



Büro des Kantonsrates, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Regierungsgebäude
9102 Herisau

Anja Jenny
Assistenz Kantonskanzlei
Tel. 071 353 62 34
anja.jenny@ar.ch

Herisau, 31. Januar 2019 / aje

Kantonsratssitzung vom 25. Februar 2019; Einladung, Traktandenliste und Unterlagen

Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

Wir freuen uns, Sie im Namen des Büros des Kantonsrates zur 5. Sitzung des Amtsjahres 2018/2019 einzuladen und zwar auf Montag, 25. Februar 2019, 08.15 Uhr, im Kantonsratssaal, Regierungsgebäude, Herisau.

Traktandenliste

1. Eröffnung durch den Kantonsratspräsidenten
2. 1000.9 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Teilrevision; 1. Lesung
3. 6000.257 Assekuranzgesetz, Teilrevision; 1. Lesung
4. 0200.493 Kantonale Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden»; 1. Lesung
5. 0100.52 Leitung Parlamentsdienst; Wahl

Diesem Versand liegen sämtliche Unterlagen zu den Traktanden 2 bis 5 bei.

Im Namen des Büros des Kantonsrates

Beat Landolt, Präsident

Roger Nobs, Ratschreiber



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 15. Januar 2019 / aje

**1000.9
Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Teilrevision; 1. Lesung**

Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 15. Januar 2019

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 9. September 2002 (VRPG; bGS 143.1) bildet die massgebende Grundlage für das verwaltungsrechtliche Verfahren in Kanton und Gemeinden. Es wurde seit seinem Inkrafttreten nur punktuell revidiert, letztmals im Jahr 2010 im Zusammenhang mit der Justizreform. Obwohl es sich grundsätzlich bewährt hat, besteht heute aufgrund der Erfahrungen in der Praxis in verschiedener Hinsicht Anpassungsbedarf. Ausserdem ist der fortschreitenden Digitalisierung der Gesellschaft Rechnung zu tragen. Ein Hauptanliegen der vorliegenden Teilrevision des VRPG ist daher die Schaffung gesetzlicher Grundlagen für den elektronischen Geschäftsverkehr zwischen Behörden und Privaten.

B. Erwägungen

1. Wichtigste Neuerungen

Die Vorlage nimmt hauptsächlich folgende Revisionsanliegen auf:

- Einführung des elektronischen Geschäftsverkehrs
- Gewährleistung der Rechtsweggarantie



- Abschaffung unzeitgemässer Privilegien
- Vereinfachung des Gebühreneinzugs
- Präzisierung der Parteientschädigung im Rekursverfahren
- Integration der Rechtsverweigerungsbeschwerde in den ordentlichen Rechtsweg

2. Vernehmlassung

Die Vernehmlassung wurde am 6. Juli 2018 durch den Regierungsrat eröffnet und dauerte bis zum 14. September 2018. Es gingen 20 Antworten ein. Stellung bezogen haben vier kantonalen Parteien (FDP, die Liberalen, SVP, SP, pu), 13 Gemeinden, die Gemeindepräsidienkonferenz, die Gemeindegemeinschaftskonferenz und der Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden. Das Obergericht wurde bereits im Vorverfahren konsultiert und in die Erarbeitung der Revisionsvorlage einbezogen.

Der Vernehmlassungsentwurf wurde insgesamt positiv aufgenommen. Die Einführung des elektronischen Geschäftsverkehrs im Verwaltungsverfahren (Art. 2a) wurde mehrheitlich begrüsst, vereinzelt gab es dazu auch kritische Bemerkungen. Weitere Rückmeldungen bezogen sich vor allem auf den Ausstand (Art. 8), die Amts- und Rechthilfe (Art. 11) und die Parteientschädigung (Art. 24).

Aufgrund der eingegangenen Antworten wurde der Entwurf stellenweise nochmals überarbeitet. Detaillierte Auskunft zu den einzelnen Eingaben und Antworten gibt die Auswertung der Vernehmlassung (Beilage 3).

3. Sonderprobleme

Im Entwurf nicht berücksichtigt sind notwendige Verfahrensanpassungen im Bereich des Staatshaftungsrechts. Nach geltendem Recht entscheidet das Obergericht als erste und einzige kantonale Instanz im Klageverfahren über Haftungsansprüche gegen das Gemeinwesen. Dieses kantonale Verfahren genügt nicht, wenn es um Entscheide geht, die vor Bundesgericht der Beschwerde in Zivilsachen unterliegen. Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts (Urteil 4A_546/2013 vom 13. März 2014) muss das kantonale Recht namentlich für Streitigkeiten im Bereich der medizinischen Staatshaftung ein zweistufiges Verfahren mit einem Gericht als obere Rechtsmittelinstanz vorsehen (Erfordernis der «double instance»). Es wurde geprüft, ob sich diese bundesrechtliche Vorgabe mit der Revision des VRPG umsetzen lässt. Das hat sich jedoch als nicht zweckmässig erwiesen. Das geltende Staatshaftungsrecht ist lückenhaft und in Teilen überholt, es bedarf daher einer grundlegenden Überarbeitung. Die heutige Regelung in Art. 262 ff. des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (bGS 211.1) soll dabei durch ein neues Staatshaftungsgesetz ersetzt werden. Bis zu dessen Inkrafttreten wird der bundesrechtlich vorgeschriebene Rechtsweg durch eine vorläufige Verordnung nach Art. 87 Abs. 4 der Kantonsverfassung (bGS 111.1) gewährleistet.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 2a (neu) Elektronischer Geschäftsverkehr

Der Ausbau von eGovernment ist ein strategisches Ziel des Regierungsprogramms 2016–2019. Dazu gehört auch die Einführung des elektronischen Geschäftsverkehrs zwischen Behörden und Privaten. Der Kanton verfügt mit dem Gesetz über eGovernment und Informatik (eGovG; bGS 142.3) über Grundlagen für die Bereit-



stellung von Informations- und Kommunikationstechnologien. Die Einführung des elektronischen Geschäftsverkehrs erfordert aber darüber hinaus eine Anpassung des Verfahrensrechts. Das VRPG sieht in verschiedenen Bestimmungen die Schriftform vor, was die Nutzung elektronischer Kommunikationswege hemmt. So sind etwa Verfügungen schriftlich zu eröffnen (Art. 16) und Rekurse schriftlich einzureichen (Art. 35). Dieses Schrifterfordernis, das vorab der Beweissicherung und Rechtssicherheit dient, soll künftig durch eine gleichwertige elektronische Form ersetzt werden können.

Voraussetzung für die Nutzung des elektronischen Geschäftsverkehrs ist, dass die Empfängerin oder der Empfänger über einen elektronischen Zugang verfügt und die Modalitäten und Sicherheitsanforderungen eingehalten werden (Abs. 1). Diese Anforderungen können je nach Verfahren und Gegenstand differieren. Die Revisionsvorlage verzichtet deshalb darauf, detaillierte Vorgaben zu machen. Es wird somit Sache der Ausführungsvorschriften (Abs. 3) sein, die Modalitäten und Sicherheitsanforderungen für den elektronischen Geschäftsverkehr näher zu definieren. Damit kann auf künftige Entwicklungen und die Etablierung neuer eGovernment-Standards schneller, häufiger und präziser reagiert werden.

Flexibilität empfiehlt sich schon aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit dem elektronischen Geschäftsverkehr. Neben dem Bund haben bis heute etwa die Hälfte der Kantone in ihren Verfahrensgesetzen die Voraussetzungen für die Einführung des elektronischen Geschäftsverkehrs geschaffen. Gesamtschweizerische Grundlagen gelten zudem für den elektronischen Geschäftsverkehr im Zivil- und Strafprozessrecht. Diese Rechtsgrundlagen binden den elektronischen Geschäftsverkehr regelmässig an die Nutzung einer anerkannten elektronischen Signatur nach dem Bundesgesetz über die elektronische Signatur (ZertES; SR 943.03). Die praktischen Erfahrungen damit sind jedoch ernüchternd. So erfolgen etwa beim Bundesgericht bloss rund 3 % der Eingaben in elektronischer Form (2016: 38 von 7743). Obwohl die elektronische Kommunikation zum Alltag gehört, bestehen offensichtlich Nutzungsbarrieren, die mit dem Formerfordernis der elektronischen Signatur zusammenhängen dürften. Bund und Kantone sind daher bestrebt, alternative Modelle für den elektronischen Geschäftsverkehr zu entwickeln. In Anbetracht dessen verzichtet die Revisionsvorlage darauf, den Ersatz des Schrifterfordernisses an eine bestimmte elektronische Form zu binden. Als Grundsatz wird lediglich festgehalten, dass die Identität der Absenderin oder des Absenders und die Integrität der Übermittlung sichergestellt sein müssen (Abs. 2).

Art. 2a gilt für alle Verfahren vor kantonalen und kommunalen Behörden, auf die das VRPG anwendbar ist. Ausgenommen sind verwaltungsrechtliche Streitigkeiten vor Obergericht. Hier richtet sich die Zulässigkeit des elektronischen Geschäftsverkehrs nach den Bestimmungen der Schweizerischen Zivilprozessordnung (Art. 59 Abs. 2). Der elektronische Geschäftsverkehr mit dem Obergericht gestaltet sich damit unabhängig vom Verfahrensgegenstand einheitlich.

Art. 7 Stillstand der Fristen

Die Regelung über den Stillstand der Fristen im Verfahren vor Obergericht wird dem eidgenössischen Verfahrensrecht angepasst. Über den Jahreswechsel dauern die Gerichtsferien somit sowohl im Zivilprozess als auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren jeweils bis und mit dem 2. Januar.

Art. 8 Ausstand

Die im geltenden Recht zum Teil nur schwer lesbaren Bestimmungen über die Ausstandsgründe werden systematisch bereinigt. Der Tatbestand des persönlichen Interesses wird als eigenständiger Ausstandsgrund angeführt (Abs. 1 lit. a). Der Ausstandsgrund der Verwandtschaft und Schwägerschaft wird an bundesrechtliche



Formulierungen angeglichen, ebenso der Ausstandsgrund der Partnerschaft (Abs. 1 lit. a^{bis}). Damit werden Redundanzen und Unvollständigkeiten im geltenden Recht beseitigt. Nach Lehre und Rechtsprechung verlangen Verwandtschaft und Schwägerschaft in der direkten Linie oder bis zum dritten Grad in der Seitenlinie zwingend den Ausstand. Verwandtschaft und Schwägerschaft sind zivilrechtlich geregelt (Art. 20 und 21 ZGB), damit ist deren Tragweite als Ausstandsgrund eindeutig festgelegt. Persönliche Beziehungen, die nicht unter den Tatbestand der Verwandtschaft oder Schwägerschaft fallen, zum Beispiel zu Kindern des Partners in einer bloss faktischen Lebensgemeinschaft, begründen gegebenenfalls einen Ausstandsgrund nach dem Auffangtatbestand der 'Befangenheit aus anderen Gründen' (Abs. 1 lit. e).

