedliche Kriterien für eine Strukturform sprechen können (wirtschaftliche, strukturelle, funktionale, geographische etc.); - der Steuerfuss in den Gemeinden ein massgebliches Kriterium ist und auch sein muss, auch aus kantonaler Sicht (Gemeinde Teufen: «man schlachtet nicht die beste Kuh im Stall»); - keine Verlierer produziert werden dürfen und die Identität gewahrt werden muss. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Gemeindepräsidien wie vorstehend ausgeführt mehrheitlich, aber nicht einheitlich bereit sind, in die Diskussion über eine Reduktion der Gemeinden einzusteigen. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass eine starke Minderheit auf Freiwilligkeit setzt. Allen gemein ist, dass es noch mehr und konkretere Informationen zu den Vorstellungen und Varianten	ein Stimmungsbild abholt.	
--	--	---	----------------------------------	--

		braucht, um in eine vertiefte und substanzielle Diskussion eintreten zu können. Dabei müssen insbesondere die Konsequenzen für die Gemeinden und den Kanton aufgezeigt werden. Die Gemeindepräsidenten erwarten, dass der Regierungsrat vor einer Publikation der Botschaft die Gemeinderäte involviert und ein Stimmungsbild abholt.		
30	LAR Lehrerverein Appenzell Ausserrhoden	Für den LAR sind die Vorschläge 1 und 2 in Bezug auf die Schulen und Schulstandorte mit grossen Unsicherheiten verbunden. Der LAR spricht sich daher für den Vorschlag 3 aus.	Zustimmung zu Variante 3.	Kenntnisnahme.
31	CVP AR	Der jetzige Lösungsansatz „Von Oben nach Unten“ - in der Sprache des Regierungsrates tönt das so: „Eine Neustrukturierung würde zentral durch den Kanton erfolgen. Die Gemeinden wären vom aufwändigen und anspruchsvollen Fusionsverfahren entlastet“ (Erläuternder Bericht vom 11. August 2020 zum Vernehmlassungsentwurf, Seite 4) - ist schweizweit wohl einmalig, sehr mutig bis gar übermütig und höchst wahrscheinlich chancenlos bei der Stimmbürgerschaft von Appenzell Ausserrhoden, und zwar selbst dann, wenn die Volksvertreterinnen und Volksvertreter im Kantonsrat diese Idee gutheissen würden. Die Aussage, wonach die Gemeinden vom aufwändigen und anspruchsvollen Fusionsverfahren entlastet sind, lässt aufhorchen und scheint von der Regierung nicht realistisch beurteilt zu sein. Anmerkungen zu den drei Varianten des Gegenvorschlages Variante 1 (starke Reduktion)	Zustimmung zu Variante 2. Wichtig wird es sein, dass sich der Regierungsrat im Anschluss an die Auswertung der Vernehmlassungsantworten rasch für eine konkrete Variante entscheidet und in der Folge zuhanden der ersten Lesung im Kantonsrat aufzeigt, welche Umsetzungsschritte nötig sind und wie diese aussehen.	Kenntnisnahme.

		Wir haben uns zu dieser Variante 1 bereits im vorangehenden Abschnitt „Allgemeine Bemerkungen“ ausführlich und sehr kritisch geäussert. Aus unserer Sicht handelt es sich hierbei um einen mutigen, wenn nicht gar visionären Lösungsansatz, letztlich wohl aber um einen untauglichen Versuch. Sollte der Regierungsrat diese Variante 1 im Anschluss an die Auswertung der Vernehmlassungsantworten weiterverfolgen, dann sind mit Blick auf die Behandlung im Kantonsrat sowie die nachfolgende obligatorische Volksabstimmung noch wesentliche Entscheidungsgrundlagen nachzuliefern sowie offene und zentrale Fragen zu beantworten wie z. B.: Wie sehen die Mitsprache- und Mitwirkungsrechte der einzelnen Gemeinden in diesem Fusionsprozess aus? Auswirkungen auf den Finanzausgleich und, wenn ja, welche? Bei diesen radikalen staatspolitischen Veränderungen kann sich niemand erlauben, eine „Katze im Sack“ zu kaufen. Variante 2 (mittlere Reduktion) Im Gegensatz zur Variante 1 bedingt dieses Modell eine enge und vor allem auch vertrauens-volle Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den 20 Gemeinden. Dies gilt sowohl für die Erarbeitung eines entsprechenden Gesetzes als auch die Bildung neuer lebensfähiger Gemeinden. Die Variante 2 hat wie die Variante 1, aber im Gegensatz zur Variante 3, den grossen Vorteil, dass neu bereits in der Kantonsverfassung der Reform- und Fusionswille festgeschrieben wird, womit der		
--	--	---	--	--

		Handlungsbedarf als ausgewiesen gilt und somit nicht mehr verhandelbar ist. Variante 3 (keine Reduktion) Diese Variante 3 entspricht inhaltlich der Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“. Die Gemeinden können also von sich aus fusionieren, werden aber dazu nicht gezwungen Zusammenfassung Die CVP AR bevorzugt die Variante 2. Wichtig wird es sein, dass sich der Regierungsrat im Anschluss an die Auswertung der Vernehmlassungsantworten rasch für eine konkrete Variante entscheidet und in der Folge zuhanden der ersten Lesung im Kantonsrat aufzeigt, welche Umsetzungsschritte nötig sind und wie diese aussehen.		
32	EDU Appenzellerland	Durch verschiedene Überlegungen und Gespräche im Vorstand favorisieren wir einstimmig den Gegenvorschlag Variante 3 (Art. 101 ^{bis}). Unseres Erachtens sind Fusionen, die von oben kommen, nicht immer erwünscht und sehr problematisch in der Umsetzung.	Zustimmung zu Variante 3.	Kenntnisnahme.
33	EVP AR	Aus dieser Perspektive heraus hat sich die EVP AR auch mit den in der Vernehmlassung aufgeführten Varianten befasst. Sie hat dabei die Argumente der Regierung geprüft. Dabei kommt sie zum Schluss, dass keine der vorliegenden Varianten das Potenzial hat, unseren Kanton in die Zukunft zu führen. Bewertung der Varianten des Regierungsrates	Zustimmung zu Variante 1 bzw. Variante mit 3 Gemeinden.	Kenntnisnahme. Verzicht auf Variante mit drei Gemeinden (vgl. Heiden).

		Der EVP AR macht daher einen alternativen Vorschlag mit drei Gemeinden Der Kanton würde sich in Zukunft in die drei Gemeinden Vorderland, Mittelland und Hinterland gliedern. Damit entstünde eine Struktur, welche die Vorteile der Variante 1 aufnimmt, ihre gewichtigen Nachteile jedoch zu einem grossen Teil auszugleichen vermag. Der Vorschlag beruht auf einer traditionellen Aufteilung des Kantons in die ehemaligen Bezirke. Er spiegelt damit die im Sprachgebrauch geläufige Aufteilung unseres Kantons wieder und hat den grossen Vorteil dass nicht einzelne Gemeindennamen verschwinden, während andere erhalten blieben. Der ganze Kanton bewegt sich miteinander und wird zukunftsfähig. Damit kann sich der Kanton zu einem dynamischen Teil der Schweiz entwickeln und positiv auf sich aufmerksam machen. Grundsätzliche Überlegungen Der EVP AR ist es wichtig, folgende Punkte grundsätzlicher Art noch anzufügen: - Eine neue Struktur des Kantons führt nicht dazu, dass Dorfnamen verschwinden. - Das kulturelle und soziale Leben geht in der angestammten Umgebung ohne Veränderung weiter. Vereine und Institutionen bestehen weiter. Diese Arbeiten zum Teil bereits heute über die Gemeindegrenzen hinweg zusammen. - Auch in der oft als rückständig bezeichneten Kirche laufen zukunftsorientierte Projekte wie z.B. der Kirchenpark Appenzeller Hinterland oder die		
--	--	---	--	--

		schon seit längerer Zeit regional organisierte katholische Kirche. - Auch in der Wirtschaft sind übergemeindliche Zusammenschlüsse und Organisationen schon längstens Alltag. Zu erwähnen sind hier zum Beispiel die Raiffeisenbanken oder die landwirtschaftlichen Genossenschaften. - Die Bedeutung der physischen Gemeindeverwaltungen wird überschätzt. Die Kontakte sind bei den meisten Bürger/innen äusserst selten und die Entwicklung im Online-Bereich wird diesen physischen Kontakt weiter verringern. Zudem heisst eine veränderte Gemeindestruktur nicht per se, dass gewisse Dienstleistungen nicht mehr in den einzelnen Dörfern angeboten werden können. Weiter ist zu erwähnen, dass in den kleinsten Gemeinden die Gemeindeverwaltungen bereits heute nicht mehr ganztätig geöffnet sind. Die EVP AR begrüsst es, dass der Regierungsrat von seiner ursprünglichen Sichtweise, dass Gemeindefusionen durch die Gemeinden angestossen werden müssten, abgekommen ist. Wir vermissen jedoch die eine klare und engagierte Formulierung einer neuen Zielsetzung für unseren Kanton mit einer zukünftigen Gemeindestruktur. Der EVP AR ist bewusst, dass Aussagen zu einem Fusionsprozess und zu den finanziellen Auswirkungen zum aktuellen Zeitpunkt nicht ganz einfach sind. Trotzdem erachten wir die angestellten Überlegungen als mager. Es gibt genügend Beispiele von auch		
--	--	---	--	--

		grösseren Fusionsprozessen auf die hätte verwiesen werden können.		
34	FDP.Die Liberalen AR	Die Komplexität der Aufgaben in den Gemeinden nimmt kontinuierlich zu. Gleichzeitig wird es immer schwieriger qualifizierte Mitarbeitende zu rekrutieren und zu halten. Zusätzlich stösst das etablierte und traditionelle Milizsystem mit den steigenden Anforderungen oft an Grenzen und die Bereitschaft, sich für das Gemeinwesen zu engagieren, nimmt stetig ab. Die Ausprägungen der Ämter und Kommissionen verlangen ein immer grösseres nebenberufliches Engagement, das zunehmend seltener erbracht wird. Es stellt sich somit unweigerlich die Frage, ob und wie stark diese Notwendigkeit zum Wandel auch für die Ausserrhoder Gemeinden gilt. Bemerkungen und Fragen zum Vernehmlassungsentwurf des Regierungsrates vom 20. August 2020 Die FDP AR begrüsst den Vorstoss bzw. das Denken in Varianten und ist der Ansicht, dass die Zahl der Gemeinden in Zukunft reduziert werden sollte. Eine geringere Anzahl Ausserrhoder Gemeinden bietet die Chance, deren Verwaltung effizienter zu gestalten, Prozesse zu vereinheitlichen, die einzelnen Ressorts weiter zu professionalisieren und somit der steigenden Komplexität in der Verwaltung und den steigenden Anforderungen aus der Bevölkerung gerecht zu werden. Dies alles führt im besten Falle zu einer Entlastung der Budgets, weniger Personalfluktuation und grösserer Auswahl an Personen, die sich im Milizsystem für das Gemeinwesen engagieren möchten.	Zustimmung zu Variante 3. Evtl. auch Zustimmung zu den Varianten 1 und 2. Fragen: 1. Kann sich der Regierungsrat vorstellen ein kantonales Anreizsystem zu schaffen, damit die Gemeinden bereit sind, sich auf Neues einzulassen? 2. Wie wird der kantonale Finanz- und Lastenausgleich geregelt, wenn es vielleicht nur noch vier Gemeinden gibt? 3. Der Kanton braucht «Leuchtturm-gemeinden» wie insbesondere Teufen, um seine Attraktivität im kompetitiven Umfeld mit anderen Kantonen zu erhalten. Hat der Regierungsrat eine Vorstellung wie dem unter Variante 1 Rechnung getragen werden könnte? 4. Variante 1 lässt siedlungspolitische und geographische Grenzen völlig ausser Acht und erscheint als technokratisch ideale Lösung. Wie könnte den neuen Gemeinden Vorder-, Mittel-, Hinterland und Herisau die gleiche emotionale Bindung, wie die bisherige Gemeindestruktur eingehaucht werden?	Kenntnisnahme. Beantwortung der Fragen: 1. Ja. Siehe im Übrigen die Bemerkungen zu Waldstatt. 2. Es ist davon auszugehen, dass auch mit vier Gemeinden ein kantonaler Finanz- und Lastenausgleich von Bedeutung sein wird. Das Beispiel des Kantons Glarus nach der Gemeindestrukturereform 2011 zeigt dies. Unabhängig von der Anzahl Gemeinden bezweckt der Finanzausgleich ein ausgewogenes Verhältnis der Steuerbelastung unter den Gemeinden. 3. Gemeindefusionen in anderen Kanton zeigen, dass diese zu einer Steigerung der Attraktivität der Gemeinden beitragen können. Das Angewiesensein auf sog. „Leuchtturmgemeinden“ verliert damit an Bedeutung.