Art. 9 Vertretung und Verbeiständung

Der Nachweis der Bevollmächtigung soll nicht mehr zwingend an eine schriftliche Vollmacht gebunden sein (Abs. 2). Die Behörde kann auf andere Weise vom Vorliegen einer Bevollmächtigung überzeugt sein. Wie im Verwaltungsverfahren des Bundes und anderer Kantone genügt eine konkludent oder mündlich erteilte Vollmacht. Die Vermutung zugunsten von Anwältinnen und Anwälten, die über eine Berufsausübungsbewilligung des Obergerichts verfügen, wird fallen gelassen. Solche Privilegierungen lassen sich schlecht mit dem Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (BGFA; SR 935.61) vereinbaren.

Art. 11 Amts- und Rechtshilfe

Bund und Kantone leisten einander Amts- und Rechtshilfe (Art. 44 Abs. 2 BV). Über die Amtshilfe fehlte bisher eine ausdrückliche Bestimmung im VRPG. Sie besteht in der Vornahme von verfahrensrechtlich nicht geregelten Hilfeleistungen im Rahmen eines erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens. Der Begriff der Rechtshilfe bezieht sich dagegen auf die Vornahme prozessrechtlich geregelter Handlungen, insbesondere in gerichtlichen Verfahren. Die Terminologie ist in der Praxis allerdings nicht immer eindeutig.

Art. 13 Rechtliches Gehör: Verfahren

Das geltende Recht beschränkt die Möglichkeit zur Zustellung von Originalakten auf Behörden und die im Kanton zugelassenen Anwältinnen und Anwälte. Eine solche Privilegierung der kantonal zugelassenen Anwaltschaft ist überholt (vgl. oben zu Art. 9). Für die Zustellung von Originalakten wird neu die Eintragung in einem Anwaltsregister vorausgesetzt (Abs. 2).

Mit dem Einverständnis der Partei soll die Akteneinsicht künftig auch elektronisch gewährt werden können (Abs. 3). Diese Möglichkeit besteht unabhängig davon, ob die übrige Verfahrenskommunikation auf dem elektronischen oder schriftlichen Weg erfolgt. Die Regelung der Modalitäten und Sicherheitsanforderungen wird an den Regierungsrat delegiert. Damit wird die notwendige Flexibilität im Hinblick auf die künftige Entwicklung von eGovernment-Standards gewahrt (vgl. oben zu Art. 2a).

Art. 16 Eröffnung und Zustellung der Verfügung

Mit der Einführung des elektronischen Geschäftsverkehrs soll auch die Möglichkeit bestehen, eine Verfügung elektronisch zu eröffnen (Abs. 1^{bis}). Da mit der Eröffnung der Verfügung der Fristenlauf ausgelöst wird, ist eine elektronische Zustellung nur mit dem ausdrücklichen Einverständnis der Partei zulässig. Diese Anforderung ist auch deshalb sinnvoll, weil die Behörde die Beweislast für die Zustellung trägt. Um Flexibilität im Hinblick auf die künftige Entwicklung von eGovernment-Standards zu wahren, wird für die Modalitäten und Sicherheitsanforderungen auf die Ausführungsvorschriften verwiesen (vgl. oben zu Art. 2a).



Art. 22 Kosten: Verzicht und Ermässigung

Die Terminologie wird dem Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (bGS 851.1) angepasst (Abs. 2 lit. b).

Art. 23 Erlass und Stundung

Die Zuständigkeit für Erlass und Stundung von Verfahrensgebühren liegt im Kanton bei der verfügenden Behörde. Neu wird die Möglichkeit eröffnet, auf dem Verordnungsweg eine andere Behörde für zuständig zu erklären (Abs. 3). Dies ist insbesondere sinnvoll, wenn das Inkasso einer zentralen Stelle übertragen werden soll.

Gemäss bestehender Fassung ist der Entscheid über Erlass und Stundung endgültig (Abs. 4). Das ist mit der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) nicht zu vereinbaren. Die Bestimmung wird deshalb aufgehoben.

Art. 24 Parteientschädigung

Das Gesetz stellt es in das pflichtgemässe Ermessen der Rekursbehörde, ob eine Parteientschädigung zugesprochen wird oder nicht. Ein Anspruch darauf besteht grundsätzlich nicht und ergibt sich nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts auch nicht aus dem übergeordneten Recht (vgl. BGE 139 V 176, 134 II 117). Ermessensschränken bilden der Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung und das Willkürverbot (AR GVP 24/2012, Nr. 3581).

Unsicherheiten bestehen in der Praxis vor allem darüber, wie die Höhe der Parteientschädigung zu bemessen ist (vgl. AR GVP 8/1996, Nr. 2148; 16/2004, Nr. 2233; 24/2012, Nr. 3581). Die Praxis neigt zu einer analogen Anwendung des vor Gericht geltenden Anwaltstarifs (bGS 145.53). Eine Entschädigung nach dem Anwaltstarif ist aber im verwaltungsinternen Verfahren nicht sachgerecht. Das Rekursverfahren ist viel weniger formalisiert, zudem haben Ermessensfragen eine weitaus grössere Bedeutung als im gerichtlichen Verfahren. Häufig findet auch erst im Rekursverfahren eine vertiefte Auseinandersetzung mit Sach- und Rechtsfragen statt. Mit Blick darauf sollte das Kostenrisiko beschränkt und abschätzbar bleiben. Die Höhe der Parteientschädigung wird daher für den Regelfall auf Fr. 7'000.- begrenzt (Abs. 1). Zudem werden auf das verwaltungsinterne Verfahren angepasste Bemessungsregeln vorgegeben (Abs. 1^{bis}).

Art. 30 ff. Rekurs

Die Änderungen in den Bestimmungen über den Rekurs stehen vorab im Zusammenhang mit der Integration der Rechtsverweigerungsbeschwerde (heute Art. 42). Bereits bei der Schaffung des VRPG bestand die Absicht, die Rechtsverweigerungsbeschwerde in die Zuständigkeit der ordentlichen Rechtsmittelbehörde zu stellen und sie damit von der formlosen Aufsichtsbeschwerde (Art. 43) abzugrenzen. Die bestehende Regelung erwies sich jedoch in der Praxis als zu wenig klar und verursachte zwischen den betroffenen Behörden wiederholt Kompetenzkonflikte. Zur Klarstellung wird das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer anfechtbaren Verfügung neu als Rekursgrund etabliert (Art. 30 Abs. 1 lit. c), so wie dies im Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes der Fall ist. Das bedingt im VRPG eine Umstellung in der Systematik der Bestimmungen über den Rekurs, ohne dass damit materielle Neuerungen verbunden sind. Die bisherige Bestimmung über die Rechtsverweigerungsbeschwerde (Art. 42) wird aufgehoben.

Verzichtet wird sodann auf die Aussage, dass der Rekurs gegen verfahrensleitende Verfügungen unzulässig ist. Verfahrensleitende Verfügungen lassen sich nicht von Zwischenverfügungen abgrenzen. Sie sind darum nach heutiger Praxis selbständig anfechtbar, wenn sie einen Nachteil zur Folge haben, der sich später voraussichtlich nicht mehr beheben lässt (Art. 30 Abs. 1 lit. b). Dies entspricht der Regelung im Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes. Analog dazu soll zudem auf die verkürzte Frist zur Anfechtung von Zwischenverfü-



gungen verzichtet werden und eine einheitliche Rekursfrist von 20 Tagen gelten (Art. 31a Abs. 1). Verkürzte Fristen sind wegen der schwierigen Abgrenzung von Zwischen- und Endverfügungen wiederholt auf Kritik gestossen.

Art. 36 Aufschiebende Wirkung

Verfügungen über die aufschiebende Wirkung sind Zwischenverfügungen im Sinne von Art. 30 Abs. 1 lit. b. Sie sind anfechtbar, wenn sie einen Nachteil zur Folge haben, der sich später voraussichtlich nicht mehr beheben lässt. Die bestehende Klausel, wonach die Rekursbehörde einen endgültigen Entscheid trifft, ist nach heutigem Verständnis sachlich nicht mehr gerechtfertigt und wird gestrichen (Abs. 2).

Art. 42 Rechtsverweigerungsbeschwerde

Mit der Integration der Rechtsverweigerungsbeschwerde in das Rekursverfahren nach Art. 30 ff. ist Art. 42 aufzuheben.

Art. 54 f. Verwaltungsgerichtsbeschwerde

Die Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird an die Neufassung von Art. 30 ff. angepasst (Art. 54 Abs. 1). Die Beschwerde wegen Rechtsverweigerung oder Rechtsverzögerung ist an keine Frist gebunden (Art. 55 Abs. 2).

Art. 59 Ergänzende Bestimmungen

Im Bereich der Zivil- und Strafrechtspflege ist der elektronische Geschäftsverkehr mit dem Obergericht nach Massgabe des Bundesrechts zulässig. Neu soll er im gleichen Umfang auch für verwaltungsrechtliche Streitigkeiten eingeführt werden. Das Gesetz verweist für diesen Zweck auf die Schweizerische Zivilprozessordnung. Damit gestaltet sich der elektronische Geschäftsverkehr mit dem Obergericht unabhängig vom Verfahrensgegenstand (Zivil-, Straf- oder Verwaltungsrecht) einheitlich.

C. Auswirkungen

Die Revisionsvorlage schafft in verschiedener Hinsicht die Voraussetzungen für eine effizientere Aufgabenerfüllung. Sie hat selbst keine unmittelbaren Auswirkungen in finanzieller, personeller oder organisatorischer Hinsicht. Insbesondere lässt sie offen, wann und in welchen Verfahren der elektronische Geschäftsverkehr tatsächlich eingeführt wird, dies obliegt der Organisationshoheit des jeweiligen Gemeinwesens. Davon ausgenommen ist das Verwaltungsgerichtsverfahren, wo aber Aufwand und Kosten des elektronischen Geschäftsverkehrs nach bisheriger Erfahrung vernachlässigbar sind.



D. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. der Teilrevision des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege in 1. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Paul Signer

sign. Roger Nobs

Paul Signer, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

| | |
|-----------|---------------------------|
| Beilage 1 | Gesetzesentwurf |
| Beilage 2 | Synopse |
| Beilage 3 | Auswertung Vernehmlassung |

Synopsis

Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege

| Geltendes Recht | Entwurf Regierungsrat, 15. Januar 2019 |
|--|---|
| | I. |
| | Der Erlass «Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; bGS 143.1) vom 9. September 2002 (Stand 1. Januar 2019)» wird wie folgt geändert: |
| Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG) | |
| vom 9. September 2002 (Stand 1. Januar 2019) | |
| <i>Der Kantonsrat des Kantons Appenzell A.Rh.,</i> | |
| gestützt auf Art. 93 Abs. 2 und 94 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. vom 30. April 1995 ¹⁾ , | |
| <i>beschliesst:</i> | |
| 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen ^(1.) | |
| <p>Art. 1 Geltungsbereich</p> <p>¹ Die Bestimmungen dieses Gesetzes gelten, soweit nicht besondere Vorschriften bestehen, für das Verfahren vor den Verwaltungsbehörden des Kantons, der Gemeinden, der übrigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und der öffentlichen Anstalten sowie vor dem Obergericht.</p> <p>² Den Verwaltungsbehörden gleichgestellt sind Private und private Organisationen, soweit sie in Erfüllung ihnen übertragener öffentlich-rechtlicher Aufgaben verfügen.</p> | |

¹⁾ KV (bGS [111.1](#))

| Geltendes Recht | Entwurf Regierungsrat, 15. Januar 2019 |
|---|---|
| <p>³ Das Gesetz ist nicht anwendbar auf die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften im Sinne von Art. 109 ff. KV.</p> | |
| <p>Art. 2 Zuständigkeit</p> <p>¹ Die Behörde prüft ihre Zuständigkeit von Amtes wegen, bevor sie auf die Behandlung einer Sache eintritt.</p> <p>² Hält sie sich für unzuständig, leitet sie die Eingabe an die zuständige Behörde weiter.</p> <p>³ Hat sie Zweifel an ihrer Zuständigkeit, pflegt sie einen Meinungs austausch mit jener Behörde, deren Zuständigkeit in Frage kommt.</p> <p>⁴ Es ist ausgeschlossen, im Einvernehmen zwischen Behörde und Partei eine vom Gesetz abweichende Zuständigkeit zu begründen.</p> | |
| | <p>Art. 2a Elektronischer Geschäftsverkehr</p> <p>¹ Der Verkehr mit Parteien, Behörden und Dritten kann elektronisch geführt werden, sofern die Empfängerin oder der Empfänger hierfür einen Zugang eingerichtet hat und die Modalitäten und Sicherheitsanforderungen eingehalten werden.</p> <p>² Eine auf kantonalem Recht beruhende Schriftform kann durch die elektronische Form ersetzt werden, wenn die Identität der Absenderin oder des Absenders und die Integrität der Übermittlung sichergestellt sind.</p> <p>³ Der Regierungsrat erlässt die erforderlichen Ausführungsvorschriften.</p> |
| <p>Art. 3 Beschleunigungsgebot</p> <p>¹ Die Verwaltungsbehörden behandeln die bei ihnen eingeleiteten Verfahren beförderlich und sorgen ohne Verzug für deren Erledigung.</p> | |
| <p>Art. 4 Fristen a) Beginn der Frist</p> | |

| Geltendes Recht | Entwurf Regierungsrat, 15. Januar 2019 |
|---|--|
| <p>¹ Der Tag der Eröffnung einer Frist oder einer Verfügung wird bei der Fristberechnung nicht mitgezählt.</p> | |
| <p>Art. 5 b) Ende der Frist</p> <p>¹ Ist der letzte Tag der Frist ein Samstag, Sonntag oder staatlich anerkannter Feiertag, so endigt sie am nächstfolgenden Werktag.</p> <p>² Eine Frist läuft am letzten Tag um 24 Uhr ab. Sie gilt als eingehalten, wenn bis zu diesem Zeitpunkt die betreffende Handlung vorgenommen oder schriftliche Eingaben der schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden sind.</p> <p>³ Gelangt die Partei rechtzeitig an eine unzuständige Behörde im Kanton oder an eine unzuständige eidgenössische Behörde, gilt die Frist als gewahrt.</p> | |
| <p>Art. 6 c) Erstreckung und Wiederherstellung</p> <p>¹ Behördlich angesetzte Fristen können erstreckt werden, wenn vor Ablauf der Frist schriftlich darum nachgesucht wird; gesetzliche Fristen können nicht erstreckt werden.</p> <p>² Eine versäumte Frist kann wiederhergestellt werden, wenn für die Säumnis entschuld bare Gründe vorliegen. Das Gesuch um Wiederherstellung ist schriftlich und begründet innert fünf Tagen seit Wegfall des Grundes, der die Einhaltung der Frist verhindert hat, einzureichen.</p> | |
| <p>Art. 7 d) Stillstand der Fristen</p> <p>¹ Soweit nicht besondere Vorschriften bestehen, stehen im Verfahren vor dem Obergericht gesetzliche oder richterlich bestimmte Fristen still:</p> <p>a) vom siebten Tage vor Ostern bis und mit dem siebten Tage nach Ostern;</p> <p>b) vom 15. Juli bis und mit dem 15. August;</p> | <p>¹ Soweit nicht besondere Vorschriften bestehen, stehen im Verfahren vor dem Obergericht gesetzliche oder richterlich nach Tagen bestimmte Fristen still:</p> |

| Geltendes Recht | Entwurf Regierungsrat, 15. Januar 2019 |
|--|---|
| c) vom 18. Dezember bis und mit dem 1. Januar. | c) vom 18. Dezember bis und mit dem 2. Januar. |
| <p>Art. 8 Ausstand</p> <p>¹ Personen, die eine Verfügung zu treffen oder vorzubereiten haben, treten in den Ausstand:</p> <p>a) wenn sie selbst, ihre Ehepartnerinnen oder Ehepartner, ihre Partnerinnen oder Partner bei einer eingetragenen Partnerschaft oder einer dauernden Lebensgemeinschaft, ihre direkten Vorfahrinnen oder Vorfahren und Nachkommenden oder deren Ehepartnerinnen oder Ehepartner, deren Partnerinnen oder Partner bei einer eingetragenen Partnerschaft oder einer dauernden Lebensgemeinschaft, ihre Geschwister, ihre Adoptiv-, Pflege- oder Stiefeltern oder ihre Adoptiv-, Pflege- oder Stiefkinder an der Angelegenheit persönlich beteiligt sind;</p> <p>b) wenn sie bereits am Vorentscheid mitgewirkt haben;</p> <p>c) wenn sie eine Partei vertreten oder für eine Partei früher in derselben Sache tätig waren;</p> <p>d) wenn sie in Sachen einer juristischen Person am Ergebnis erheblich interessiert sind;</p> <p>e) wenn sie aus anderen Gründen in der Sache befangen sein könnten.</p> <p>² Ist der Ausstand streitig, so entscheidet bei Mitgliedern sowie bei der Aktuarin oder dem Aktuar einer Kollegialbehörde diese Behörde unter Ausschluss der betroffenen Person, bei Einzelpersonen die Rechtsmittelinstanz und bei der Einzelrichterin oder beim Einzelrichter des Obergerichts das Obergericht.</p> <p>³ Steht als Folge eines Ausstandsbegehrens die Beschlussfähigkeit einer Behörde in Frage, so entscheidet über den streitigen Ausstand</p> <p>a) für den Gemeinderat der Regierungsrat,</p> | <p>a) wenn sie in der Sache ein persönliches Interesse haben;</p> <p>a^{bis}) wenn sie mit einer Partei in gerader Linie oder bis zum dritten Grad in der Seitenlinie verwandt oder verschwägert oder durch Ehe, eingetragene Partnerschaft oder faktische Lebensgemeinschaft verbunden sind;</p> |

| Geltendes Recht | Entwurf Regierungsrat, 15. Januar 2019 |
|--|--|
| <p>b) für den Regierungsrat das Obergericht.</p> <p>c) ...</p> <p>⁴ Für das Obergericht gilt Art. 47 lit. e des Justizgesetzes¹⁾.</p> | |
| <p>Art. 9 Vertretung und Verbeiständung</p> <p>¹ Jede Partei kann sich verbeiständen und, soweit nicht persönliches Handeln oder Erscheinen notwendig ist, vertreten lassen.</p> <p>² Die Vertreterin oder der Vertreter bedarf einer schriftlichen Vollmacht. Bei Anwältinnen und Anwälten, welche die Bewilligung des Obergerichtes zur Berufsausübung im Kanton Appenzell A.Rh. besitzen²⁾, wird sie vermutet.</p> | <p>² Die Vertreterin oder der Vertreter hat sich auf Verlangen der Behörde durch eine schriftliche Vollmacht auszuweisen.</p> |
| <p>Art. 10 Ermittlung des Sachverhalts</p> <p>¹ Die Behörde oder eine von ihr bezeichnete Person stellt den Sachverhalt, soweit er für die Beurteilung wesentlich ist, von Amtes wegen fest und trifft die erforderlichen vorsorglichen Massnahmen.</p> <p>² Die Ermittlung geschieht durch Befragung der Beteiligten und von Auskunftspersonen, durch Einvernahmen von Zeuginnen und Zeugen, durch Beizug von Amtsberichten, Urkunden und Sachverständigen, durch Augenschein oder auf andere Weise.</p> <p>³ Zur Einvernahme von Zeuginnen und Zeugen sind berechtigt: Der Regierungsrat, die Departemente sowie das Obergericht. Die entsprechenden Bestimmungen der Schweizerischen Zivilprozessordnung³⁾ sind sinngemäss anwendbar.</p> <p>⁴ Verweigert eine Partei die Mitwirkung, so wird auf ihr Begehren nicht eingetreten oder aufgrund der Akten entschieden.</p> | |

¹⁾ bGS (145.31)

²⁾ Vgl. Gesetz über die Ausübung des Anwaltsberufes (Anwaltsgesetz; bGS 145.52)

³⁾ Zivilprozessordnung (ZPO; SR 272)

| Geltendes Recht | Entwurf Regierungsrat, 15. Januar 2019 |
|--|---|
| <p>Art. 11 Rechtshilfe</p> <p>¹ Verwaltungs- und gerichtliche Behörden sind gegenseitig zur Rechtshilfe verpflichtet.</p> | <p>Art. 11 Amts- und Rechtshilfe</p> <p>¹ Verwaltungsbehörden und gerichtliche Instanzen leisten einander auf Gesuch hin Amts- und Rechtshilfe.</p> |
| <p>Art. 12 Rechtliches Gehör a) Grundsatz</p> <p>¹ Die Parteien haben Anspruch auf rechtliches Gehör.</p> <p>² Ein Anspruch auf Einsicht in die Verfahrensakte besteht, soweit keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen.</p> <p>³ Die Parteien und ihre Vertreterinnen oder Vertreter haben das Recht, der Befragung von Auskunftspersonen und der Einvernahme von Zeuginnen oder Zeugen beizuwohnen, ergänzende Fragen zu stellen und an amtlichen Augenscheinen teilzunehmen. Eine Verhandlung braucht nicht verschoben zu werden, weil Verfahrensbeteiligte an der Teilnahme verhindert sind.</p> | |
| <p>Art. 13 b) Verfahren</p> <p>¹ Erachtet die Behörde die Feststellung des Sachverhalts als abgeschlossen, gibt sie den Parteien Gelegenheit zur Akteneinsicht und zur Stellungnahme.</p> <p>² Schriftliche Stellungnahmen anderer Verwaltungsbehörden und der übrigen am Verfahren Beteiligten sind zur Einsichtnahme aufzulegen oder in Kopie zuzustellen. Behörden sowie den im Kanton Appenzell A.Rh. zugelassenen Anwältinnen und Anwälten können die Akten zugestellt werden.</p> | <p>² Die Verfahrensakte werden zur Einsichtnahme aufgelegt oder auf Verlangen in Kopien zugestellt. Behörden und den in einem Anwaltsregister eingetragenen Anwältinnen und Anwälten können die Originalakte zugestellt werden.</p> <p>³ Die Akteneinsicht kann mit dem Einverständnis der Partei elektronisch gewährt werden. Der Regierungsrat erlässt Ausführungsvorschriften zu den Modalitäten und Sicherheitsanforderungen.</p> |
| <p>Art. 14 Neue Begehren, Tatsachen und Beweismittel</p> | |