		Die FDP AR ist jedoch der Auffassung, dass Gemeindefusionen nicht «top-down» befohlen werden sollen, sondern «bottom-up» wachsen müssen. Um diesen Weg zu beschreiten, bedarf es der Erarbeitung eines «Gemeindevereinigungsgesetzes», wie es zum Beispiel vom Kanton St. Gallen vorgeführt hat. Damit verbunden wäre ein iterativer Prozess unter Einbeziehung aller Stakeholder im Kanton Appenzell Ausserrhoden. Im Grundsatz herrscht in der FDP AR Konsens, dass die Variante 3 problemlos realisierbar ist und die breiteste Abstützung im Kanton findet. Die Variante 3 wird von der FDP AR grossmehrheitlich favorisiert. Auf der anderen Seite hegt eine ansehnliche Minderheit der FDP AR grosse Sympathien für Variante 1 (wobei diese Minderheit auch die Variante 3 unterstützen würde). Bei allen Sympathien stellt sich diese Minderheit aber auch Fragen bezüglich der Realisierbarkeit (Herz) und der Finanzierbarkeit (Portemonnaie) sowohl für die Gemeinden als auch für den Kanton über die nächsten Jahre. Die Variante 1 scheint eher der Vision einer Regierung bzw. eines Kantons nahe zu kommen, denn einem umsetzbaren Verfassungsartikel. In der FDP AR herrscht Unsicherheit betreffend den Absichten von Variante 2. Es ist einer Minderheit durchaus sympathisch einen Rahmen für die Anzahl	5. Welche weiteren Risiken für die Gemeinden und letztendlich für den Kanton existieren bei einer Variante 1, und wie gedenkt der Regierungsrat damit umzugehen?	4. Damit die neuen Gemeinden eine eigene, neue Identität entwickeln können, ist auch eine aktive Mitgestaltung der Bevölkerung zwingend. Das Gemeinschaftsgefühl in neuen Gemeinden ist nicht vom Standort einer Gemeindeverwaltung abhängig. Die emotionale Verbundenheit mit einem Dorf lebt vor allem vom kulturellen und sozialen Zusammenleben der Einwohnerinnen und Einwohner. 5. Eine Reduktion der Gemeinden im Ausmass, wie es Variante 1 anstrebt, bietet neue Chancen, ist aber auch mit zahlreichen Risiken verbunden. Um Risiken zu vermeiden oder klein zu halten, ist ein gemeinsames Vorgehen des Kantons mit den Gemeinden zwingend. Unabdingbar ist auch eine breite Abstützung und Verankerung des Reformprozesses in der Bevölkerung und eine regelmässige Kommunika-
--	--	--	---	--

		Gemeinden festzulegen. Allerdings bleibt damit ohne Endziel offen, wer mit wem dieses Ziel realisieren sollte. Es herrscht Konsens darüber, dass aus dem Artikel 2 die Nennung der Gemeinden gestrichen werden müsste, ansonsten mit der ersten Fusion die Gemeindennamen schon wieder nicht mehr passen würden. Damit unterstützt die FDP AR uneingeschränkt die Variante 3. Ein «Gemeindevereinigungsgesetz» ist aber auch hier als Gelingensvoraussetzung anzusehen. Die Unterstützung der Variante 3 ist allerdings keine Absage an die Varianten 1 und 2. Um diesen ggf. zustimmen und weiter diskutieren zu können, bedarf es zwingend der Klärung u.a. der folgenden Punkte: - Kann sich der Regierungsrat vorstellen ein kantonales Anreizsystem zu schaffen, damit die Gemeinden bereit sind, sich auf Neues einzulassen? - Wie wird der Kantonale Finanz- und Lastenausgleich geregelt, wenn es vielleicht nur noch vier Gemeinden gibt? - Der Kanton braucht «Leuchtturmgemeinden» wie insbesondere Teufen, um seine Attraktivität im kompetitiven Umfeld mit anderen Kantonen zu erhalten. Hat der RR eine Vorstellung wie dem unter Variante 1 Rechnung getragen werden könnte? - Variante 1 lässt siedlungspolitische und geographische Grenzen völlig ausser Acht und erscheint als technokratisch ideale Lösung. Wie könnte den neuen Gemeinden Vorder-, Mittel-, Hinterland und		tion.
--	--	--	--	-------

		Herisau die gleiche emotionale Bindung, wie die bisherige Gemeindestruktur eingehaucht werden? - Welche weiteren Risiken für die Gemeinden und letztendlich für den Kanton existieren bei einer Variante 1, und wie gedenkt der Regierungsrat damit umzugehen?		
35	Junge Grüne Appenzellerland	Wir sehen in einer Zusammenlegung von «oben herab» eine Einbusse von Demokratie und Vielfalt in der Parteienlandschaft des Kantons Appenzell Ausserrhoden. Zudem befürchten wir den Wegfall der Einzigartigkeit und einer: gröberen Verlust des Zugehörigkeitsgefühls innerhalb der Gemeinden. Darum sind die Jungen Grünen Appenzellerland geschlossen gegen eine vom Kanton vorgegebene Zusammenlegung von Gemeinden Wir lehnen die Volksinitiative „Starke Gemeinden Ausserrhoden“ ab und begrüßen den Gegenvorschlag 3 des Regierungsrates.	Ablehnung von Variante 1 und 2. Zustimmung zu Variante 3.	Kenntnisnahme.
36	JFAR	Durch einen internen Diskurs hat sich eine klare Mehrheit der Befragten für die bevorzugte Variante 1 vom Regierungsrat ausgesprochen. Bei den Varianten 2 und 3 schien uns im Gegensatz dazu die Verbindlichkeit einer starken Reduktion der Gemeinden zu wenig im Vordergrund. Auch scheint uns die Dauer der Umsetzung wesentlich länger, bis ein entsprechender Mehrwert einer Fusion bemerkbar würde.	Zustimmung zu Variante 1.	Kenntnisnahme.
39	SP AR	Die SP AR begrüsst den Entscheid der Regierung verschiedene Varianten in der Vernehmlassung zur Auswahl zu stellen und explizit auch den Entscheid	Zustimmung zu Variante 1 mit Vorbehalten.	Kenntnisnahme.

		der Regierung eine aktive Rolle in der Frage der Fusionen einzunehmen. Die Positionierung des Regierungsrates eröffnet neue Möglichkeiten, die den Kanton und die Gemeinden attraktiver für heutige und zukünftige Einwohner machen. Für ein Gelingen der Fusionen ist der Lead der Regierung wesentlich, aber genauso wichtig ist es auch, dass die Gemeinden und die Bevölkerung an diesem Prozess mitbeteiligt sind. Nur wenn der Bevölkerung aufgezeigt werden kann, welche Vorteile sie aus einer Neuordnung der Gemeindestrukturen ziehen, wird eine Neuordnung gelingen. Die SP AR unterstützt die Variante 1 (vier Gemeinden) mit gewissen Vorbehalten, auf die nachfolgend bei den Anmerkungen eingegangen wird. Variante 2 mit der Lancierung eines Prozesses und dem Ziel 4-16 Gemeinden im Kanton zu bilden, wurde intensiv diskutiert. Es ist richtig, dass der Prozess hin zu Fusionen wichtig ist. Die SP AR ist aber der Meinung, dass wirklicher Aufbruch und Fortschritt nur mit maximal fünf Gemeinden im Kanton Appenzell Ausserrhoden möglich ist. Aus der Sicht der SP würde man mit der Wahl von Variante 2 lediglich eine Lösung im Sinne von Variante 1 erarbeiten. Variante 3 ebnet den Weg für Fusionen und ist automatisch Teil der Varianten 1 und 2. Diese Variante leistet aber keinen wesentlichen Beitrag, um die Herausforderungen der Zukunft zu bewältigen.	Die SP AR sieht auch noch Potential für eine Gliederung in drei Gemeinden (Herisau und Hinterland fusionieren) oder fünf Gemeinden (Mittelland und Vorderland im Sinne von – Rotbach, Goldach, Kurzenberg). Diese drei Varianten sollten diskutiert werden können – auch wenn die vorgeschlagene Variante mit vier Gemeinden letztendlich obsiegen würde. Zu Variante 1: - Im Vorfeld einer Abstimmung müsste aufgezeigt werden, welche Rollen der Regierungsrat, bisherige und neue Gemeinden bzw. deren Behörden und Verwaltungsmitarbeitenden sowie insbesondere die Bevölkerung im Prozess zur Fusionierung einnehmen würden. - Im Vorfeld einer Abstimmung müsste die mögliche politische Struktur der neugeschaffenen Gemeinden aufgezeigt werden. - Dörfliche Identität ist wichtig. Es gilt aufzuzeigen wie diese Identität bewahrt und gleichzeitig die Administration der Gemeinden effizienter und professioneller aufgestellt wird.	
--	--	---	---	--

		Anmerkungen zur Variante 1 a) Der Regierungsrat bezieht sich in seinem Vorschlag auf die geografische Einteilung der Bezirke. Die SP AR sieht auch noch Potential für eine Gliederung in drei Gemeinden (Herisau und Hinterland fusionieren) oder fünf Gemeinden (Mittelland und Vorderland im Sinne von Rotbach, Goldach, Kurzenberg). Diese drei Varianten sollten diskutiert werden können, auch wenn die vorgeschlagene Variante mit vier Gemeinden letztendlich obsiegen würde. b) Im Vorfeld einer Abstimmung müsste aufgezeigt werden, welche Rollen der Regierungsrat, bisherige und neue Gemeinden bzw. deren Behörden und Verwaltungsmitarbeitenden sowie insbesondere die Bevölkerung im Prozess zur Fusionierung einnehmen würden. c) Im Vorfeld einer Abstimmung müsste die mögliche politische Struktur der neugeschaffenen Gemeinden aufgezeigt werden. d) Dörfliche Identität ist wichtig. Es gilt aufzuzeigen wie diese Identität bewahrt und gleichzeitig die Administration der Gemeinden effizienter und professioneller aufgestellt wird.		
40	SVP AR	Die SVP findet es gut, dass es einen konstruktiven Gegenvorschlag zur Initiative gibt, auch wenn dieser etwas überraschend kam. Im Grundsatz spricht sich die SVP im Einklang mit der Regierung für Variante 1, Reduktion auf vier Gemeinden, aus. Es gibt aus Sicht der SVP mehrere Gründe, die für diese Varian-	Zustimmung zu Variante 1. Allerdings gilt es aus unserer Sicht einige wichtige Punkte zu beachten: a. Terminplanung	Kenntnisnahme.

		te sprechen: Aus all jenen Gründen begrüsst die SVP den Vorschlag der Regierung und spricht sich grundsätzlich für die Variante 1 aus. Allerdings gilt es aus unserer Sicht einige wichtige Punkte zu beachten: a. Terminplanung Der Zeitfaktor spielt eine entscheidende Rolle. Die Regierung sollte zur Umsetzung ein ambitioniertes, aber realistisches Ziel verfolgen. Aus unserer Sicht sehen wir noch eine Gesamterneuerungswahl unter den jetzigen Bedingungen. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die Strukturanpassungen im Jahr 2027 beendet sein sollen. b. Alternative zur Volksdiskussion Die Volksdiskussion in der bestehenden Form ist nicht mehr zeitgemäss. Insbesondere in diesem Projekt ist es auf Grund der massiven Veränderungen, sehr wichtig, dass das Volk möglichst breit abgeholt wird. Die SVP erhofft sich daher einen parallelen Weg zur gesetzlich vorgeschriebenen Volksdiskussion, wie sich die Bevölkerung in diesen Prozess einbringen kann. Im Einklang mit den Modernisierungs-Bestrebungen der Verfassungskommission würde die SVP eine elektronische Alternative vorschlagen. Die konkrete Ausgestaltung ist Sache der Regierung.	b. Alternative zu Volksdiskussion c. Gemeindeparlamente d. Gemeindeidentität e. Fiskalpolitik Mittelland Fragen: 1. Wo befindet sich der gewichtete Steuerfuss im Mittelland, wenn Teufen integriert ist? 2. Was erwartet man daraus für Chancen und Konsequenzen aus finanzieller Sicht (Finanzausgleich) aber auch bezüglich Entwicklungspotential für das Mittelland? Zusammengefasst: Das was Teufen durch die Fusionen an Attraktivität verliert, darf nicht höher sein als dass, was das restliche Mittelland an Attraktivität gewinnt!	Beantwortung der Fragen: 1. Vgl. Berechnung mutmasslicher Steuerfuss einer Gemeinde Mittelland. 2. Vgl. Berechnung mutmasslicher Steuerfuss einer Gemeinde Mittelland.
--	--	---	--	--