| Geltendes Recht | Entwurf Regierungsrat, 15. Januar 2019 |
|--|---|
| <p>¹ Die Parteien sind berechtigt, bis zum Entscheid der Behörde neue Begehren zu stellen und sich auf neue Tatsachen und Beweismittel zu berufen.</p> <p>² Für das Rekursverfahren gilt Art. 33 Abs. 2.</p> | |
| <p>Art. 15 Entscheid</p> <p>¹ Die Behörde ist bei ihrem Entscheid nicht an die Begehren der Parteien gebunden.</p> <p>² Beweise würdigt sie nach freier Überzeugung.</p> | |
| <p>Art. 16 Eröffnung und Zustellung der Verfügung</p> <p>¹ Verfügungen sind den Parteien und weiteren am Verfahren beteiligten Privaten und Behörden in der Regel schriftlich zu eröffnen. Wird eine Verfügung ausnahmsweise mündlich eröffnet, ist sie umgehend schriftlich zu bestätigen.</p> <p>² Die Zustellung einer Verfügung gilt auch dann als erfolgt, wenn die Adressatin oder der Adressat sie verhindert.</p> <p>³ Ist eine Partei unbekanntes Aufenthalts, gilt die Verfügung als eröffnet, wenn sie im kantonalen Amtsblatt publiziert wird.</p> <p>⁴ Verfügungen, die sich an eine unbestimmte Zahl von Personen richten (Allgemeinverfügungen), werden durch Publikation im kantonalen Amtsblatt eröffnet.</p> <p>⁵ Ist kein ordentliches Rechtsmittel gegeben, gilt eine Verfügung mit der Zustellung des Dispositivs als eröffnet.</p> | <p>^{1bis} Eine Verfügung kann mit dem Einverständnis der Partei elektronisch eröffnet werden. Der Regierungsrat erlässt Ausführungsvorschriften zu den Modalitäten und Sicherheitsanforderungen.</p> |
| <p>Art. 17 Verfahrensbeteiligte im Ausland</p> | |

| Geltendes Recht | Entwurf Regierungsrat, 15. Januar 2019 |
|--|--|
| <p>¹ Verfahrensbeteiligte mit Sitz oder Wohnsitz im Ausland können verpflichtet werden, ein Zustellungsdomizil oder eine Vertretung in der Schweiz anzugeben.</p> <p>² Kommen sie dieser Aufforderung innert angemessener Frist nicht nach, so kann die Behörde entweder die Zustellung durch eine amtliche, kostenpflichtige Veröffentlichung ersetzen oder auf die Eingabe nicht eintreten.</p> | |
| <p>Art. 18 Inhalt der Verfügung</p> <p>¹ Verfügungen haben zu enthalten:</p> <p>a) die Bezeichnung der Behörde und die Namen der Behördemitglieder, welche in den Ausstand getreten sind;</p> <p>b) das Datum der Beschlussfassung;</p> <p>c) den Sachverhalt und die Begründung unter Angabe der angewendeten Vorschriften;</p> <p>d) das Dispositiv;</p> <p>e) die Festlegung der Kosten und der Kostentragungspflicht;</p> <p>f) die Rechtsmittelbelehrung;</p> <p>g) das Versanddatum;</p> <p>h) die Unterschrift.</p> <p>² Eine Verfügung kann ohne Begründung eröffnet werden, wenn</p> <p>a) unbestrittenen Begehren voll entsprochen wird oder</p> <p>b) gegen die Verfügung die Einsprache zulässig ist und keine Drittinteressen entgegenstehen.</p> <p>³ Bei Massenverfügungen kann auf die Unterschrift verzichtet werden.</p> | |

| Geltendes Recht | Entwurf Regierungsrat, 15. Januar 2019 |
|---|--|
| <p>Art. 19 Kosten a) Grundsatz</p> <p>¹ Wer eine Amtshandlung verlangt oder veranlasst, hat die Verfahrenskosten zu entrichten. Diese bestehen aus einer Gebühr und den Auslagen.</p> <p>² Sind für einen Verwaltungsakt mehrere Personen gebühren- und kostenpflichtig, so haften sie solidarisch, sofern nichts anderes verfügt wird.</p> <p>³ Im Rechtsmittelverfahren ist gebühren- und kostenpflichtig, wer ganz oder teilweise unterliegt oder auf dessen Rechtsmittel nicht eingetreten wird.</p> <p>⁴ Der obsiegenden Partei können Gebühren und Kosten ganz oder teilweise auferlegt werden, wenn sie die Voraussetzungen des Obsiegens erst im Rechtsmittelverfahren geschaffen hat.</p> | |
| <p>Art. 20 b) Bemessung</p> <p>¹ Innerhalb des Gebührenrahmens¹⁾ sind die Gebühren nach dem Zeit- und Arbeitsaufwand, der Bedeutung des Geschäfts sowie nach dem Interesse und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Gebührenpflichtigen zu bemessen.</p> | |
| <p>Art. 21 c) Kostenvorschuss</p> <p>¹ Im Rechtsmittelverfahren kann von der rekurs- oder beschwerdeführenden Partei ein Kostenvorschuss verlangt werden. Es ist ihr eine angemessene Frist anzusetzen und ihr anzudrohen, dass im Säumnisfall auf das Rechtsmittel nicht eingetreten werde.</p> | |
| <p>Art. 22 d) Verzicht und Ermässigung</p> <p>¹ Dem Bund, dem Kanton und den Gemeinden sowie anderen öffentlichrechtlichen Körperschaften und Anstalten im Kanton werden keine Verfahrenskosten auferlegt.</p> | |

¹⁾ Vgl. G über die Gebühren in Verwaltungssachen (bGS [233.2](#)), Art. 2–4a sowie G über die Gebühren der Gemeinden (bGS [153.2](#))

| Geltendes Recht | Entwurf Regierungsrat, 15. Januar 2019 |
|---|---|
| <p>² Ferner wird in der Regel auf die Erhebung von Verfahrenskosten verzichtet:</p> <p>a) bei der Gewährung von Staatsbeiträgen, Stipendien, Darlehen usw.;</p> <p>b) in Sozialversicherungssachen und im Bereich der öffentlichen Fürsorge;</p> <p>c) in Streitigkeiten aus dem öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnis;</p> <p>d) bei Wahl- und Abstimmungsbeschwerden¹⁾;</p> <p>e) bei fürsorgerischen Unterbringungen.</p> <p>³ Bei mutwilliger Anhebung oder Führung eines Verfahrens können auch in den Fällen gemäss Abs. 2 Kosten auferlegt werden.</p> <p>⁴ Ist eine Amtshandlung nur mit geringem Aufwand verbunden, bei Nichteintretens- und Abschreibungsbeschlüssen sowie aus Gründen der Billigkeit kann von der Erhebung von Verfahrenskosten ganz oder teilweise abgesehen werden.</p> | <p>b) in Sozialversicherungssachen und im Bereich der Sozialhilfe;</p> |
| <p>Art. 23 e) Erlass und Stundung</p> <p>¹ Die Verfahrenskosten können ganz oder teilweise erlassen werden, wenn eine Partei in eine Notlage geraten ist oder die Erhebung der Kosten mit einer besonderen Härte verbunden wäre.</p> <p>² Auf Gesuch hin kann die Zahlungsfrist erstreckt oder Ratenzahlung bewilligt werden.</p> <p>³ Zuständig für Erlass und Stundung ist:</p> <p>a) im Kanton: die verfügende Behörde;</p> <p>b) in den Gemeinden: der Gemeinderat, sofern im Gemeindereglement nichts anderes bestimmt wird.</p> | <p>³ Die verfügende Behörde ist für Erlass und Stundung zuständig, soweit nicht besondere Vorschriften bestehen.</p> <p>a) <i>Aufgehoben.</i></p> <p>b) <i>Aufgehoben.</i></p> |

¹⁾ Art. 62 ff. G über die politischen Rechte (bGS [131.12](#))

| Geltendes Recht | Entwurf Regierungsrat, 15. Januar 2019 |
|--|--|
| <p>⁴ Der Entscheid über Erlass und Stundung ist endgültig.</p> | <p>⁴ <i>Aufgehoben.</i></p> |
| <p>Art. 24 Parteienschädigung</p> <p>¹ Im Rekursverfahren (Art. 30 ff.) kann der ganz oder teilweise obsiegenden Partei auf Antrag eine angemessene Entschädigung für ihre Kosten und Auslagen zugesprochen werden.</p> <p>² Die Parteienschädigung geht zulasten der unterliegenden Partei. Aus Billigkeitsgründen kann sie auch der Staats- oder Gemeindekasse auferlegt werden.</p> <p>³ Keine Parteienschädigung wird ausgerichtet:</p> <p>a) an Behörden, ausser im Klageverfahren nach Art. 57 f. oder bei mutwilliger Prozessführung;</p> <p>b) wenn die Voraussetzungen des Obsiegens erst im Rechtsmittelverfahren geschaffen wurden;</p> <p>c) im Einspracheverfahren.</p> | <p>¹ Im Rekursverfahren (Art. 30 ff.) kann der ganz oder teilweise obsiegenden Partei auf Antrag eine angemessene Entschädigung für ihre Kosten und Auslagen zugesprochen werden, die jedoch in der Regel höchstens Fr. 7'000.– beträgt.</p> <p>^{1bis} Bei der Bemessung der Parteienschädigung sind insbesondere der Zeitaufwand und die Schwierigkeit der Sache, deren Bedeutung für die Beteiligten sowie die wirtschaftlichen Verhältnisse der Beteiligten zu berücksichtigen.</p> |
| <p>Art. 25 Unentgeltliche Rechtspflege</p> <p>¹ Wenn einer Partei die nötigen Mittel fehlen und ihr Begehren nicht aussichtslos erscheint, kann ihr die entscheidende Behörde oder das mit der Instruktion betraute Mitglied die unentgeltliche Rechtspflege bewilligen.</p> <p>² Sofern sich die aufgeworfenen Fragen nicht leicht beantworten lassen, von erheblicher Tragweite sind und die Partei selber nicht rechtskundig ist, kann mit der Bewilligung der unentgeltlichen Rechtspflege die Rechtsverbeiständung verbunden werden.</p> | |

| Geltendes Recht | Entwurf Regierungsrat, 15. Januar 2019 |
|--|--|
| <p>³ Kommt die Partei durch das Verfahren oder auf andere Weise in günstige wirtschaftliche Verhältnisse, so hat sie die erlassenen amtlichen Kosten nachzahlen und die Auslagen zurückzuerstatten. Sie ist im Nachzahlungs- und Rückerstattungsverfahren zur Mitwirkung verpflichtet.</p> <p>⁴ Die Nachzahlungs- und Rückerstattungspflicht verwirkt innert 20 Jahren seit Rechtskraft des Entscheids, in dessen Verfahren die unentgeltliche Prozessführung bewilligt worden ist.</p> | |
| <p>Art. 26 Wiederaufnahme des Verfahrens</p> <p>¹ Ein rechtskräftig erledigtes Verfahren ist auf Gesuch hin oder von Amtes wegen durch die Behörde wieder aufzunehmen, wenn:</p> <p>a) durch eine strafbare Handlung auf die Verfügung eingewirkt wurde;</p> <p>b) eine Partei nachträglich erhebliche Tatsachen erfährt oder Beweismittel auffindet, die sie im früheren Verfahren nicht anrufen konnte, unter Ausschluss derjenigen, die nach der fraglichen Verfügung entstanden sind;</p> <p>c) wenn sich die Behörde in einem offenkundigen Irrtum über entscheidende Tatsachen befunden hat;</p> <p>d) zwingende öffentliche Interessen es gebieten.</p> <p>² Das Begehren um Wiederaufnahme ist innert 60 Tagen seit Entdeckung des Wiederaufnahmegrundes, spätestens aber innert zehn Jahren seit Erlass der Verfügung, bei der verfügenden Behörde schriftlich einzureichen.</p> <p>³ Der Entscheid über ein Wiederaufnahmebegehren sowie die neue Verfügung sind in gleicher Weise anfechtbar wie die ursprüngliche Verfügung.</p> <p>⁴ Wer gutgläubig Vorkehrungen getroffen hat und durch die im Wiederaufnahmeverfahren geänderte oder aufgehobene Verfügung Schaden erleidet, hat Anspruch auf Ersatz des Schadens, ausser sie oder er habe den Grund für die neue Verfügung selber gesetzt. Der Anspruch richtet sich gegen die Körperschaft, deren Behörde neu verfügt hat.</p> | |

| Geltendes Recht | Entwurf Regierungsrat, 15. Januar 2019 |
|--|---|
| <p>Art. 27 Wiedererwägung</p> <p>¹ Eine Partei kann die Verwaltungsbehörde jederzeit um Wiedererwägung einer Verfügung ersuchen.</p> <p>² Wiedererwägungsgesuche begründen keinen Anspruch auf Eintreten und hemmen den Fristenlauf nicht.</p> | |
| <p>Art. 28 Berichtigung und Erläuterung</p> <p>¹ Die Berichtigung von Schreib- oder Rechnungsfehlern kann jederzeit erfolgen. Sie ist den Parteien sofort mitzuteilen.</p> <p>² Ist der Rechtsspruch einer Verfügung oder eines Entscheides unklar oder enthält er Widersprüche, so wird er von der Behörde, die ihn gefällt hat, von Amtes wegen oder auf Gesuch einer Partei erläutert.</p> | |
| <p>Art. 29 Ordnungsbusse</p> <p>¹ Wer ein Verfahren mutwillig einleitet oder führt oder im Verfahren Sitte und Anstand verletzt, kann mit einer Ordnungsbusse bis Fr. 1 000.– bestraft werden.</p> <p>² Zuständig ist die Behörde, bei der das Verfahren hängig ist.</p> <p>³ Die Bussen fallen dem Gemeinwesen zu, dessen Behörde sie auferlegt hat.</p> | |
| <p>2. Abschnitt: Verwaltungsinterner Rechtsschutz (2.)</p> | |
| <p>Art. 30 Rekurs a) Grundsatz</p> <p>¹ Verfügungen können, soweit das Gesetz nichts anderes vorsieht¹⁾, innert 20 Tagen mit Rekurs an die übergeordnete Verwaltungsbehörde weitergezogen werden.</p> | <p>Art. 30 Rekurs a) Gegenstand der Anfechtung</p> <p>¹ Mit Rekurs können angefochten werden:</p> |

¹⁾ Vgl. insbesondere Art. 45 Gemeindegesetz (bGS [151.11](#))

| Geltendes Recht | Entwurf Regierungsrat, 15. Januar 2019 |
|--|---|
| <p>² Vor- und Zwischenentscheide sind anfechtbar, wenn sie für die Betroffenen einen Nachteil zur Folge haben, der sich später voraussichtlich nicht mehr beheben lässt; die Rekursfrist beträgt fünf Tage.</p> | <p>a) Endverfügungen; b) Zwischenverfügungen, wenn sie für die Betroffenen einen Nachteil zur Folge haben, der sich später voraussichtlich nicht mehr beheben lässt; c) das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer anfechtbaren Verfügung.</p> <p>² <i>Aufgehoben.</i></p> |
| <p>Art. 31 b) Unzulässigkeit</p> <p>¹ Der Rekurs ist unzulässig:</p> <p>a) gegen Rekursentscheide kantonaler Verwaltungsbehörden; b) gegen verfahrensleitende Verfügungen.</p> | <p>Art. 31 b) Zuständigkeit</p> <p>¹ Rekursinstanz ist die übergeordnete Verwaltungsbehörde, soweit nicht besondere Vorschriften bestehen.</p> <p>a) <i>Aufgehoben.</i> b) <i>Aufgehoben.</i></p> <p>² Das Rekursverfahren vor einer kantonalen Verwaltungsbehörde ist verwaltungsintern letztinstanzlich.</p> |
| | <p>Art. 31a b^{bis}) Rekursfrist</p> <p>¹ Der Rekurs ist innert 20 Tagen nach Eröffnung der Verfügung einzureichen.</p> <p>² Der Rekurs wegen Rechtsverweigerung oder Rechtsverzögerung ist an keine Frist gebunden.</p> |
| <p>Art. 32 c) Berechtigung zum Rekurs</p> <p>¹ Zum Rekurs ist berechtigt, wer ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung hat oder durch das Gesetz dazu ermächtigt ist.¹⁾</p> | |

¹⁾ Vgl. Art. 111 Baugesetz (bGS [721.1](#)) und Art. 25 V über die Einführung des BG über Fuss- und Wanderwege (bGS [731.31](#))

| Geltendes Recht | Entwurf Regierungsrat, 15. Januar 2019 |
|--|--|
| <p>² Zur Wahrung eigener öffentlicher Interessen steht das Rekursrecht auch den Gemeinden sowie den anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten zu.</p> | |
| <p>Art. 33 d) Rekursgründe</p> <p>¹ Mit dem Rekurs können alle Mängel des vorinstanzlichen Verfahrens und der angefochtenen Verfügung gerügt werden, bei Vollstreckungsverfügungen (Art. 63) nur die Rechtswidrigkeit oder Unangemessenheit des Vollzugs.</p> <p>² Neue tatsächliche Behauptungen und neue Beweismittel sind zulässig.</p> | |
| <p>Art. 34 e) Unrichtige Rechtsmittelbelehrung</p> <p>¹ Aus einer unrichtigen Rechtsmittelbelehrung dürfen der betroffenen Person keine Nachteile erwachsen.</p> <p>² Ist die Rechtsmittelbelehrung bei einer weiterziehbaren Verfügung unterblieben, so ist die Einreichung des Rechtsmittels innert zwei Monaten seit Zustellung der Verfügung zulässig.</p> | |
| <p>Art. 35 f) Rekurerhebung</p> <p>¹ Der Rekurs ist schriftlich bei der Rekursinstanz einzureichen. Die angefochtene Verfügung ist beizulegen.</p> <p>² Die Rekurseingabe hat einen Antrag und eine kurze Begründung zu enthalten. Beweismittel sind genau zu bezeichnen und soweit möglich beizulegen.</p> <p>³ Genügt die Rekurseingabe diesen Anforderungen nicht, ist eine angemessene Frist zur Verbesserung anzusetzen mit der Androhung, dass sonst auf Grund der Akten entschieden oder auf die Sache nicht eingetreten werde.</p> | |
| <p>Art. 36 g) Aufschiebende Wirkung</p> | |

| Geltendes Recht | Entwurf Regierungsrat, 15. Januar 2019 |
|--|---|
| <p>¹ Der Rekurs hat aufschiebende Wirkung, sofern diese nicht durch besondere Vorschrift oder durch die verfügende Behörde aus wichtigen Gründen entzogen wird.</p> <p>² Die Rekursbehörde oder eine von ihr bezeichnete Person kann auf Gesuch eine gegenteilige Verfügung treffen. Der Entscheid über das Gesuch ist endgültig.</p> | <p>² Die Rekursbehörde oder eine von ihr bezeichnete Person kann auf Gesuch hin eine gegenteilige Verfügung treffen.</p> |
| <p>Art. 37 h) Rekursinstruktion</p> <p>¹ Die Instruktion des Rekurses ist Sache der Präsidentin oder des Präsidenten der Rekursbehörde oder einer damit betrauten Person.</p> <p>² Wer instruiert, darf sich zuvor nicht in amtlicher Funktion mit der Sache befasst haben.</p> <p>³ Die Rekursbehörde teilt den am vorinstanzlichen Verfahren Beteiligten schriftlich mit, dass Rekurs erhoben wurde, und gibt ihnen gleichzeitig die instruierende Person bekannt.</p> | |
| <p>Art. 38 i) Vergleichsvorschlag</p> <p>¹ Die mit der Instruktion des Rekurses betraute Person ist jederzeit berechtigt, den Parteien eine gütliche Regelung vorzuschlagen.</p> | |
| <p>Art. 39 j) Verfahren</p> <p>¹ Kann auf den Rekurs eingetreten werden und erweist er sich nicht als offensichtlich unbegründet, stellt die Rekursbehörde der Vorinstanz und weiteren am vorinstanzlichen Verfahren Beteiligten eine Kopie der Rekurseingabe zu und fordert sie zur Einreichung einer schriftlichen Vernehmlassung innert angemessener Frist auf.</p> <p>² Die Vorinstanz hat der Rekursbehörde innert derselben Frist die Akten zuzustellen.</p> | |