		c. Gemeindeparlamente Die SVP erwartet Aussagen bezüglich der Gemeindeparlamente. Auch wenn wir, wie oben in Punkt 2 beschrieben, die Einführung dieser begrüßen, ist es wichtig zu wissen, ob und wie diese realisiert werden könnten. Dies beinhaltet Aussagen zu deren Grösse und ob die geplanten Gemeindegrößen überhaupt ein vernünftiges Gemeindeparlament zulassen. Die SVP blickt hier insbesondere auf das Hinterland, sollte die Gemeinde Herisau separiert bleiben. Zudem ist im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens die Frage aufgekommen, ob es möglich ist, im Sinne der Demokratie ein Gemeindeparlament vorzuschreiben. d. Gemeindeidentität Für die SVP ist wichtig, dass die Identitäten der Gemeinden nicht verloren gehen. Die Dorfnamen, Dorf tafeln etc. müssen zwingend bestehen bleiben, auch wenn eine fusionierte Gemeinde nur noch an einem Ort verwaltet wird. e. Fiskalpolitik - Mittelland Steuerpolitik ist für die SVP ein zentrales Thema. Wir begrüßen die Fusionen, auch im Mittelland, aber nicht um jeden Preis. Wir erwarten hierzu insbesondere Antworten zu folgenden Fragen: a. Wo befindet sich der gewichtete Steuerfuss im Mittelland, wenn Teufen integriert ist? b. Was erwartet man daraus für Chancen und Kon-		
--	--	---	--	--

		sequenzen aus finanzieller Sicht (Finanzausgleich) aber auch bezüglich Entwicklungspotential für das Mittelland? Zusammengefasst: Das was Teufen durch die Fusionen an Attraktivität verliert, darf nicht höher sein als dass, was das restliche Mittelland an Attraktivität gewinnt!		
41	Parteiunabhängige AR	Die klare Positionierung zugunsten Variante 1 ist auf jeden Fall progressiv, mutig und aus Sicht der Parteiunabhängigen ein Indiz, dass der Regierungsrat wirklich vorwärts gehen möchte. Den Zeitplan, mit einer Entscheidung vor der Totalrevision der Verfassung, begrüssen wir ausdrücklich. Auf den Zeitplan der Umsetzung sind wir gespannt. Für die Parteiunabhängigen ist klar, dass die strukturellen Herausforderungen im Kanton Glarus nicht mit Appenzell Ausserrhoden vergleichbar sind. Trotzdem können die Prozesse und die Erfahrungen eine grosse Hilfe für unsere Entscheidungsfindung sein. Das Beispiel Neckertal inkl. der jetzigen „Nachfusion“ ist ebenfalls erwähnenswert. Situation Gemeinden: Die Parteiunabhängigen halten fest, dass subjektiv gesehen eine Mehrheit der Gemeinden in Appenzell Ausserrhoden gut bis sehr gut funktioniert. Dies beinhaltet neben der Besetzung der politischen Ämter auch einen gewissen Standard bei der Infrastruktur, dem Angebot an Arbeitsstellen, ein intaktes Vereinsleben und eine lebendige Kultur. Zusätzlich muss die Bereitschaft zu Kooperationen und Zusammenarbeit in regionalen und kantonalen	Zustimmung zu Variante 1 (relative Mehrheit). Eventuell Zustimmung zu Variante 2 (gewichtige Minderheit). Zustimmung zu Variante 3 (Minimalziel). Antrag Variante 1a): Reduktion der Anzahl Gemeinden von heute 20 auf 3. Antrag Variante 2a) Reduktion der Anzahl Gemeinden von heute 20 auf 1 bis 16. Antrag zu Variante 3: Prüfung der Varianten 1 und 2 als direkter oder indirekter Gegenvorschlag zu Variante 3 resp. der Volksinitiative. Empfehlung (1): Der aktuelle Stand der Anpassungen im Finanzausgleich ist zur 1. Lesung im Kantonsrat bekannt. Mögliche Szenarien für die Varianten 1 und 2 werden darin aufgenommen.	Kenntnisnahme. Verzicht auf Variante mit drei Gemeinden (vgl. Heiden). Aussagen zu den Empfehlungen: Die Empfehlungen werden aufgenommen und soweit möglich im Laufe der weiteren Arbeiten berücksichtigt. Zu Empfehlung (1): Aussagen zu allfälligen Anpassungen im Finanzausgleich lassen sich erst zu einem späteren Zeitpunkt abschätzen.

Gremien erwähnt werden. Durch die bereits erfolgten Regionalisierungen (Bsp.: Zivilstands- und Konkursämter) konnte die Komplexität des Aufgabenspektrums schon reduziert werden. Weitere solcher Bereiche sind z.B. Erbschafts- und Grundbuchämter. Für eine gewichtige Minderheit der Parteiunabhängigen AR sind Fusionen zu vereinfachen, ein Fusionszwang aber klar abzulehnen.

Für die Mehrheit überwiegen jedoch die Vorteile von Gemeindegemeinschaften. Einerseits nehmen die gesetzlichen und juristischen Fragestellungen zu, andererseits hätten weitere Regionalisierungen nur beschränkte Wirkung und würden zusätzliche Abhängigkeiten gegenüber Zweckverbänden schaffen. Die Gemeinden wären dann über kurz oder lang nur noch symbolische Gebilde, ohne den Mehrwert grösserer Organisationen zu haben. Auch der Blick auf den Finanzausgleich, als strukturerhaltendes Instrument, ist für die Mehrheit der PU Grund für Veränderungen. Zahlreiche Gemeinden könnten ohne finanzielle Unterstützungen ihre Aufgaben nicht mehr erfüllen.

Empfehlung: Der aktuelle Stand der Anpassungen im Finanzausgleich ist zur 1. Lesung im Kantonsrat bekannt. Mögliche Szenarien für die Varianten 1 und 2 werden darin aufgenommen.

Finanzielle Auswirkungen: Für die Parteiunabhängigen ist klar, dass eine Erleichterung von Fusionen auch mit finanziellen Mitteln seitens Kanton erfolgen

Empfehlung (2): Der Regierungsrat zeigt in der 1. Lesung im Kantonsrat die ungefähren finanziellen Auswirkungen und die

Zu Empfehlung (2): Vgl. Berechnung mutmasslicher Steuerfuss einer Gemeinde Hinterland

muss. Wie der Bericht über die Wirksamkeit des Finanzausgleiches jährlich aufzeigt, gibt es bedeutende Unterschiede zwischen der Finanzkraft der Gemeinden. Die Erfahrung zeigt zudem, dass bei Fusionen keine Steuererhöhung erfolgen sollte. Die Bandbreite der Steuersätze der politischen Gemeinden liegt aber momentan zwischen 2.8 Einheiten und 4.7 Einheiten. Selbst innerhalb der angedachten 4 Gemeinden bei Variante 1, gibt es grosse Differenzen. Je nach Fusionspartnern gibt es wahrscheinlich einen unterschiedlich hohen Anpassungsbedarf.

Empfehlung: Der Regierungsrat zeigt in der 1. Lesung im Kantonsrat die ungefähren finanziellen Auswirkungen und dienötigen Veränderungen der Steuerfüsse von Gemeinden und Kanton, inkl. gewichtetem Anpassungsbedarf auf.

Rechtliche Erwägungen: Neben den verfassungsrechtlichen Grundlagen braucht es zahlreiche Gesetze und Verordnungen, um die unterschiedlichen Varianten auf eine Basis zu stellen. Auch wenn die Gesetzestätigkeit erst nach einem grundsätzlichen Volksentscheid gestartet werden kann, muss der Regierungsrat bereits jetzt die Umsetzung im Auge behalten. Speziell bei Variante 2 sind aus Sicht der PU zahlreiche langwierige Prozesse nötig, um die Anzahl Gemeinden um 4 zu reduzieren (mindestens 4 Fusionen). Die Varianten 1 und 3 sind hingegen relativ schlank zu organisieren, weil sie entweder ein klares Ziel haben oder kurzfristig wenig auslösen werden.

nötigen Veränderungen der Steuerfüsse von Gemeinden und Kanton, inkl. gewichtetem Anpassungsbedarf auf.

Empfehlung (3): Der Regierungsrat zeigt in der 1. Lesung im Kantonsrat den möglichen Gesetzesprozess inkl. Zeitplan für Variante 2 auf.

(ohne Herisau) bzw. Mittelland bzw. Vorderland.

Zu Empfehlung (3): Die groben Züge eines möglichen Gesetzgebungsprozesses für Variante 2 könnten bei Bedarf auf die 2. Lesung im Kantonsrat skizziert werden.

Empfehlung: Der Regierungsrat zeigt in der 1. Lesung im Kantonsrat den möglichen Gesetzesprozess inkl. Zeitplan für Variante 2 auf.

Volksabstimmung: Eine gewichtige Minderheit der Parteiunabhängigen erachtet einen Fusionszwang als schwerwiegenden Eingriff in die Gemeindeautonomie. Um die Hürde zu erhöhen und die Gefahr einer Überstimmung der kleinen durch die grösseren Gemeinden – insbesondere Herisau – zu verringern, wird ein Gemeindemehr gefordert. Speziell bei Variante 1 mit direkten Auswirkungen für 19 Gemeinden, müssten damit mindestens 11 Gemeinden zustimmen. Die Mehrheit der PU kann die Argumentation nachvollziehen, ist sich aber nicht sicher, ob diese zusätzliche Hürde rechtlich möglich und gesellschaftspolitisch sinnvoll ist.

Bei einer Abstimmung zu Variante 2 darf die Zustimmung einer Gemeinde nicht als verbindliche Zustimmung zu einer tatsächlichen Fusion der eigenen Gemeinde gewertet werden.

Empfehlung: Der Regierungsrat prüft Möglichkeiten, um eine zusätzliche Mitbestimmung der kleinen Gemeinden zu gewährleisten. Insbesondere ein Gemeindemehr für Variante 1.

Gemeindeparlamente: Wir begrüssen, je nach künftigen Gemeindegrössen die Möglichkeit vorzusehen, Gemeindeparlamente einzuführen. Es ist ein gutes

Empfehlung (4): Der Regierungsrat prüft Möglichkeiten, um eine zusätzliche Mitbestimmung der kleinen Gemeinden zu gewährleisten. Insbesondere ein Gemeindemehr für Variante 1.

Empfehlung (5): Der Regierungsrat zeigt in der 1. Lesung im Kantonsrat die möglichen Gemeindeorganisationen auf.

Zu Empfehlung (4): Die geltende Verfassung lässt es zu, eine Änderung im Gemeindebestand gemäss Art. 2 der Kantonsverfassung ohne Zustimmung von betroffenen Gemeinden vorzunehmen. Erforderlich ist einzig die Mehrheit der Stimmberechtigten.

Vgl. dazu die Bemerkungen zu Urnäsch.

Für ein Gemeindemehr wie angeregt müsste erst eine entsprechende Verfassungsänderung vorgezogen werden. Dies neben der schon laufenden Totalrevision der Kantonsverfassung zu tun, lehnt der Regierungsrat ab.

Zu Empfehlung (5): Die Empfehlung bezieht sich auf Gemeindeparlamente. Gemäss gelten-

Instrument, um die Bevölkerung in grösseren Gebilden einzubeziehen. Die Erfahrungen von Herisau mit dem Einwohnerrat und den darin integrierten Aufsichtskommissionen GPK und Finanzkommission (FiKo), sowie bei Bedarf weiteren Sachkommissionen sind positiv zu werten. In einem Gemeindeparlament könnten auch die Interessen der bisherigen Gemeinden eine Rolle spielen. Das benötigte politische Personal ist - durch die Reduktion von Gemeinderäten, GPK und FiKo - mit dem jetzigen Bedarf vergleichbar; der individuelle Aufwand in der Regel aber deutlich kleiner. Die jährlichen Kosten des 31-köpfigen Einwohnerrats Herisau sind mit rund CHF 70'000 pro Jahr wohl geringer als die bisherigen Entschädigungen der oben genannten Behördenmitglieder.

Empfehlung: Der Regierungsrat zeigt in der 1. Lesung im Kantonsrat die möglichen Gemeindeorganisationen auf.

Wahlsystem: Unabhängig von Gemeindefusionen, wird das Wahlsystem anlässlich der Totalrevision der Verfassung zum Thema. Die Parteiunabhängigen sind der Meinung, dass die Wahlkreise identisch mit den politischen Gemeinden sein sollen. Wir lehnen deshalb bei Fusionen grossmehrheitlich eine Sitzgarantie für die bisherigen Gemeinden bei Kantonsratswahlen ab. Wir bedauern, dass die Verfassungskommission nicht alle möglichen Wahlsysteme ausführlich geprüft hat und dass sie, wie der Regierungsrat, lediglich den Proporz nach Hagenbach-

dem Recht können die Gemeinden ein Gemeindeparlament einführen. Es ist nicht vorgesehen, diese Möglichkeit künftig auszuschliessen.

Empfehlung (6): Genaue Prüfung der Präferenzwahl durch den Regierungsrat. Je nach Variante, Prüfung eines einheitlichen Wahlsystems für kantonale und kommunale Wahlen innerhalb eines Wahlkreises.