| Geltendes Recht | Entwurf Regierungsrat, 15. Januar 2019 |
|--|--|
| <p>³ Bei Bedarf kann ein weiterer Schriftenwechsel angeordnet und eine mündliche Verhandlung durchgeführt werden.</p> <p>⁴ Ein Rekurs kann zurückgezogen werden, solange in der Sache selbst nicht entschieden ist.</p> | |
| <p>Art. 40 k) Überprüfungsbefugnis</p> <p>¹ Die Rekursbehörde kann zugunsten der rekurrierenden Partei über deren Rechtsbegehren hinausgehen; sie kann die angefochtene Verfügung zu ihrem Nachteil abändern, wenn dies wichtige öffentliche Interessen erfordern und sie die betroffene Partei auf diese Möglichkeit ausdrücklich aufmerksam gemacht hat.</p> | |
| <p>Art. 41 l) Rekursentscheid</p> <p>¹ Bei Aufhebung der angefochtenen Verfügung entscheidet in der Regel die Rekursbehörde in der Sache selbst.</p> <p>² Ist der Sachverhalt von der Vorinstanz ungenügend abgeklärt oder ist die angefochtene Verfügung unter Verletzung wesentlicher Verfahrensgrundsätze erlassen worden, kann die Rekursbehörde die Sache zu neuer Beurteilung an die Vorinstanz zurückweisen und dieser konkrete Weisungen erteilen.</p> <p>³ Im Einverständnis der Beteiligten kann auf die Begründung des Entscheides verzichtet werden; die Kosten werden angemessen reduziert.</p> | |
| <p>Art. 42 Rechtsverweigerungsbeschwerde</p> <p>¹ Mit der Rechtsverweigerungsbeschwerde kann die Verweigerung oder ungebührliche Verzögerung einer Amtshandlung gerügt werden, sofern kein ordentliches Rechtsmittel gegeben ist.</p> <p>² Die Beschwerdefrist beträgt 20 Tage seit Kenntnis des Beschwerdegrundes. Die Beschwerde wegen ungebührlicher Verzögerung einer Amtshandlung ist an keine Frist gebunden.</p> | <p>Art. 42 Aufgehoben.</p> |

| Geltendes Recht | Entwurf Regierungsrat, 15. Januar 2019 |
|--|--|
| <p>³ Die Beschwerde ist an die übergeordnete Verwaltungsbehörde im Sinne von Art. 30 Abs. 1 zu richten.</p> <p>⁴ Im Übrigen sind die Vorschriften über den Rekurs (Art. 30 ff.) sinngemäss anwendbar.</p> | |
| <p>Art. 43 Aufsichtsbeschwerde</p> <p>¹ Tatsachen, die ein Einschreiten gegen eine Behörde als erforderlich erscheinen lassen, können der Aufsichtsbehörde angezeigt werden.</p> <p>² Wer anzeigt, hat vorbehältlich anderer Vorschrift keine Parteirechte, kann aber verlangen, dass ihm Auskunft über die Erledigung der Anzeige gegeben werde.</p> | |
| <p>3. Abschnitt: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit (3.)</p> | |
| <p>I. Organisatorische Bestimmungen (3.1.)</p> | |
| <p>Art. 44 ...</p> | |
| <p>Art. 45 ...</p> | |
| <p>Art. 46 ...</p> | |
| <p>Art. 47 ...</p> | |
| <p>Art. 48 ...</p> | |
| <p>Art. 49 ...</p> | |
| <p>II. Verfahrensvorschriften (3.2.)</p> | |

| Geltendes Recht | Entwurf Regierungsrat, 15. Januar 2019 |
|--|---|
| <p>³ Das Gesetz kann dem Obergericht weitere Streitigkeiten zuweisen oder den Weiterzug an das Obergericht ausschliessen.</p> | |
| <p>Art. 55 Frist und Form</p> <p>¹ Die Beschwerde ist schriftlich innert 30 Tagen beim Obergericht einzureichen.</p> | <p>² Die Beschwerde wegen Rechtsverweigerung oder Rechtsverzögerung ist an keine Frist gebunden.</p> |
| <p>Art. 56 Beschwerdegründe; Überprüfungsbefugnis</p> <p>¹ Mit der Beschwerde können Rechtsverletzungen sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts gerügt werden.</p> <p>² Das Obergericht hat volle Überprüfungsbefugnis, soweit dies im Gesetz vorgesehen ist oder wenn sein Entscheid an eine Bundesinstanz mit unbeschränkter Überprüfungsbefugnis weitergezogen werden kann.</p> <p>³ Im Anwendungsbereich von Art. 19, 20, 24 und 25 hat das Obergericht volle Überprüfungsbefugnis.</p> | |
| <p>IV. Die verwaltungsgerichtliche Klage (3.4.)</p> | |
| <p>Art. 57 Zulässigkeit</p> <p>¹ Das Obergericht beurteilt im Klageverfahren:</p> <p>a) vermögensrechtliche Streitigkeiten öffentlich-rechtlicher Natur;</p> <p>b) Streitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Verträgen;</p> <p>c) Streitigkeiten zwischen Verleihungsbehörde und Konzessionärin oder Konzessionär, zwischen Konzessionärinnen oder Konzessionären untereinander sowie zwischen Konzessionärinnen oder Konzessionären und anderen Nutzungsberechtigten;</p> | |

| Geltendes Recht | Entwurf Regierungsrat, 15. Januar 2019 |
|--|--|
| <p>d) Streitigkeiten zwischen Vorsorgeeinrichtungen, Arbeitgeberinnen oder Arbeitgebern und Anspruchsberechtigten.</p> <p>² Die verwaltungsgerichtliche Klage ist unzulässig, wenn der behauptete Anspruch auf dem Beschwerdeweg geltend gemacht werden kann.</p> | |
| <p>Art. 58 Verfahren</p> <p>¹ Klagen sind ohne Schlichtungsversuch schriftlich einzureichen.</p> <p>² Das Obergericht ermittelt den Sachverhalt. Es ist an die Anträge gebunden.</p> | |
| <p>Art. 58a Streitwertberechnung</p> <p>¹ Für die Streitwertberechnung in vermögensrechtlichen Angelegenheiten gelten die Bestimmungen der Schweizerischen Zivilprozessordnung sinngemäss.¹⁾</p> | |
| <p>V. Ergänzende Bestimmungen (3.5.)</p> | |
| <p>Art. 59</p> <p>¹ Soweit besondere Bestimmungen fehlen, sind für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde und die verwaltungsgerichtliche Klage die Vorschriften über den Rekurs (Art. 30–41) sowie die Artikel 1–26, 28, 29 und 42 sinngemäss anwendbar.</p> | <p>¹ Soweit besondere Bestimmungen fehlen, sind für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde und die verwaltungsgerichtliche Klage die Vorschriften über den Rekurs (Art. 30–41) sowie die Artikel 1–26, 28 und 29 sinngemäss anwendbar.</p> <p>² Der elektronische Geschäftsverkehr richtet sich nach den Bestimmungen der Schweizerischen Zivilprozessordnung.²⁾</p> |
| <p>4. Abschnitt: Vollstreckung (4.)</p> | |
| <p>Art. 60 Vollstreckbarkeit</p> | |

¹⁾ Art. 91 ff. Zivilprozessordnung (ZPO; SR [272](#))

²⁾ Zivilprozessordnung (ZPO; SR [272](#))

| Geltendes Recht | Entwurf Regierungsrat, 15. Januar 2019 |
|--|--|
| <p>¹ Verfügungen sind vollstreckbar, wenn sie nicht mit einem ordentlichen Rechtsmittel angefochten werden können, die Frist dazu unbenützt verstrichen ist oder wenn keine aufschiebende Wirkung besteht.</p> | |
| <p>Art. 61 Zuständigkeit</p> <p>¹ Die Vollstreckung einer Verfügung obliegt in der Regel der ersten Instanz.</p> | |
| <p>Art. 62 Vollstreckungsmittel a) Schuldbetreibung</p> <p>¹ Verfügungen, die auf Geldzahlung oder Sicherheitsleistung lauten, werden nach dem Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs¹⁾ vollstreckt. Sie sind vollstreckbaren gerichtlichen Urteilen gleichgestellt.</p> | |
| <p>Art. 63 b) Andere Vollstreckungsmittel</p> <p>¹ Zur Vollstreckung anderer Verfügungen wendet die Behörde unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit die folgenden Vollstreckungsmittel an:</p> <p>a) die Ersatzvornahme auf Kosten der pflichtigen Person;</p> <p>b) den unmittelbaren Zwang, notfalls mit Hilfe der Polizei;</p> <p>c) die Strafverfolgung, soweit das Gesetz die Strafe vorsieht.</p> <p>² Besteht keine Dringlichkeit, ist das Vollstreckungsmittel unter Ansetzung einer angemessenen Frist und allenfalls unter Hinweis auf Art. 292 des Strafgesetzbuches²⁾ anzudrohen.</p> <p>³ Ist Ersatzvornahme auf Kosten der pflichtigen Person angeordnet worden, so ist der Kostenentscheid einem vollstreckbaren gerichtlichen Urteil gleichgestellt.</p> | |

¹⁾ SchKG (SR [281.1](#))

²⁾ StGB (SR [311.0](#))

| Geltendes Recht | Entwurf Regierungsrat, 15. Januar 2019 |
|---|--|
| <p>⁴ Die Rekursfrist gegen Vollstreckungsverfügungen beträgt fünf Tage; die Rekursgründe richten sich nach Art. 33.</p> | |
| <p>5. Abschnitt: Schluss- und Übergangsbestimmungen (5.)</p> | |
| <p>Art. 64 Änderung bisherigen Rechts</p> <p>¹ Die nachstehenden Erlasse werden wie folgt geändert¹⁾:</p> <p>a) Gesetz vom 24. April 1988 über die politischen Rechte²⁾</p> <p>b) Gesetz vom 26. Februar 2001 über die Gebühren der Gemeinden (Gebührentarif für die Gemeinden)³⁾</p> <p>c) Gesetz vom 27. April 1969 über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG zum ZGB)⁴⁾</p> <p>d) Gesetz vom 25. April 1982 über die Gebühren in Verwaltungssachen⁵⁾</p> <p>e) Gesetz vom 30. April 1978 über den Strafprozess (Strafprozessordnung)⁶⁾</p> <p>f) Verordnung vom 1. Juni 1963 über die Verwaltung der Stiftung Pro Appenzell⁷⁾</p> <p>g) Verordnung vom 6. Februar 1978 über die Fischerei (Fischereiverordnung)⁸⁾</p> <p>h) Verordnung vom 3. November 1975 über die Luftseilbahnen mit Personenbeförderung ohne Bundeskonzession und die Skilifte⁹⁾</p> <p>i) Gesetz vom 29. April 1984 über die Kinderzulagen (KZG)¹⁰⁾</p> | |

¹⁾ Die Änderungen wurden in die entsprechenden Erlasse eingefügt

²⁾ bGS [131.12](#)

³⁾ bGS [153.2](#)

⁴⁾ bGS [211.1](#)

⁵⁾ bGS [233.2](#)

⁶⁾ bGS 321.1

⁷⁾ bGS [422.161](#)

⁸⁾ bGS [527.2](#)

⁹⁾ bGS [763.11](#)

¹⁰⁾ bGS [822.41](#)

| Geltendes Recht | Entwurf Regierungsrat, 15. Januar 2019 |
|---|--|
| j) Gesetz vom 30. April 1933 über das Hausier-, Ausverkaufs- und Marktwesen (Hausiergesetz) ¹⁾ | |
| <p>Art. 65 Aufhebung bisherigen Rechts; fakultatives Referendum; Inkrafttreten</p> <p>¹ Die folgenden Gesetze werden aufgehoben:</p> <p>a) Gesetz vom 26. April 1970 über den Fristenlauf²⁾;</p> <p>b) Gesetz vom 28. April 1985 über das Verwaltungsverfahren³⁾;</p> <p>c) Gesetz vom 25. April 1993 über die Verwaltungsgerichtsbarkeit⁴⁾.</p> <p>² Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.⁵⁾</p> <p>³ Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.⁶⁾</p> | |
| | II. |
| | <i>Keine Fremdänderungen.</i> |
| | III. |
| | <i>Keine Fremdaufhebungen.</i> |
| | <p>IV.</p> <p>Diese Änderung unterliegt dem fakultativen Referendum. Der Regierungsrat beschliesst das Inkrafttreten.</p> |

¹⁾ bGS [956.312](#)

²⁾ bGS 143.4 (aGS IV/531)

³⁾ bGS 143.5 (lf. Nr. 174)

⁴⁾ bGS 143.6 (lf. Nr. 429)

⁵⁾ Die Referendumsfrist ist am 12. November 2002 unbenützt abgelaufen (vgl. RRB vom 19. November 2002; Abl. 2002, S. 1082).

⁶⁾ 1. Januar 2003 (RRB vom 19. November 2002; Abl. 2002, S. 1082).

Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG), Teilrevision

Auswertung der Vernehmlassung

A. Allgemeine Bemerkungen

SP AR

Der mit den Vernehmlassungsunterlagen zur Verfügung gestellte "Erläuternde Bericht" war für die Ausarbeitung der Vernehmlassung informativ und erleichterte das Studium der Vorlage. Dass aufgrund der unter Ziff. 1 (Revisionsgrund) erwähnten Änderungen und Erfahrungen ein Anpassungsbedarf des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG) besteht, ist nachvollziehbar. Dass auf der andern Seite das VRPG seit mehr als 15 Jahren nur mehr "punktuell" geändert werden musste, spricht für die damaligen Gesetzgebungsarbeiten. Soweit die vorliegende Vernehmlassung zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen keine Bemerkungen enthält, wird den betreffenden Bestimmungen zugestimmt.

SVP AR

Die Gesetzesänderung darf nicht dazu führen, dass Rechtsverfahren noch länger dauern. Der Kanton sollte aufzeigen, ob es allenfalls Möglichkeiten gibt, Verfahren zu beschleunigen und Einsprachen von mehreren Personen bei Baugesuchen in einer Verhandlung abzuhandeln oder nicht mehr als eine Fristverlängerung zu gewähren.

SVAR

Die Anpassungen erscheinen insgesamt als nachvollziehbar und infolge bestehender Inkonsistenzen mit eidgenössischen Erlassen als sinnvoll und sachgerecht. Die Änderungen haben jedoch kaum Auswirkungen auf den Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden (SVAR). Auswirkungen dürfte die Revision einzig im Zusammenhang mit der geplanten Einführung des elektronischen Geschäftsverkehrs haben.

Gemeinderat Trogen

Dem Entwurf kann in der vorgelegten Form zugestimmt werden. Positiv wird die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für den elektronischen Geschäftsverkehr gewertet.

Gemeinderat Grub

Eine Arbeitsgruppe der Gemeinde hat sich mit der Vernehmlassung befasst und ist mit dieser im Grundsatz einverstanden. Weil das VRPG seit seinem Inkrafttreten nur punktuell angepasst wurde, drängt sich aufgrund von Änderungen der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, Stichwort Digitalisierung, ein Anpassungsbedarf auf. Die Arbeitsgruppe konnte sich davon überzeugen, dass die Verwaltung der Gemeinde Grub auf die wachsende Herausforderungen des elektronischen Geschäftsverkehrs vorbereitet ist. Bei der Teilrevision handelt es sich mehrheitlich um Anpassungen an übergeordnetes Recht und die Umsetzung von Erfahrungen aus der Praxis. Es werden keine kritischen Punkte festgestellt.

Gemeindeschreiberkonferenz AR sowie Gemeinden Urnäsch, Rehetobel, Reute

Die vorgeschlagenen gesetzlichen Anpassungen werden grundsätzlich unterstützt (mit Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen).

Gemeindepräsidienkonferenz AR sowie Gemeinden Schönengrund, Schwellbrunn, Gais, Heiden und Wolfhalden

Grundsätzliche Zustimmung mit Verzicht auf Stellungnahme zu einzelnen Artikeln.

B. Verzicht auf Stellungnahme:

Ausdrücklicher Verzicht:

- Pensionskasse Appenzell Ausserrhoden
- Gemeinderat Herisau
- Gemeinderat Hundwil
- Gemeinderat Speicher

Keine schriftliche Rückmeldung eingegangen:

- AR Informatik AG (jedoch telefonische Rückmeldung des CEO, dass Bestimmungen zum elektronischen Rechtsverkehr begrüsst werden)
- Assekuranz AR
- Sozialversicherungen AR
- Appenzellischer Anwaltsverband
- Obergericht (das Obergericht hatte jedoch bereits im Mitberichtsverfahren eine Stellungnahme eingereicht)
- CVP AR
- EDU Appenzellerland
- EVP AR
- JFAR
- JSVP AR
- JUSO Appenzellerland
- Gemeinderat Stein
- Gemeinderat Teufen
- Gemeinderat Waldstatt
- Gemeinderat Walzenhausen

C. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

| Geltendes Recht (Normalschrift) und Entwurf Regierung vom 3. Juli 2018 (kursiv) | Vernehmlassungsantworten | Stellungnahme |
|---|--|--|
| <p>Art. 2a <i>Elektronischer Geschäftsverkehr</i></p> <p>¹ <i>Der Verkehr mit Parteien, Behörden und Dritten kann elektronisch geführt werden, soweit die Empfängerin oder der Empfänger hierfür einen Zugang eingerichtet hat.</i></p> <p>² <i>Eine auf kantonalem Recht beruhende Schriftform kann, soweit nicht anders bestimmt, durch die elektronische Form ersetzt werden.</i></p> <p>³ <i>Die elektronische Form wird mit einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Bundesgesetz über die elektronische Signatur gewahrt.</i></p> <p>⁴ <i>Eine qualifizierte elektronische Signatur ist nicht erforderlich, wenn die Identität der Absenderin oder des Absenders und die Integrität der Übermittlung in anderer Weise sichergestellt sind.</i></p> <p>⁵ <i>Der Regierungsrat erlässt die erforderlichen Ausführungsvorschriften.</i></p> | <p>FDP AR, SP AR, SVP AR, Gemeinderäte Trogen, Grub und Bühler Zulassung des elektronischen Geschäftsverkehrs im Verwaltungsverfahren wird begrüsst.</p> <p>SP AR: Wir gehen davon aus, dass im Zusammenhang mit dem elektronischen Geschäftsverkehr mit dem Datenschutzkontrollorgan Rücksprache genommen worden ist. Im Weiteren würden wir es begrüssen, wenn zumindest in den Erläuterungen eine nachvollziehbare Aussage zur Cybersicherheit gemacht würde.</p> <p>Gemeinderat Bühler: Im erläuternden Bericht ist keine Erklärung ersichtlich über die allgemeinen Sicherheitsmassnahmen. Wir sind überzeugt, dass diese gewährleistet sind. Eine kurze Erläuterung zu dieser Thematik wäre hilfreich.</p> <p>FDP AR: Die Forcierung des elektronischen Geschäftsverkehrs ist zeitgemäss und notwendig. Unseres Erachtens wäre eine Abstimmung unter den Kantonen sinnvoll, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden und Synergien zu nutzen. Es sollten gemeinsame, überkantonale Lösungen angestrebt werden, um Kosten zu sparen.</p> <p>SVAR: Mit Blick auf die Erläuterungen zu Art. 2a ist für uns unklar, ob auch der SVAR künftig die Möglichkeiten des elektronischen Geschäftsverkehrs gewährleisten und es möglichen Anspruchsgruppen erlauben müsste, ihre Eingaben in elektronischer Form vorzunehmen. Solange die technischen Voraussetzungen hierfür nicht umfassend gegeben sind, lehnen wir eine solche Regelung ab. Der SVAR hat</p> | <p>Kenntnisnahme</p> <p>Art. 2a schafft die Voraussetzungen für den elektronischen Rechtsverkehr, regelt aber keine Fragen zur Sicherheit bei der Umsetzung. Bestimmungen zum Datenschutz und zur Datensicherheit enthält bereits das Gesetz über eGovernment und Informatik (Art. 4 und 14 lit. f eGovG). Modalitäten und Sicherheitsanforderungen differieren zudem je nach Verfahren. Ihre Regelung wird daher den Ausführungsbestimmungen vorbehalten. Dies ist im Gesetz zu verdeutlichen.</p> <p>Kenntnisnahme</p> <p>Wenn die Bestimmungen zum elektronischen Geschäftsverkehr (Gesetz und Ausführungsbestimmungen) in Kraft treten werden, wird zu prüfen sein, in welchen Bereichen dieser eingeführt werden soll. Mit der Formulierung in Abs. 1 wird bereits sichergestellt, dass der elektronische Geschäftsverkehr nur erfolgen kann, wenn auch bei der Behörde ein entsprechender Zugang</p> |

| Geltendes Recht (Normalschrift) und Entwurf Regierung vom 3. Juli 2018 (kursiv) | Vernehmlassungsantworten | Stellungnahme |
|---|---|---|
| | <p>im Gegensatz zu Gerichten und Behörden nur wenige Verwaltungsverfahren, die in den Anwendungsbereich des VRPG fallen. Es wäre deshalb unverhältnismässig, den SVAR gestützt auf die geplante Bestimmung von Art. 2a zu verpflichten, mit Inkrafttreten des revidierten VRPG die Voraussetzungen für die Nutzung des elektronischen Geschäftsverkehrs zu schaffen. Aus diesem Grund regen wir an, nicht nur eine Einschränkung hinsichtlich des Empfängers vorzusehen, sondern den Vorbehalt für beide Parteien anzubringen, sodass Art. 2a Abs. 1 neu VRPG wie folgt lauten würde: „Der Verkehr mit Parteien, Behörden und Dritten kann elektronisch geführt werden, soweit beide Parteien hierfür einen Zugang eingerichtet haben.“</p> <p>Gemeinderat Wald: Die Begründungen im erläuternden Bericht sind nachvollziehbar. Das digitale Zeitalter kann man nicht aufhalten. Dennoch ist es ein heikles Thema. Die Praxis wird zeigen, ob genügend sensibel mit dem Freigeben von Daten und Unterlagen im Mailverkehr umgegangen wird.</p> | <p>eingerrichtet ist. Ein „Vorbehalt für beide Parteien“ erscheint nicht sinnvoll, weil die entscheidende Behörde keine Parteistellung hat und es ausserdem auch Verfahren mit mehr als zwei Parteien gibt.</p> <p>Kennntnisnahme</p> |
| <p>Art. 3 Beschleunigungsgebot</p> <p>¹ Die Verwaltungsbehörden behandeln die bei ihnen eingeleiteten Verfahren beförderlich und sorgen ohne Verzug für deren Erledigung.</p> | <p>FDP AR: Das Beschleunigungsgebot ist im Verfahrensrecht von grundlegender Bedeutung. Die Bürgerinnen und Bürger müssen sich darauf verlassen können, dass Verwaltung und Gerichte die sie betreffenden Angelegenheiten möglichst rasch und zugleich sorgfältig erledigen. Ein Mittel um diesem Anliegen Gewicht zu verleihen, sind Behandlungsfristen, wie sie in gewissen Kantonen gesetzlich geregelt sind. So sieht etwa § 27c des VRG des Kantons Zürich vor, dass verwaltungsinterne Rekursinstanzen innert 60 Tagen seit Abschluss der Sachverhaltsermittlung entscheiden. Kann die Frist nicht eingehalten werden, teilt sie den Parteien unter Angabe der Gründe mit, wann der Entscheid vorliegt.</p> <p>Wir sind uns bewusst, dass es sich bei derartigen Behandlungsfristen um rechtlich nicht erzwingbare Ordnungsvorschriften handelt, deren Wirkung begrenzt ist. Wie lange ein Verfahren dauert, hängt</p> | <p>Behandlungsfristen, wie dies die Kantone Zürich (Art. 27c VRG ZH) und Wallis (Art. 61a VVRG VS) kennen, können zwar allenfalls einen gewissen zeitlichen Druck auf die Rekursbehörde erzeugen. Auf der anderen Seite gibt es jedoch mehrere Gründe, welche gegen die Einführung solcher Fristen sprechen. So nützen solche Fristen zum Beispiel nichts, wenn eine lange Verfahrensdauer auf die zu hohe Arbeitslast bei den Behörden zurückzuführen ist. Hinzu kommt, dass eine einheitliche Frist den Besonderheiten in den unterschiedlichen Rechtsgebieten nicht Rechnung trägt. So wird auch im zürcherischen Kommentar zu Art. 27c VRG ausgeführt, dass sich die schematische Dauer der Behandlungsfrist von 60 Tagen in einzelnen Fällen als zu grosszügig bemessen erweise, in komplizierten oder besonders umstrittenen Verfahren dagegen nicht ausreiche. Zudem habe die Bestimmung von Art. 27c VRG ZH Fristüberschreitungen von</p> |