Zu Empfehlung (6): Die rechtlichen Grundlagen für das Wahlsystem für Kantonsratswahlen sind Gegenstand der laufenden Verfassungsrevision. Eine Präferenzwahl ist nicht vorgesehen.

Bischoff (einfacher Proporz) präferiert. Hier gibt es aus Sicht der PU AR bessere Alternativen, um die Appenzeller Wahltradition zu bewahren und die Erfolgswertgleichheit zu realisieren.

Beim Proporz nach Doppelproportionaler Divisormethode mit Standardrundung (Doppelter Pukelsheimer) besteht die Chance, die politische Richtung des ganzen Kantons zu bestimmen, und es ist damit die umfassendere Verhältniswahl.

Die Parteiunabhängigen sind der Meinung, dass auch Alternativen zum Proporz, insbesondere die Präferenzwahl, ernsthaft geprüft werden müssen. Dabei erstellen die Wähler eine Rangliste. Die Sitzverteilung erfolgt anschliessend gemäss dem Grundgedanken, dass nachgeordnete Präferenzen zählen, soweit vorgeordnete Präferenzen nicht zur Wahl eines Kandidierenden beigetragen haben.

Empfehlung: Genaue Prüfung der Präferenzwahl durch den Regierungsrat. Je nach Variante, Prüfung eines einheitlichen Wahlsystems für kantonale und kommunale Wahlen innerhalb eines Wahlkreises.

Weiteres Vorgehen: Der Zeitplan sieht die beiden Lesungen im Kantonsrat für 2021 vor. Dies ist sehr ambitioniert, aber nötig um eine weitere Verzögerung für die neue Kantonsverfassung zu verhindern. Auch wenn zunächst lediglich über einen Verfassungsartikel abgestimmt wird, müssen den Stimmbürgern trotzdem Perspektiven aufgezeigt werden, was bei

Empfehlung (7): Der Regierungsrat erstellt spätestens für die 2. Lesung im Kantonsrat grundsätzliche Modelle pro Variante. Insbesondere zum Finanzausgleich, den finanziellen Auswirkungen, den Steuerfüssen, der künftigen Gemeindeorganisation, dem Wahlsystem

Zu Empfehlung (7): Der Regierungsrat wird prüfen, welche Aussagen zu neuen Strukturen und die Auswirkungen möglich sein werden. Dies für die favorisierte Variante.

	Annahme von Variante 1 und Variante 2 passieren würde. Auch wenn nicht alle Details vorgängig geklärt werden können, sollen die neuen Strukturen und die Auswirkungen so detailliert wie möglich aufgezeigt werden, weil niemand gerne die Katze im Sack kauft. Ansonsten wird die Vorlage an der Urne einen zu schweren Stand haben. Für die Parteiunabhängigen ist die Variante 3 resp. die Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“ das Minimalziel und soll, selbst bei Ablehnung von Variante 1 und 2, in die Verfassung aufgenommen werden. Empfehlung: Der Regierungsrat erstellt spätestens für die 2. Lesung im Kantonsrat grundsätzliche Modelle pro Variante. Insbesondere zum Finanzausgleich, den finanziellen Auswirkungen, den Steuerfüssen, der künftigen Gemeindeorganisation, dem Wahlsystem und weiteren. Grundsätzliche Anmerkungen zu den Varianten Variante 1 – Reduktion der Anzahl Gemeinden von heute 20 auf neu 4 (starke Reduktion): Antrag zu Variante 1: Die Parteiunabhängigen möchten eine Variante 1a) in die Vorlage einfließen lassen. Diese sieht eine Reduktion der Anzahl Gemeinden von heute 20 auf 3 vor. Art. 101^{bis} ist auch bei Variante 1 zu integrieren. Variante 2 – Reduktion der Anzahl Gemeinden von	und weiteren.	
--	--	---------------	--

heute 20 auf neu 4 bis 16 (mittlere Reduktion):

Antrag zu Variante 2: Die Parteunabhängigen möchten eine Variante 2a) in die Vorlage einfließen lassen. Diese sieht eine Reduktion der Anzahl Gemeinden von heute 20 auf 1 bis 16 vor. Art. 101^{bis} ist auch bei Variante 2 zu integrieren.

Variante 3 – Streichung der Namen der Gemeinden aus der Verfassung (Art. 2 KV):

Antrag zu Variante 3: Prüfung der Varianten 1 und 2 als direkter oder indirekter Gegenvorschlag zu Variante 3 resp. der Volksinitiative. Somit bliebe eine Aufnahme in die neue Kantonsverfassung durch die Verfassungskommission möglich.

Würdigung der Vorlage durch die Parteunabhängigen Appenzell Ausserrhoden
Auch wenn die Vorlage eine grundsätzliche Verfassungsfrage ist, so hat unsere interne Diskussion gezeigt, dass eine isolierte Fragestellung zum favorisierten Regierungsvorschlag – ja oder nein zu 4 Gemeinden – nicht funktionieren wird. Zu emotional sind die Themenfelder und die möglichen Konsequenzen daraus. Zu unklar die konkreten Auswirkungen auf die eigene Gemeinde und zu gross die unterschiedlichen Partikularinteressen.

Wie wird der Regierungsrat dies der Bevölkerung vermitteln? Auch wenn die Appenzell-Ausserrhoder Gemeinden mehrheitlich gut funktionieren, sind

		strukturelle Veränderungen nötig. Dies ist auch dem Regierungsrat seit Jahren bekannt. Unverständlich deshalb, wieso er sich bei dieser Frage so lange Zeit gelassen hat und so viel Druck von aussen aufgesetzt werden musste (a.KR Roger Sträuli, IG starkes Ausserrhoden, diverse Vorstösse im Kantonsrat). Die vorliegenden Varianten sind nun aber, wenn die Anträge der Parteiunabhängigen AR aufgenommen werden, eine sehr gute und ganzheitliche Diskussionsgrundlage für die Zukunft unseres Kantons und unserer Gemeinden. Die Parteiunabhängigen präferieren nach intensiver Arbeit und lebhaften Diskussionen mit einer relativen Mehrheit Variante 1. Die beiden Varianten 1 und 2 haben ihren Reiz, sind aber nicht ohne Nachteil. Die Variante 1 kommt dabei mit klaren Rahmenbedingungen und mit einer zwingenden Komponente daher. Eine gewichtige Minderheit präferiert die Variante 2 ohne unmittelbare Zwangsfusionen aber trotzdem mit einer Veränderung. Die Variante 3 oder die Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“ werden als Minimalziel angesehen. Ohne den Abbau von Hürden und die Schaffung von Anreizen würden auch in Zukunft keine Gemeindefusionen realisiert werden.		
47	Bauernverband Appenzell Ausserrhoden	Wir favorisieren die Variante 3 und befürworten die administrative und finanzielle Unterstützung des Kantons für Gemeinden, die sich zusammenschliessen wollen.	Zustimmung zu Variante 3.	Kenntnisnahme.

48	Walter Knöpfel, Oberbüren SG	Der Vorschlag der Regierung, die Gemeinden „von oben“ radikal zu reduzieren, ist beim absehbaren Widerstand mutig. Freiwillig passiert nichts. Dabei ist eine Neuordnung überfällig. Der Vorschlag mit wenigen grossen Gemeinden ist sicher erfolgversprechender als einzelne Fusionen. Der Vorschlag für vier Gemeinden kommt wohl daher, dass die Regierung eine Gemeinde Herisau und das restliche Hinterland als zu dominant im Kanton sah. Das Hinterland ohne Herisau hätte zwar rund 8'500 Einwohner, hat aber kein natürliches Zentrum, ist ein seltsames Gebilde und vor allem finanziell nicht lebensfähig. Diese vierte Gemeinde wäre ein dauerhaftes Problem. Der Kanton und die Gemeinde Mittelland müssten weiter hohe Ausgleichs leisten. Diese vierte Gemeinde wäre alles andere als eine starke Ausserrhoder Gemeinde. Sie sollte nicht entstehen, sondern eine Gemeinde Hinterland mit Herisau. Ich empfehle als „Ausserrhoder Lösung“ die Bildung von 3 statt 4 Gemeinden. Der Gegenvorschlag der Ausserrhoder Regierung zur Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“ und die Diskussion über die Strukturen in Innerrhoden haben mich bestärkt, dass aktuell ein Fenster für ein historisches Ereignis offen ist: Ich empfehle als „Appenzeller Lösung“ die Wieder-	Zustimmung zu Variante 1 mit Variante mit 3 Gemeinden. Evtl. Wiedervereinigung der Kantone Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden und Bildung von 4 Gemeinden.	Kenntnisnahme. Verzicht auf Variante mit drei Gemeinden (vgl. Heiden).
----	---------------------------------	---	--	--

		vereinigung von Ausserrhoden und Innerrhoden und die Bildung von 4 Gemeinden.		
49	IG Starkes Ausserrhoden	Würdigung Dass der Regierungsrat gleich 3 Varianten in die Vernehmlassung schickt, freut die IG Starkes Ausserrhoden. Dies zeugt von Mut und bestärkt den Eindruck, dass auch der Regierungsrat das Strukturproblem in den Gemeinden endgültig erkannt hat und bei der Begründung auf die Argumente der IG zurückgreift. Überraschend ist, dass der Regierungsrat mit 3 Varianten viel weiter geht als es die IG mit ihrer Volksinitiative beabsichtigte. Beurteilung Die vom Regierungsrat vorgeschlagenen Varianten sind, mit Ausnahme der Variante 3, visionär und hinsichtlich Umsetzung unklar. Die gezeigte Vision ist zwar begrüssenswert, aber lässt Fragen offen. Wir sind zudem erstaunt, dass der Regierungsrat die Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» nach wie vor als «rechtlich» ungenügend beurteilt, obwohl er diese im Grundsatz als Variante 3 selbst vorschlägt. Zudem zeigt sich die IG darüber erstaunt, dass die Regierung an der Kantonsratssitzung vom 25.02.2019 die Initiative inhaltlich als «zu stark beschränkt» (vgl. Wortprotokoll, S. 253) bezeichnete	Zustimmung zu Variante 2. Frage (zu Variante 2): Gerne hätten wir vom Regierungsrat erfahren, wie er den Prozess zusammen mit den Gemeinden zur Festlegung der Anzahl und der Namen der Gemeinden bestimmt. Voraussetzung aber ist, dass der Fusionsprozess hier aufgezeigt wird. Diesbezüglich erwarten wir vom Regierungsrat auf die 1. Lesung im Kantonsrat im Frühling 2021 einen konkreten Vorschlag.	Kenntnisnahme. Beantwortung der Frage: Der Vorschlag geht (...) von einem Anstoss durch den Kanton und einer anschliessenden partnerschaftlichen Erarbeitung einer konkreten Lösung durch den Kanton und die Gemeinden aus (erläuternder Bericht zur Vernehmlassungsvorlage, S. 6). Es wird einen Gesetzgebungsprozess geben, in den die Gemeinden zwingend einbezogen werden. Vgl. dazu die Bemerkungen zu Walzenhausen. Im Bericht und Antrag an den Kantonsrat vom 4. Dezember 2018 wies der Regierungsrat darauf hin, dass die Volksinitiative insbesondere die Frage offen lässt, ob die Gemeinden künftig im Gesetz oder in der Verordnung aufzuzählen sind und ob Zustimmungserfordernisse bei Bestandesänderungen

und nun in seinen Gegenvorschlägen selbst auf weitere Ausführungen verzichtet und auf die Gesetzesvorlage verweist.

Nachfolgend die Stellungnahme der IG Starkes Ausserrhoden zu den einzelnen Varianten:

Variante 1

Die Variante 1 mit einer Reduktion auf 4 Gemeinden ist zwar mutig und in der Begründung plausibel, aus unserer Sicht trotz den offensichtlichen Vorteilen aber ohne gute Begründungen kaum mehrheitsfähig.

Variante 2

Die Variante 2 mit einer Reduktion auf 4 bis 16 Gemeinden lässt viele Möglichkeiten und Fragen offen. Der Reform- und Fusionswille ist zwar erkenntlich, eine klare Vorstellung sowie der Weg, diese umzusetzen, ist allerdings nicht auszumachen.

Gerne hätten wir vom Regierungsrat deshalb erfahren, wie er den Prozess zusammen mit den Gemeinden den Prozess zur Festlegung der Anzahl und der Namen der Gemeinden bestimmt. Ist dieser zum Vorneherein nicht bekannt, dürfte die Variante 2 nicht zur Diskussion stehen, da die Bürgerinnen und Bürger keiner «Katze im Sack» zustimmen werden. Dies wäre schade, nimmt diese Variante doch im Grundsatz unsere Absicht für eine Gebietsreform am besten auf, ohne Gefahr zu laufen, dass das Vorhaben durch eine radikale Lösung letztlich scheitert.

gelten (S. 7). Entsprechende Regelungen finden sich nunmehr in Variante 3.

		Variante 3 Die Variante 3, welche inhaltlich unserer Volksinitiative entspricht und den Bottom-up-Ansatz verfolgt, ebnet den Weg für Fusionen, zementiert ihn aber nicht. Vorschlag Die IG unterstützt eine Variante mit möglichst wenigen Gemeinden und ist überzeugt, dass die Gebietsreform nur dann erfolgversprechend ist, wenn der Regierungsrat wie vorgeschlagen den Lead innehat. Aus Gründen der Gebietsaufteilung und Realisierbarkeit favorisieren wir die Variante 2 (Reduktion auf 4 bis 16 Gemeinden). Die Erfolgchancen, dass einer der beiden Varianten zugestimmt wird, halten wir bei der Variante 2 für deutlich höher. Voraussetzung aber ist, dass der Fusionsprozess hier aufgezeigt wird. Diesbezüglich erwarten wir vom Regierungsrat auf die 1. Lesung im Kantonsrat im Frühling 2021 einen konkreten Vorschlag. Fazit Mit Blick auf die bevorstehende Volksabstimmung soll den Stimmberechtigten die Variante 2 unserer Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» gegenübergestellt werden. Dass der Regierungsrat von seiner passiven Haltung abkehrt und beabsichtigt, im Thema Gemeindestrukturreform den Lead zu übernehmen, freut uns.		
50	FDP.Die Liberalen Urnäsch	Der Vorschlag der Regierung (Variante 1) beinhaltet so viele ungeklärte Punkte, dass es auf Grund dieser	Eventuelle Zustimmung zu Variante 1.	Kenntnisnahme.

	Handwerker- und Gewerbeverein Urnäsch Land- und Alpwirtschaftlicher Verein Urnäsch Urnäsch mitenand	Basis schwierig ist, fundiert dafür oder dagegen zu argumentieren, sich zu positionieren oder gar darüber abzustimmen. Insbesondere folgende Fragen müssen zwingend vorgängig adressiert und geklärt werden: - Wie verhält es sich mit dem kantonalen Finanzausgleich? - Wie entwickeln sich die Steuerfüsse der betroffenen Gemeinden? - Wie wird mit den vorhandenen lokalen Strukturen resp. Infrastrukturen verfahren, beispielsweise jenen - der Schulen, - der Alters- und Pflegezentren, - der Strom-, Wasser- und Abwasserwerken, - der Feuerwehren, - der Jugendarbeit (bspw. Midnight Sport und Jugendtreff) und - des Tourismus, Standortmarketing und der Förderung des lokalen Gewerbes? - Wie ist gewährleistet, dass künftig lokale Initiativen aus der Bevölkerung mit derselben politischen Nähe und Unterstützung realisiert werden können, wie dies in der Vergangenheit der Fall war (bspw. Pump-Track, Kronen Immobilien AG, Reka, Wärmeverbund Urnäsch AR, Urnäsher Milchspezialitäten AG, Mittel AG, Immobilien AG)? - Welche politischen Organe sind angedacht (Gemeinderat, Gemeindeparlament etc.)? Zudem existieren aus unserer Sicht bei der Umsetzung der vorgeschlagenen Variante 1 verschiedene	Fragen 1. Wie verhält es sich mit dem kantonalen Finanzausgleich? 2. Wie entwickeln sich die Steuerfüsse der betroffenen Gemeinden? 3. Wie wird mit den vorhandenen lokalen Strukturen resp. Infrastrukturen verfahren, beispielsweise jenen - der Schulen, - der Alters- und Pflegezentren, - der Strom-, Wasser- und Abwasserwerken, - der Feuerwehren, - der Jugendarbeit (bspw. Midnight Sport und Jugendtreff) und - des Tourismus, Standortmarketing und der Förderung des lokalen Gewerbes? 4. Wie ist gewährleistet, dass künftig lokale Initiativen aus der Bevölkerung mit derselben politischen Nähe und Unterstützung realisiert werden können, wie dies in der Vergangenheit der Fall war (bspw. Pump-Track, Kronen Immobilien AG, Reka, Wärmeverbund Urnäsch AR, Urnäsher Milchspezialitäten AG, Mittel AG, Immobilien AG)? 5. Welche politischen Organe sind angedacht (Gemeinderat, Gemeindeparlament etc.)?	Beantwortung der Fragen: 1. Vgl. dazu Ausführungen zu Empfehlung 1 der PU. 2. Vgl. Berechnung mutmasslicher Steuerfuss einer Gemeinde Hinterland bzw. Mittelland bzw. Vorderland. 3. Zu dieser Frage liegen noch keine konkreten Vorstellungen vor. Die genannten Bereiche sind in die neuen Gemeinden zu integrieren. Diese Integration ist im Wesentlichen durch die betroffenen Gemeinden zu organisieren. 4. Diesen Themenbereich kann der Kanton nicht beeinflussen. Der Kanton kann sich indessen dafür einsetzen, dass die Bevölkerung im ganzen Prozess in geeigneter Weise mitwirken kann. 5. Es wird von den politischen Organen auszugehen sein, die bereits bestehen. Die Einführung eines Gemeindeparlamentes dürfte der Kanton – wie bereits heute – den Gemeinden überlassen. Vgl. dazu Ausführungen.
--	--	---	---	---

		grössere Risiken, wie - Verlust der Selbstbestimmung, - Verlust der Nähe zwischen Politik und Bevölkerung (und Gewerbe), - Verlust von kurzen und schnellen Entscheidungswegen, - Verlust der Möglichkeit einfache und pragmatische Lösungen zu kreieren (wie sie in einer kleinen Gemeinde eher noch möglich sind), - Verlust der lokalen Identität, und schlussendlich damit verbunden - Verlust des Engagements der Bevölkerung für die Gemeinde, resp. das Dorf. Aus unserer Sicht gilt es in einem ersten Schritt die vorgeschlagene, neue Gemeindestruktur gemäss Variante 1 konzeptionell zu erarbeiten und mindestens die oben aufgeführten Fragen zu beantworten. In zweiten Schritt sind die Vor- und Nachteile dieser Variante 1 gegenüber dem Status-quo oder auch der Variante 3, resp. der Initiative von «IG starkes Ausserrhoden», zu erheben. Nur wenn die Vorteile der Variante 1 klar überwiegen, sollte diese weiterverfolgt und schlussendlich dem Stimmvolk vorgelegt werden. Bei der geplanten Abstimmung scheint uns eminent wichtig, dass diese so ausgestaltet wird, dass nicht einige grosse Gemeinden (wie bspw. Herisau) mit ihrer grossen Anzahl Stimmen die kleinen Gemeinden überstimmen und dadurch zu einer Fusion zwin-		gen zu Empfehlung 5 der PU.
--	--	---	--	------------------------------------

		gen können.		
51	Reto Müller, Waldstatt	Die Einwohner, eingeschlossen die Unternehmen, erwarten von den für ihre Anliegen zuständigen Verwaltungseinheiten je länger je mehr eine kompetente und effiziente Arbeitserledigung durch das Verwaltungspersonal. Dieses berechnete und wohl unbestrittene Anliegen erfüllt die Variante 1 am besten. Sie ist bei sachlicher Gesamtbetrachtung als einzige der drei Varianten zukunftsorientiert und keineswegs so „radikal“, wie im erläuternden Bericht erwähnt	Zustimmung zu Variante 1.	Kenntnisnahme.
52	Lesegesellschaft Schachen-Reute	Ausgangslage Wir begrüßen es ausdrücklich, dass der Regierungsrat zu dieser Initiative mehrere Gegenvorschläge ausgearbeitet, und diese in die Vernehmlassung gegeben hat. Zusammenfassung Wir erachten die Variante 2 mit ergänzenden Bestimmungen in Gesetz und Verordnung als die zielführendste Variante. Die Gemeinden sind zum Handeln verpflichtet, die betroffenen Gemeinden entscheiden aber selber und ein Gemeindeverband kann sich auch weiterentwickeln.	Zustimmung zu Variante 2.	Kenntnisnahme.
53	Verein Appenzelerland über dem Bodensee	Stellungnahme Vorbemerkungen - Wir begrüßen es, dass der Kanton eine vertiefte Diskussion anstösst. Gleichzeitig liess der Regierungsrat uns im Unklaren darüber, was Sinn und Zweck bzw. das Ziel der Vorlage ist. Fazit: Wir bevorzugen die Variante 3, ergänzt um das ver-	Zustimmung zu Variante 3. Ergänzt um das verbindliche Ziel einer sinnvollen Reduktion der Anzahl Gemeinden und ergänzt durch einen verbindlichen Prozess.	Kenntnisnahme.

		bindliche Ziel einer sinnvollen Reduktion der Anzahl Gemeinden und ergänzt durch einen verbindlichen Prozess. Letzteres soll durch eine Skizze einer gesetzlichen Grundlage, welche den Prozess rahmt, erfolgen (z.B. analog Gemeindevereinigungsgesetz des Kantons St.Gallen), sodass wir "die Katze nicht im Sack kaufen".		
54	Willi Rohner, Rehetobel	Der Schritt von 20 zu vier Gemeinden ist ein sehr mutiger Schritt nach vorn. Er birgt in verschiedener Hinsicht Verbesserungspotential. Es braucht deshalb vertiefte und umfassende Überlegungen. Insbesondere ist zu untersuchen, welche Folgen die Massnahme nach sich zieht. Die finanziellen und personellen Konsequenzen sind in Abschnitt E. Ziff. I und 3 des erläuternden Berichtes bereits angesprochen bereits angesprochen. Doch darüber hinaus braucht es auch Antworten, darauf, welche Änderungen der Gesetzgebung zur Erreichung wünschbarer Verbesserungen anzugehen sind. Mit der Schaffung von vier Grossgemeinden durch einen kantonalen Akt wird die bisher in der kantonalen Politik vorherrschend vertretene Auffassung, Gemeindefusionen müssten von unten, von fusionswilligen Gemeinden kommen, preisgegeben. Ob die daraus zu erwartenden Vorteile es rechtfertigen, sich über die Gemeindeautonomie hinwegzusetzen, erscheint beim heutigen Stand der Diskussion zumindest fraglich. Es dürfte auch für Ausserrhoden gelten, dass nur in	Kritische Haltung zu Variante 1.	Kenntnisnahme.

		solchen Fällen ein Interesse des übergeordneten Ganzen bejaht werden darf, so dass ein zwangsweiser Zusammenschluss als zu-lässig erscheint. Einem Gemeindezusammenschluss sollte eine Untersuchung vorausgehen, in welchen Bereichen Gemeinden heute autonom handeln oder handeln können sollten, und wie weit es sinnvoll und wünschbar ist. Desgleichen wäre es einer Überlegung wert (hier kommen wir zurück auf das mutige Projekt einer Viergliederung des Kantons), ob nicht statt Fusionsgemeinden Verwaltungsbezirke zu schaffen wären, die für den Vollzug des kantonalen und eidgenössischen Recht zuständig sind. Dem schwerwiegenden Eingriff in die hergebrachte Gemeindestrukturen, wie ihn die Variante 1 des Gegenvorschlags darstellt, kann deshalb nicht leichthin beige-pflichtet werden, auch wenn einzuräumen ist, dass sich daraus gute Möglichkeiten eröffnen.		
--	--	--	--	--

Berechnung mutmasslicher Steuerfuss einer Gemeinde Hinterland

Gemeinde	Steuerertrag NP (3.3 Einh.)	Ertrag pro Einheit	Gemeindesteuerfuss (2020)	Ertrag NP
Urnäsch	4'190'699.31	1'269'908.88	4.30	5'460'608.19
Schwellbrunn	2'998'243.63	908'558.68	4.20	3'815'946.44
Hundwil	1'402'792.89	425'088.75	4.70	1'997'917.15
Stein	3'419'427.13	1'036'190.04	3.70	3'833'903.15
Schönengrund	1'049'109.10	317'911.85	3.70	1'176'273.84
Waldstatt	4'070'961.17	1'233'624.60	4.30	5'304'585.77
Summe		5'191'282.80		21'589'234.53

Annahme Reduktion Sach- und Personalaufwand durch Fusion / somit Verringerung Steuerbedarf: 0.0% -

Korrigierter Bedarf Steuern nach Fusion 21'589'234.53

Mutmasslicher Steuerfuss = Gesamtertrag NP / Ertrag pro Einheit nach Fusion 4.16

Indikative Berechnung, enthält kleine Ungenauigkeiten (keine Berücksichtigung Steuerfussveränderung Vorjahre, Verluste/Erlasse, Ausgleichszinsen).

Alle anderen Steuererarten sind nicht relevant, da diese durch den Gemeindesteuerfuss nicht beeinflusst sind.
(Gewinn- und Kapitalsteuern, Grundstückgewinnsteuern, Erbschafts- und Schenkungssteuern, Händänderungssteuern)

Gemeindesteuerfuss nach Fusion	Ertrag NP nach Fusion	Differenz Ertrag NP nach und vor Fusion
4.16	5'281'230.43	-179'377.76
4.16	3'778'466.15	-37'480.29
4.16	1'767'836.81	-230'080.34
4.16	4'309'252.77	475'349.62
4.16	1'322'115.12	145'841.28
4.16	5'130'333.25	-174'252.52

621'190.90	Hinterland
4'413'463.00	Mittelland
1'184'034.44	Vorderland
Total	6'218'688.34

Berechnung mutmasslicher Steuerfuss einer Gemeinde Mittelland

Gemeinde	Steuerertrag NP (3.3 Einh.)	Ertrag pro Einheit	Gemeindesteuerfuss (2020)	Ertrag NP	Gemeindesteuerfuss nach Fusion	Ertrag NP nach Fusion	Differenz Ertrag NP nach und vor Fusion
Teufen	31'397'618.23	9'514'429.77	2.80	26'640'403.35	3.26	31'053'866.34	4'413'463.00
Bühler	3'580'080.29	1'084'872.82	4.00	4'339'491.26	3.26	3'540'884.34	-798'606.92
Gais	8'839'274.57	2'678'568.05	3.50	9'374'988.18	3.26	8'742'499.16	-632'489.02
Speicher	14'972'929.32	4'537'251.31	3.60	16'334'104.71	3.26	14'809'000.56	-1'525'104.15
Trogen	4'641'280.32	1'406'448.58	4.30	6'047'728.90	3.26	4'590'465.99	-1'457'262.91
Summe		19'221'570.52		62'736'716.40			
Annahme Reduktion Sach- und Personalaufwand durch Fusion / somit Verringerung Steuerbedarf:				0.0%	-		
Korrigierter Bedarf Steuern nach Fusion					62'736'716.40		
Mutmasslicher Steuerfuss = Gesamtertrag NP / Ertrag pro Einheit nach Fusion				3.26			
Indikative Berechnung, enthält kleine Ungenauigkeiten (keine Berücksichtigung Steuerfussveränderung Vorjahre, Verluste/Erlasse, Ausgleichszinsen).							4'413'463.00 Mittelland

Alle anderen Steuererarten sind nicht relevant, da diese durch den Gemeindesteuerfuss nicht beeinflusst sind.
(Gewinn- und Kapitalsteuern, Grundstückgewinnsteuern, Erbschafts- und Schenkungssteuern, Händänderungssteuern)

Berechnung mutmasslicher Steuerfuss einer Gemeinde Vorderland

Gemeinde	Steuerertrag NP (3.3 Einh.)	Ertrag pro Einheit	Gemeindesteuerfuss (2020)	Ertrag NP	Gemeindesteuerfuss nach Fusion	Ertrag NP nach Fusion	Differenz Ertrag NP nach und vor Fusion
Rehetobel	4'395'439.95	1'331'951.50	4.30	5'727'391.45	3.79	5'050'413.17	-676'978.28
Wald	1'778'888.00	539'056.97	4.10	2'210'133.58	3.79	2'043'963.63	-166'169.95
Grub	2'290'696.07	694'150.32	4.00	2'776'601.30	3.79	2'632'037.23	-144'564.06
Heiden	11'285'943.59	3'419'982.91	3.70	12'653'936.75	3.79	12'967'684.42	313'747.67
Wolfhalden	4'302'151.04	1'303'682.13	3.90	5'084'360.32	3.79	4'943'223.10	-141'137.22
Lutzenberg	3'317'031.23	1'005'160.98	3.70	3'719'095.62	3.79	3'811'308.63	92'213.01
Walzenhausen	6'554'465.74	1'986'201.74	3.40	6'753'085.91	3.79	7'531'159.68	778'073.76
Reute	1'682'149.48	509'742.27	3.90	1'987'994.84	3.79	1'932'809.91	-55'184.93
Summe		10'789'928.82		40'912'599.77			
Annahme Reduktion Sach- und Personalaufwand durch Fusion / somit Verringerung Steuerbedarf:				0.0%	-		
Korrigierter Bedarf Steuern nach Fusion				40'912'599.77			
Mutmasslicher Steuerfuss = Gesamtertrag NP / Ertrag pro Einheit nach Fusion				3.79	1'184'034.44 Vorderland		

Indikative Berechnung, enthält kleine Ungenauigkeiten (keine Berücksichtigung Steuerfussveränderung Vorjahre, Verluste/Erlasse, Ausgleichszinsen).

Alle anderen Steuererarten sind nicht relevant, da diese durch den Gemeindesteuerfuss nicht beeinflusst sind.
(Gewinn- und Kapitalsteuern, Grundstückgewinnsteuern, Erbschafts- und Schenkungssteuern, Händänderungssteuern)

Anhang III	Zusätzliche Angaben zur Staatssteuer 2020
------------	---

Gemeinde	Natürliche Personen inkl. Quellensteuer in Rechnung gestellte Staatssteuern (Soll) (3.3 Einheiten)	Juristische Personen in Rechnung gestellte Staatssteuern (Soll)	Total Soll Staatssteuern (brutto)	Verzugszinsen und Ausgleichszinsen zu Lasten Pflichtigen	Erlasse und Verluste	Vergütungen und Ausgleichszinsen zu Gunsten Pflichtigen	Steuersoll 1 Staatssteuern (netto)	Rückstände 31.12.2020
Urnäsch	4'190'699.31	171'379.89	4'362'079.20	19'641.24	-50'459.10	-9'236.35	4'322'024.99	1'001'706.21
Herisau	36'294'785.32	4'627'060.63	40'921'845.95	211'638.90	-890'640.75	-60'546.80	40'182'297.30	5'687'634.83
Schwellbrunn	2'998'243.63	70'329.78	3'068'573.41	14'010.58	-20'507.01	-5'683.30	3'056'393.68	140'237.35
Hundwil	1'402'792.89	38'646.24	1'441'439.13	8'196.18	-44'656.12	-1'955.90	1'403'023.29	338'698.58
Stein	3'419'427.13	164'052.29	3'583'479.42	12'860.25	-22'311.45	-7'410.00	3'566'618.22	-248'729.01
Schönengrund	1'049'109.10	52'260.12	1'101'369.22	6'140.71	-12'040.30	-1'559.75	1'093'909.88	177'470.67
Waldstatt	4'070'961.17	263'775.53	4'334'736.70	18'572.38	-56'374.11	-5'822.45	4'291'112.52	568'372.33
Teufen	31'397'618.23	1'823'661.21	33'221'279.44	89'072.90	-136'075.90	-78'406.00	33'095'870.44	-8'377'710.57
Bühler	3'580'080.29	143'658.87	3'723'739.16	22'535.21	-41'398.73	-6'537.70	3'698'337.94	290'708.53
Gais	8'839'274.57	418'008.49	9'257'283.06	46'830.86	-56'282.03	-19'374.00	9'228'457.89	-904'930.86
Speicher	14'972'929.32	108'956.19	15'081'885.51	43'423.15	-43'280.89	-29'076.50	15'052'951.27	-322'947.04
Trogen	4'641'280.32	218'207.69	4'859'488.01	19'248.53	-71'988.15	-12'233.80	4'794'514.59	120'416.57
Rehetobel	4'395'439.95	205'235.34	4'600'675.29	25'396.83	-83'385.25	-7'853.85	4'534'833.02	736'468.03
Wald	1'778'888.00	42'168.43	1'821'056.43	6'630.94	-49'532.51	-3'642.85	1'774'512.01	290'160.88
Grub	2'290'696.07	58'312.07	2'349'008.14	10'751.03	-27'115.36	-3'497.85	2'329'145.96	-110'620.06
Heiden	11'285'943.59	1'111'963.83	12'397'907.42	64'392.44	-175'194.44	-19'720.15	12'267'385.27	-240'540.00
Wolfhalden	4'302'151.04	52'385.19	4'354'536.23	23'800.51	-134'223.31	-6'038.50	4'238'074.93	341'248.00
Lutzenberg	3'317'031.23	116'899.23	3'433'930.46	15'542.41	-127'295.96	-3'622.55	3'318'554.36	304'356.66
Walzenhausen	6'554'465.74	547'904.46	7'102'370.20	37'212.32	-172'557.91	-11'275.70	6'955'748.91	123'825.30
Reute	1'682'149.48	186'174.66	1'868'324.14	10'250.61	-48'595.90	-2'558.55	1'827'420.30	395'539.18
Total	152'463'966.38	10'421'040.14	162'885'006.52	706'147.98	-2'263'915.18	-296'052.55	161'031'186.77	311'365.58

Berechnung mutmasslicher Steuerfuss einer Gemeinde Hinterland

Gemeinde	Steuerertrag NP (3.3 Einh.)	Ertrag pro Einheit	Gemeindesteuerfuss (2020)	Ertrag NP
Urnäsch	4'190'699.31	1'269'908.88	4.30	5'460'608.19
Schwellbrunn	2'998'243.63	908'558.68	4.20	3'815'946.44
Hundwil	1'402'792.89	425'088.75	4.70	1'997'917.15
Stein	3'419'427.13	1'036'190.04	3.70	3'833'903.15
Schönengrund	1'049'109.10	317'911.85	3.70	1'176'273.84
Waldstatt	4'070'961.17	1'233'624.60	4.30	5'304'585.77
Summe		5'191'282.80		21'589'234.53

Annahme Reduktion Sach- und Personalaufwand durch Fusion / somit Verringerung Steuerbedarf: 5.0% 1'079'461.73

Korrigierter Bedarf Steuern nach Fusion 20'509'772.80

Mutmasslicher Steuerfuss = Gesamtertrag NP / Ertrag pro Einheit nach Fusion 3.95

Indikative Berechnung, enthält kleine Ungenauigkeiten (keine Berücksichtigung Steuerfussveränderung Vorjahre, Verluste/Erlasse, Ausgleichszinsen).

Alle anderen Steuererarten sind nicht relevant, da diese durch den Gemeindesteuerfuss nicht beeinflusst sind.
(Gewinn- und Kapitalsteuern, Grundstückgewinnsteuern, Erbschafts- und Schenkungssteuern, Händänderungssteuern)

Gemeindesteuerfuss nach Fusion	Ertrag NP nach Fusion	Differenz Ertrag NP nach und vor Fusion
3.95	5'017'168.91	-443'439.28
3.95	3'589'542.84	-226'403.59
3.95	1'679'444.97	-318'472.18
3.95	4'093'790.13	259'886.99
3.95	1'256'009.36	79'735.52
3.95	4'873'816.59	-430'769.18

Total 3'601'907.97

339'622.51 Hinterland
2'860'769.68 Mittelland
401'515.78 Vorderland

Berechnung mutmasslicher Steuerfuss einer Gemeinde Mittelland

Gemeinde	Steuerertrag NP (3.3 Einh.)	Ertrag pro Einheit	Gemeindesteuerfuss (2020)	Ertrag NP
Teufen	31'397'618.23	9'514'429.77	2.80	26'640'403.35
Bühler	3'580'080.29	1'084'872.82	4.00	4'339'491.26
Gais	8'839'274.57	2'678'568.05	3.50	9'374'988.18
Speicher	14'972'929.32	4'537'251.31	3.60	16'334'104.71
Trogen	4'641'280.32	1'406'448.58	4.30	6'047'728.90
Summe		19'221'570.52		62'736'716.40

Annahme Reduktion Sach- und Personalaufwand durch Fusion / somit Verringerung Steuerbedarf: **5.0%** 3'136'835.82

Korrigierter Bedarf Steuern nach Fusion	59'599'880.58
---	---------------

Mutmasslicher Steuerfuss = Gesamtertrag NP / Ertrag pro Einheit nach Fusion	3.10
--	-------------

Gemeindesteuerfuss nach Fusion	Ertrag NP nach Fusion	Differenz Ertrag NP nach und vor Fusion
3.10	29'501'173.03	2'860'769.68
3.10	3'363'840.13	-97'651.13
3.10	8'305'374.20	-1'069'613.98
3.10	14'068'550.53	-2'265'554.18
3.10	4'360'942.69	-1'686'786.21

Indikative Berechnung, enthält kleine Ungenauigkeiten (keine Berücksichtigung Steuerfussveränderung Vorjahre, Verluste/Erlasse, Ausgleichszinsen).

Alle anderen Steuererarten sind nicht relevant, da diese durch den Gemeindesteuerfuss nicht beeinflusst sind.
(Gewinn- und Kapitalsteuern, Grundstücksgewinnsteuern, Erbschafts- und Schenkungsssteuern, Händänderungssteuern)

2'860'769.68 Mittelland

Berechnung mutmasslicher Steuerfuss einer Gemeinde Vorderland

Gemeinde	Steuerertrag NP (3.3 Einh.)	Ertrag pro Einheit	Gemeindesteuerfuss (2020)	Ertrag NP	Gemeindesteuerfuss nach Fusion	Ertrag NP nach Fusion	Differenz Ertrag NP nach und vor Fusion
Rehetobel	4'395'439.95	1'331'951.50	4.30	5'727'391.45	3.60	4'797'892.51	-929'498.94
Wald	1'778'888.00	539'056.97	4.10	2'210'133.58	3.60	1'941'765.45	-268'368.13
Grub	2'290'696.07	694'150.32	4.00	2'776'601.30	3.60	2'500'435.37	-276'165.93
Heiden	11'285'943.59	3'419'982.91	3.70	12'653'936.75	3.60	12'319'300.20	-334'636.55
Wolfhalden	4'302'151.04	1'303'682.13	3.90	5'084'360.32	3.60	4'696'061.94	-388'298.38
Lutzenberg	3'317'031.23	1'005'160.98	3.70	3'719'095.62	3.60	3'620'743.20	-98'352.42
Walzenhausen	6'554'465.74	1'986'201.74	3.40	6'753'085.91	3.60	7'154'601.69	401'515.78
Reute	1'682'149.48	509'742.27	3.90	1'987'994.84	3.60	1'836'169.41	-151'825.43
Summe		10'789'928.82		40'912'599.77			
Annahme Reduktion Sach- und Personalaufwand durch Fusion / somit Verringerung Steuerbedarf:				5.0%	2'045'629.99		
Korrigierter Bedarf Steuern nach Fusion					38'866'969.78		
Mutmasslicher Steuerfuss = Gesamtertrag NP / Ertrag pro Einheit nach Fusion				3.60			401'515.78 Vorderland

Indikative Berechnung, enthält kleine Ungenauigkeiten (keine Berücksichtigung Steuerfussveränderung Vorjahre, Verluste/Erlasse, Ausgleichszinsen).

Alle anderen Steuererarten sind nicht relevant, da diese durch den Gemeindesteuerfuss nicht beeinflusst sind.
(Gewinn- und Kapitalsteuern, Grundstückgewinnsteuern, Erbschafts- und Schenkungssteuern, Händänderungssteuern)

Anhang III	Zusätzliche Angaben zur Staatssteuer 2020
------------	---

Gemeinde	Natürliche Personen inkl. Quellensteuer in Rechnung gestellte Staatssteuern (Soll) (3.3 Einheiten)	Juristische Personen in Rechnung gestellte Staatssteuern (Soll)	Total Soll Staatssteuern (brutto)	Verzugszinsen und Ausgleichszinsen zu Lasten Pflichtigen	Erlasse und Verluste	Vergütungen und Ausgleichszinsen zu Gunsten Pflichtigen	Steuersoll 1 Staatssteuern (netto)	Rückstände 31.12.2020
Urnäsch	4'190'699.31	171'379.89	4'362'079.20	19'641.24	-50'459.10	-9'236.35	4'322'024.99	1'001'706.21
Herisau	36'294'785.32	4'627'060.63	40'921'845.95	211'638.90	-890'640.75	-60'546.80	40'182'297.30	5'687'634.83
Schwellbrunn	2'998'243.63	70'329.78	3'068'573.41	14'010.58	-20'507.01	-5'683.30	3'056'393.68	140'237.35
Hundwil	1'402'792.89	38'646.24	1'441'439.13	8'196.18	-44'656.12	-1'955.90	1'403'023.29	338'698.58
Stein	3'419'427.13	164'052.29	3'583'479.42	12'860.25	-22'311.45	-7'410.00	3'566'618.22	-248'729.01
Schönengrund	1'049'109.10	52'260.12	1'101'369.22	6'140.71	-12'040.30	-1'559.75	1'093'909.88	177'470.67
Waldstatt	4'070'961.17	263'775.53	4'334'736.70	18'572.38	-56'374.11	-5'822.45	4'291'112.52	568'372.33
Teufen	31'397'618.23	1'823'661.21	33'221'279.44	89'072.90	-136'075.90	-78'406.00	33'095'870.44	-8'377'710.57
Bühler	3'580'080.29	143'658.87	3'723'739.16	22'535.21	-41'398.73	-6'537.70	3'698'337.94	290'708.53
Gais	8'839'274.57	418'008.49	9'257'283.06	46'830.86	-56'282.03	-19'374.00	9'228'457.89	-904'930.86
Speicher	14'972'929.32	108'956.19	15'081'885.51	43'423.15	-43'280.89	-29'076.50	15'052'951.27	-322'947.04
Trogen	4'641'280.32	218'207.69	4'859'488.01	19'248.53	-71'988.15	-12'233.80	4'794'514.59	120'416.57
Rehetobel	4'395'439.95	205'235.34	4'600'675.29	25'396.83	-83'385.25	-7'853.85	4'534'833.02	736'468.03
Wald	1'778'888.00	42'168.43	1'821'056.43	6'630.94	-49'532.51	-3'642.85	1'774'512.01	290'160.88
Grub	2'290'696.07	58'312.07	2'349'008.14	10'751.03	-27'115.36	-3'497.85	2'329'145.96	-110'620.06
Heiden	11'285'943.59	1'111'963.83	12'397'907.42	64'392.44	-175'194.44	-19'720.15	12'267'385.27	-240'540.00
Wolfhalden	4'302'151.04	52'385.19	4'354'536.23	23'800.51	-134'223.31	-6'038.50	4'238'074.93	341'248.00
Lutzenberg	3'317'031.23	116'899.23	3'433'930.46	15'542.41	-127'295.96	-3'622.55	3'318'554.36	304'356.66
Walzenhausen	6'554'465.74	547'904.46	7'102'370.20	37'212.32	-172'557.91	-11'275.70	6'955'748.91	123'825.30
Reute	1'682'149.48	186'174.66	1'868'324.14	10'250.61	-48'595.90	-2'558.55	1'827'420.30	395'539.18
Total	152'463'966.38	10'421'040.14	162'885'006.52	706'147.98	-2'263'915.18	-296'052.55	161'031'186.77	311'365.58



An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 24. November 2021

0200.493

Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden»; 2. Lesung

2. Bericht und Antrag der Kommission Inneres und Sicherheit vom 24. November 2021

Sehr geehrte Frau Kantonsratspräsidentin
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Am 20. März 2018 reichte ein Initiativkomitee die Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» ein. Mit Beschluss vom 4. Dezember 2018 überwies der Regierungsrat die Volksinitiative dem Kantonsrat zur Behandlung und beantragte, sie abzulehnen. Anlässlich seiner Sitzung vom 25. Februar 2019 erklärte der Kantonsrat die Volksinitiative für gültig. Er hat sie an den Regierungsrat zurückgewiesen mit dem Auftrag, einen direkten Gegenvorschlag auszuarbeiten. Der Regierungsrat wartete mit der Umsetzung des Auftrags zu, bis die Verfassungskommission, die im Auftrag des Regierungsrates die Kantonsverfassung einer Totalrevision unterzieht, ihren Entwurf dem Regierungsrat unterbreitet hatte. Der Regierungsrat baute auf diesen vorläufigen Ergebnissen auf und beauftragte das zuständige Departement, einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative auszuarbeiten.

Die Kommission Inneres und Sicherheit hat an ihren Sitzungen vom 6. August 2021, 15. September 2021, 27. Oktober 2021 und 24. November 2021 die Volksinitiative in 2. Lesung beraten. Für die Beratung standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 11. Mai 2021 «Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden»; 2. Lesung» mit fünf Beilagen

Für Erläuterungen und Auskünfte waren Regierungsrat Hansueli Reutegger und Thomas Wüst, Stv. Departementssekretär, an der Sitzung vom 6. August 2021 anwesend. An der Sitzung vom 15. September 2021 war Thomas Frey, Leiter Rechtdienst der Kantonskanzlei, zu Gast. An der Sitzung vom 27. Oktober 2021 waren Regierungsrat Hansueli Reutegger, Thomas Wüst und Thomas Frey anwesend.



B. Erwägungen

1. Eintreten und Grundzüge der Vorlage

Die Kommission Inneres und Sicherheit beurteilt das Geschäft als umfangreich und komplex, dies jedoch nicht in erster Linie in Bezug auf den Inhalt, sondern in Bezug auf die Emotionen und die Auswirkungen der Vorlage. Es handelt sich um eine Vorlage, die eine der Grundfesten des Kantons, die Gemeinden, umstrukturieren will. Jede Einwohnerin und jeder Einwohner des Kantons Appenzell Ausserrhoden wohnt in einer Gemeinde und identifiziert sich mehr oder weniger stark mit ihr. Der Gedanke, dass es die eigene Gemeinde als Verwaltungseinheit im bisher bekannten Sinne nicht mehr geben wird, ist für viele neu und zum Teil auch schwer vorstellbar, auch wenn die Dörfer mit ihren Vereinen weiter bestehen bleiben. Mögliche Konsequenzen daraus sind jedoch nicht einfach vorherzusehen. Diese Bedenken müssen ernst genommen werden.

Ein Blick auf die aktuelle Situation der Gemeinden zeigt jedoch, dass in verschiedenen Bereichen Handlungsbedarf besteht, der sich in den nächsten Jahren noch verstärken wird. Es wird zum Beispiel immer schwieriger, Personen für Exekutivämter zu finden. Für die gewählten Exekutivmitglieder wird es immer schwieriger, den Aufwand für das Amt mit dem Beruf zu vereinbaren. Zudem werden die Ämter oft bescheiden entschädigt. Auch für die Gemeindeverwaltungen wird es immer schwieriger, Personal zu finden, welches das Know-How bei immer komplexer werdenden Aufgaben und Verfahren in den Gemeinden mitbringt. Die vielen Wechsel bei den Gemeindebehörden und die vielen offenen Stellen zeigen die Problematik auf. Zudem sind viele Gemeinden schon heute nicht mehr eigenständig. Viele Gemeinden arbeiten bereits eng mit anderen Gemeinden zusammen. Aufgaben wie zum Beispiel die Wasserversorgung, die Abfallentsorgung, die Grundbuchämter, die Feuerwehr, das Bausekretariat oder das Sozialwesen werden bereits heute gemeinsam erledigt oder an Zweckverbände delegiert. Vieles ist heute schon regionalisiert oder ehemalige Gemeindeaufgaben sind vom Kanton übernommen worden.

Da sich die oben genannten Entwicklungen in den kommenden Jahren wohl noch zuspitzen werden, teilt die Kommission die Einschätzung des Regierungsrates, dass Handlungsbedarf besteht. Die durch den Regierungsrat vorgeschlagenen Varianten sind mögliche Handlungsansätze.

Die Kommission hat Überlegungen angestellt, was Alternativen zum Gegenvorschlag des Regierungsrates wären. Das Thema der Gemeindestrukturen wird schon seit Jahren von verschiedenen Seiten diskutiert, ohne dass ein konkretes Fusionsprojekt gestartet wurde. Ein solches Fusionsprojekt müsste jetzt angestossen werden, damit es in fünf bis acht Jahren in Kraft treten könnte. Der Regierungsrat hat sich lange auf den Standpunkt gestellt, dass Fusionen «von unten» initiiert werden müssen. Die Vorlage weicht von diesem Prinzip ab. Es ist aber festzuhalten, dass die Gemeinden genügend Zeit hatten, Fusionen anzustossen, ohne dass bisher ein konkretes Projekt vorliegt.

Zudem hat sich die Kommission überlegt, was passieren würde, wenn nur einzelne Gemeinden fusionierten. Je nach Zusammensetzung ergäben sich grosse, finanzstarke Gemeinden, die das Ungleichgewicht zwischen den Gemeinden noch verstärken. Für finanzschwache Gemeinden wäre es schwierig, eine gute Partnergemeinde für eine Fusion zu finden. Viele denkbare Fusionsmöglichkeiten führten zu grösseren finanziellen und strukturellen Ungleichheiten, die für den Zusammenhalt im Kanton nicht förderlich wären.



Da die Kommission Handlungsbedarf ausmacht und sich gleichzeitig in den nächsten Jahren keine Fusionen aus Eigeninitiative der Gemeinden abzeichnen, spricht sich die Kommission mehrheitlich für den Gegenvorschlag des Regierungsrates aus. Sie beurteilt ihn als mutig und zukunftsgerichtet. Das Fusionsprojekt würde viele Probleme der Gemeinden lösen und die Behörden- und Verwaltungstätigkeit professionalisieren.

Eine Minderheit der Kommission hält an der Umsetzung der Volksinitiative fest, wie sie auch von der Verfassungskommission favorisiert wird (Variante 3). Für sie ist der Gegenvorschlag zu radikal. Das Vorgehen entspricht auch nicht den langjährigen Beteuerungen des Regierungsrates, welcher stets auf bottom-up anstatt auf top-down gesetzt hat. Das ist aus Sicht der Kommissionsminderheit problematisch.

2. Erläuterungen zu einzelnen Aspekten

Strukturreform ohne Angaben zum genauen Inhalt

Einerseits hat eine Zustimmung zu diesem Geschäft einschneidende Auswirkungen für den Kanton und die Einwohnerinnen und Einwohner. Andererseits können viele Detailfragen zu diesem Zeitpunkt noch nicht beantwortet werden. Der Regierungsrat hat sich bewusst dafür entschieden, mit der Vorlage nur den Grundstein zu legen. Danach gibt es einen weiteren Gesetzgebungsprozess, an dem sich alle erneut beteiligen können.

Die Kommission beurteilt diesen Punkt kritisch. Es bleiben viele grundsätzliche Fragen offen, so zum Beispiel die genaue Zusammensetzung der vier neuen Gemeinden sowie deren Organisation. Genau diese Fragen brennen aber sicher vielen Einwohnerinnen und Einwohnern unter den Nägeln. In den Beilagen macht der Regierungsrat einen Vorschlag, wie die neuen Gemeinden zusammengesetzt werden könnten. Dieser Vorschlag basiert auf den historisch und wirtschaftlich gewachsenen Strukturen. Andererseits betont der Regierungsrat, dass er die abschliessende Zugehörigkeit in einem Prozess festlegen möchte.

Die Kommission fordert den Regierungsrat auf, im Hinblick auf die nächste Lesung weitere Angaben zu einer möglichen Ausgestaltung der neuen Gemeinden zu machen. Dies kann modellhaft geschehen, in dem er die Handlungsspielräume bei gewissen Themen aufzeigt. Die Kommission wünscht vor allem eine Stellungnahme zu den Bereichen Organisation der Volksschule, Vor- und Nachteile von Gemeindeparlamenten und zukünftige Rolle der Gemeindepräsidienkonferenz, welche aktuell noch den Status eines informellen Gremiums hat.

Meinungsumschwung des Regierungsrates und Rolle der Verfassungskommission

Der Regierungsrat hat Ende 2018 dem Kantonsrat beantragt, die Volksinitiative abzulehnen und sich während mehrerer Jahre auf den Standpunkt gestellt, dass Fusionen «von unten» kommen müssen und diese nicht in seinen Aufgabenbereich fallen. Als der Kantonsrat Anfang Februar 2019 die Volksinitiative an den Regierungsrat zurückgewiesen hat, hat dieser mit der Ausarbeitung eines Gegenvorschlags zuerst auf die Beschlüsse der Verfassungskommission gewartet.

Die Verfassungskommission hat sich mehrheitlich für die Variante 3 entschieden, die weitgehend den Forderungen der Volksinitiative entsprechen (Streichung der Gemeindennamen aus Art. 2 KV und zusätzlich Regelung, wo auf Gesetzesebene die Gemeinden aufzuführen sind). Der Regierungsrat hat diesen Beschluss als Bestätigung des Handlungsbedarfs aufgefasst und mit der Ausarbeitung von Gegenvorschlägen begonnen. Eine Minderheit der Kommission ist der Ansicht, dass der Gegenvorschlag des Regierungsrates zu weit geht und weder dem Auftrag des Kantonsrates noch der Meinung der Verfassungskommission entspricht.



Eine Mehrheit der Kommission gesteht dem Regierungsrat zu, dass er in seiner Rolle als planendes und leitendes Organ seine Meinung ändern darf. Da sich die Variante 3 aus der Verfassungskommission mit den Forderungen der Volksinitiative deckt, wird der Vorschlag der Verfassungskommission nicht übergangen, sondern erweitert und dem Volk zur Abstimmung vorgelegt. Zudem ist die Verfassungskommission eine beratende Fachkommission für den Regierungsrat, der keinerlei legiferierende Kompetenzen zukommen.

Vorschlag eines Gemeindemehrs / Mitsprache der Gemeinden

In der Vernehmlassung zur Totalrevision der Kantonsverfassung wurde von zwei Gemeinden die Idee eines Gemeindemehrs, analog zum Ständemehr auf Bundesebene, eingebracht. Damit soll der Einfluss von vorwiegend kleineren Gemeinden bei wichtigen Vorlagen gesichert werden.

Die Kommission macht darauf aufmerksam, dass gemäss gültiger Kantonsverfassung ein Gemeindemehr nicht zulässig ist, da sonst das Prinzip der Stimmwertgleichheit verletzt wird. Gemäss Kantonsverfassung ist das Prozedere klar: Über eine Verfassungsänderung bestimmt die Mehrheit der Stimmbevölkerung. Die Abstimmung über die Volksinitiative und den Gegenvorschlag wird gemäss Aussage des Regierungsrates vor der Abstimmung über die Totalrevision der Kantonsverfassung stattfinden. Damit kann ein Gemeindemehr auch zeitlich nicht vor der Abstimmung über das vorliegende Geschäft eingeführt werden.

Interkantonale Zusammenarbeit von Schulen

Einige Gemeinden führen ihre Schule mit einer Nachbargemeinde aus einem anderen Kanton. In der Kommission wurde die Befürchtung geäussert, dass eine solche interkantonale Zusammenarbeit im Bereich der Volksschule mit der Umsetzung des Gegenvorschlages rechtlich nicht mehr erlaubt sein könnte. Die Abklärungen in der Verwaltung haben ergeben, dass sich mit einem Zusammenschluss von Gemeinden rechtlich nichts an der Möglichkeit der interkantonalen Zusammenarbeit im Bereich der Schulen ändert. Es ändert sich einzig der Rechtsträger, der aber weiterhin interkantonale im Bereich der Schulen mit anderen Rechtsträgern zusammenarbeiten kann. Es ist aber klar, dass das Interesse einer grösseren Gemeinde an einer Zusammenarbeit eher abnimmt und die Notwendigkeit nicht mehr unbedingt gegeben ist.

Die Kommission empfiehlt in diesem Zusammenhang dem Regierungsrat ausdrücklich, der Frage nach möglicher regionaler und überkantonomer Zusammenarbeit wie z.B. im Bereich der Schule, der Feuerwehr und Zweckverbänden im weiteren Gesetzgebungsprozess hohe Beachtung zu schenken.

3. Gegenstand der 2. Lesung und weiteres Vorgehen

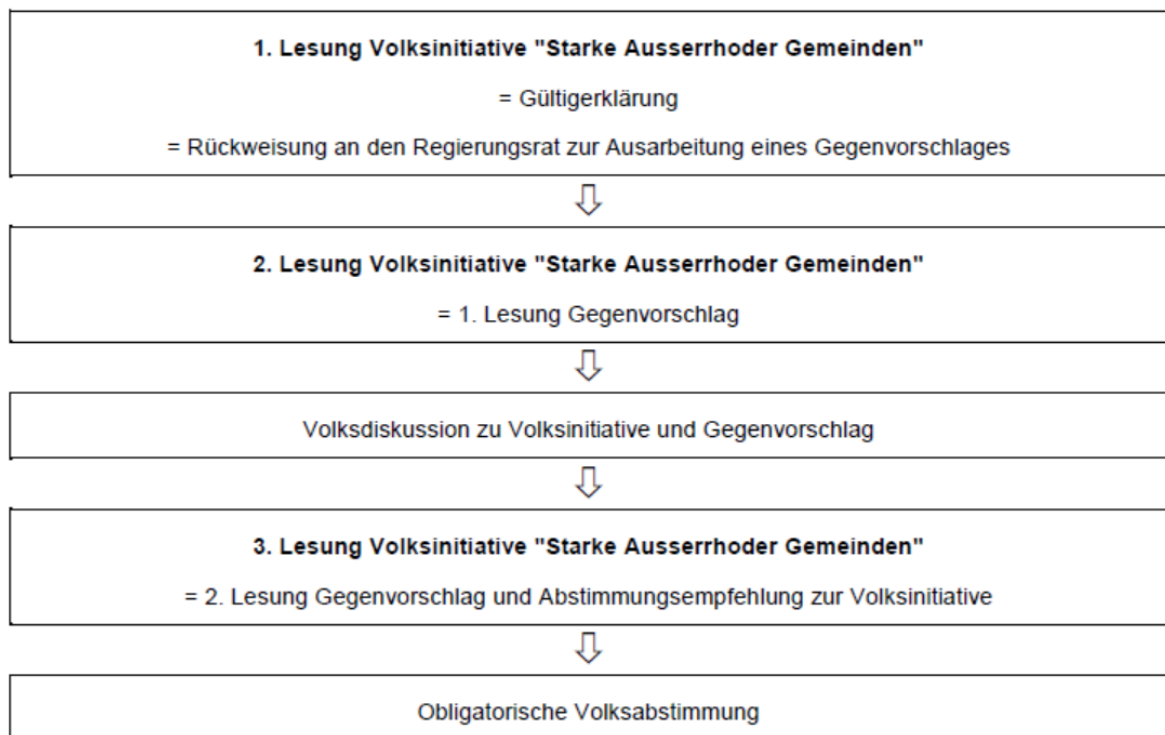
Die Kommission hat sich intensiv damit auseinandergesetzt, was der Gegenstand der 2. Lesung ist und wie die Volksinitiative und der Gegenvorschlag im Rat weiter behandelt werden müssen. Anlässlich der 1. Lesung der Volksinitiative am 25. Februar 2019 wurde diese für gültig erklärt und der Regierungsrat mit der Ausarbeitung eines Gegenvorschlags beauftragt. Es ist daher formell korrekt, dass die Volksinitiative nun für eine 2. Lesung vorliegt. Mit dem ausgearbeiteten Gegenvorschlag kommen für die 2. Lesung jedoch grundlegend neue Aspekte ins Spiel, die bisher nicht der Volksdiskussion unterstellt wurden. Die Volksinitiative wurde ebenfalls noch nicht der Volksdiskussion unterstellt, da sie in der 1. Lesung zur Ausarbeitung eines Gegenvorschlags zurückgewiesen wurde. Sowohl die Volksinitiative wie auch der Gegenvorschlag müssen gemäss Art. 56 Kantonsverfassung (bGS 111.1) zwingend der Volksdiskussion unterstellt werden, da sie dem obligatorischen Referendum unterliegen. Diese Ausgangslage führt dazu, dass es zwingend eine 3. Lesung des Geschäfts geben wird.



Die Volksinitiative kommt in jedem Fall zur Abstimmung. Kantons- und Regierungsrat können beide eine Abstimmungsempfehlung abgeben. Eintreten ist obligatorisch. Für den Gegenvorschlag ist die Ausgangslage eine andere. Der Regierungsrat hat den Gegenvorschlag im Auftrag des Kantonsrates ausgearbeitet.

- Der Kantonsrat muss zuerst entscheiden, ob er auf den Gegenvorschlag überhaupt eintreten will. Ist dies nicht der Fall, kommt der Gegenvorschlag nicht vor das Volk.
- Tritt der Kantonsrat darauf ein, kann er – wie bei anderen Geschäften auch – Änderungsanträge stellen und ihn am Schluss annehmen oder ablehnen. Der Kantonsrat muss also zuerst entscheiden, wie er zum Gegenvorschlag steht (Eintreten/Nicht-Eintreten, Annahme/Ablehnung).
- Lehnt er ihn ab, kommt er nicht zur Abstimmung und dem Stimmvolk wird nur die Volksinitiative vorgelegt. In diesem Fall kann der Kantonsrat eine Abstimmungsempfehlung für die Volksinitiative aussprechen.
- Stimmt er ihm zu, bringt er damit zum Ausdruck, dass er den Gegenvorschlag der Volksinitiative vorzieht. Dies schliesst die gleichzeitige Annahme der Initiative aus, da es sich um zwei verschiedene Änderungen der Kantonsverfassung handelt, die nicht nebeneinander bestehen können. Der Kantonsrat hat kein Anrecht auf einen Stichentscheid wie die Stimmberechtigten.

Der Inhalt der 2. Lesung der Volksinitiative ist folglich die 1. Lesung des Gegenvorschlags.



Darstellung: Departement Inneres und Sicherheit

Erst in der 3. Lesung der Volksinitiative können Kantons- und Regierungsrat entscheiden, ob sie eine Abstimmungsempfehlung zur Volksinitiative abgeben möchten. Die Anträge 3 und 4, die der Regierungsrat auf die 2. Lesung am 11. Mai 2021 gestellt hat, liegen folglich zu früh vor. Die Anträge der Kommission beschränken sich auf den Gegenvorschlag. Gemäss mündlicher Auskunft wird der Regierungsrat diesem Vorgehen der Kommission zustimmen und den Anträgen der Kommission folgen.



Die Kommission hat im Verlauf der Diskussion angeregt, die beiden Elemente des Geschäfts (Initiative und Gegenvorschlag) voneinander zu trennen und in zwei separaten Vorlagen zu behandeln. Um nicht zu viel Zeit mit einer Rückweisung zu verlieren, hat das Departement Inneres und Sicherheit das oben schematisch dargestellte Vorgehen vorgeschlagen. Die Kommission hat sich bereit erklärt, ihre Anträge entsprechend zu formulieren.

C. Antrag

Die Kommission Inneres und Sicherheit beantragt Ihnen,

1. auf den Gegenvorschlag des Regierungsrates einzutreten,
2. dem Gegenvorschlag des Regierungsrates zuzustimmen.

Im Namen der Kommission Inneres und Sicherheit

sign. Peter Gut

Peter Gut, Präsident

sign. Sabrina Baumgartner

Sabrina Baumgartner, Aktuarin