| Geltendes Recht (Normalschrift) und Entwurf Regierung vom 3. Juli 2018 (kursiv) | Vernehmlassungsantworten | Stellungnahme |
|---|---|---|
| | <p>nicht nur von der Komplexität des Falls und dem Verhalten der Verfahrensbeteiligten ab, sondern ebenso von den verfügbaren Ressourcen sowie der allgemeinen Falllast. Realistisch bemessene Behandlungsfristen können aber sowohl den Behörden als auch den Rechtssuchenden als Orientierungsgrösse dienen, von der nur in begründeten Ausnahmefällen abgewichen werden kann. Die FDP AR ersucht deshalb den Regierungsrat, die Einführung von Behandlungsfristen zu prüfen.</p> <p>SVP AR: Der Kanton sollte aufzeigen, ob es allenfalls Möglichkeiten gibt, Verfahren zu beschleunigen und Einsprachen von mehreren Personen bei Baugesuchen in einer Verhandlung abzuhandeln oder nicht mehr als eine Fristverlängerung zu gewähren.</p> | <p>mehreren Monaten oder Jahren bei Rekursen beim Regierungsrat des Kantons ZH nicht verhindern können (Alain Griffel, Kommentar VRG, § 27 Rz. 17 und 22 f.). Die Einführung einer Behandlungsfrist im VRPG erscheint daher nicht als sinnvoll. Wenn überhaupt, dann sollten bei entsprechendem Bedarf solche Fristen in den Sachgesetzen aufgenommen werden, wo den besonderen Bedürfnissen besser Rechnung getragen werden kann. Einzelne Gesetze kennen bereits solche Fristen, wie Art. 65 des Gesetzes über die politischen Rechte, welche bestimmt, dass der Regierungsrat innert zehn Tagen nach Eingang über eine Stimmrechtsbeschwerde entscheidet. Weiter sieht Art. 109 des Baugesetzes i.V.m. Art. 62 f. der Bauverordnung bestimmte Fristen für die Behandlung von Baugesuchen und Rekursen im Anwendungsbereich des Baugesetzes vor.</p> <p>Das Verfahren von Einsprachen bei Baugesuchen ist im Baugesetz geregelt und nicht Gegenstand des VRPG. Die Dringlichkeit von Rekursverfahren ist sehr unterschiedlich. Ob und wie oft Fristverlängerungen von behördlich angesetzten Fristen gewährt werden, sollte im Rahmen von Art. 3 i.V.m. Art. 6 weiterhin den Behörden überlassen werden, weil nur so dem Einzelfall genügend Rechnung getragen werden kann.</p> |

| Geltendes Recht (Normalschrift) und Entwurf Regierung vom 3. Juli 2018 (kursiv) | Vernehmlassungsantworten | Stellungnahme |
|--|---|---|
| <p>Art. 5 b) Ende der Frist</p> <p>¹ Ist der letzte Tag der Frist ein Samstag, Sonntag oder staatlich anerkannter Feiertag, so endet sie am nächstfolgenden Werktag.</p> <p>² Eine Frist läuft am letzten Tag um 24 Uhr ab. Sie gilt als eingehalten, wenn bis zu diesem Zeitpunkt die betreffende Handlung vorgenommen oder schriftliche Eingaben der schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden sind.</p> <p>³ Gelangt die Partei rechtzeitig an eine unzuständige Behörde im Kanton oder an eine unzuständige eidgenössische Behörde, gilt die Frist als gewahrt.</p> | <p>PU AR:</p> <p>Abs. 2: Die Übergabe der schriftlichen Eingabe an die schweizerische Post ist nicht klar definiert. Ist die Frist eingehalten, wenn die Eingabe um 24 Uhr in den Briefkasten der Post oder einer Amtsstelle im Kanton geworfen wird? Liegt in diesem Falle die Beweislast für die Fristeinholung beim Absender? Für einen Juristen mag diese Formulierung klar sein, für einen „Normalbürger“ indessen nicht, weshalb eine klare, eindeutige Formulierung wünschenswert wäre.</p> | <p>Abs. 2 erscheint genügend klar formuliert und entspricht im Übrigen auch den Bestimmungen auf Bundesebene (Art. 143 Abs. 1 ZPO, Art. 21 VwVG) und anderen Kantonen (z.B. Art. 42 Abs. 2 VRPG BE, Art. 24 Abs. 3 VRG TG). Zu den aufgeworfenen Fragen gibt es eine klare Praxis. Falls die Betroffenen Fragen bei den Fristenregelungen haben, können sie an die verfahrensleitende Behörde wenden. Erläuterungen zu Einzelfragen sollten nicht ins Gesetz aufgenommen werden.</p> |
| <p>Art. 8 Ausstand</p> <p>¹ Personen, die eine Verfügung zu treffen oder vorzubereiten haben, treten in den Ausstand:</p> <p><i>a) wenn sie selbst, ihre Ehepartnerinnen oder Ehepartner, ihre Partnerinnen oder Partner bei einer eingetragenen Partnerschaft oder einer dauernden Lebensgemeinschaft, ihre Verwandten und Verschwägerten in gerader Linie oder bis zum dritten Grade in der Seitenlinie, ihre Pflege- oder Stiefeltern, ihre Pflege-</i></p> | <p>Gemeindeschreiberkonferenz AR und Gemeinderat Urnäsch:</p> <p>Die Anpassung an das Bundesrecht wird unterstützt. Es ist sicherzustellen, dass im Gesetz „(...) bis zum dritten Grade in der Seitenlinie (...)“ klar und abschliessend aufgezählt wird, welche Personen das sind. Antrag: Alle Personen, die damit gemeint sind, sind im Gesetz abschliessend aufzuführen.</p> | <p>Abs. 1 wird in dem Sinne angepasst, als nur noch die häufigen und klaren Verbindungen, die zu einem Ausstand führen sollen, erwähnt werden. Damit soll mehr Klarheit geschaffen werden (siehe dazu die Erläuterungen zu Art. 8). Art. 8 Abs. 1 enthält weder im geltenden Recht noch im Entwurf des Regierungsrates eine abschliessende Aufzählung der Ausstandsgründe. Dennoch hat eine Person unter Umständen auch dann in den Ausstand zu treten, wenn sie mit einer Partei verbunden ist, die nicht in Abs. 1 aufgeführt ist. Zu denken ist z.B. an Verlobte, Freunde oder nahestehende Verwandte, die nicht unter Abs. 1 lit. a^{bis} fallen. In solchen Fällen ist gestützt auf die Generalklausel in Abs. 1 lit. e im Einzelfall zu prüfen, ob ein Ausstandsgrund vorliegt (siehe Erläuterungen zu Art. 8). Eine abschliessende Aufzählung ist daher (abgesehen davon, dass eine solche kaum möglich wäre),</p> |

| Geltendes Recht (Normalschrift) und Entwurf Regierung vom 3. Juli 2018 (kursiv) | Vernehmlassungsantworten | Stellungnahme |
|--|--|--|
| <p>oder Stiefkinder, die Partnerinnen oder Partner einer dauernden Lebensgemeinschaft ihres Elternteils oder ihres Kindes persönlich beteiligt sind;</p> <p>b) wenn sie bereits am Vorentscheid mitgewirkt haben;</p> <p>c) wenn sie eine Partei vertreten oder für eine Partei früher in derselben Sache tätig waren;</p> <p>d) wenn sie in Sachen einer juristischen Person am Ergebnis erheblich interessiert sind;</p> <p>e) wenn sie aus anderen Gründen in der Sache befangen sein könnten.</p> <p>² Ist der Ausstand streitig, so entscheidet bei Mitgliedern sowie bei der Aktuarin oder dem Aktuar einer Kollegialbehörde diese Behörde unter Ausschluss der betroffenen Person, bei Einzelpersonen die Rechtsmittelinstanz und bei der Einzelrichterin oder beim Einzelrichter des Obergerichts das Obergericht.</p> <p>³ Steht als Folge eines Ausstandsbegehrens die Beschlussfähigkeit einer Behörde in Frage, so entscheidet über den streitigen Ausstand</p> <p>a) für den Gemeinderat der Regierungsrat,</p> | <p>Gemeinderat Rehetobel: Im Recht findet sich nirgends eine Definition des Begriffs „Stiefkind“. Somit ist unklar, ob ein Behördenmitglied in Ausstand zu treten hat, wenn das Kind aus früherer Ehe der Lebenspartnerin bzw. des Lebenspartners des Behördenmitglieds involviert ist. Gerade in einer Zeit, in der immer weniger Personen heiraten und Patchwork-Familien zunehmen, wird sich diese Frage künftig öfters stellen und sollte deshalb mit der Revision des VRPG geklärt werden.</p> <p>SP AR: In Art. 8 Abs. 1 lit. a wird neu ebenfalls der Begriff "einer dauernden Lebensgemeinschaft" verwendet. Es fragt sich, ob im Zusammenhang mit den Ausstandsgründen ein Begriff verwendet werden soll, der unseres Erachtens interpretationsbedürftig ist (wie lange muss eine Lebensgemeinschaft Bestand gehabt haben, bis sie als "dauernd" betrachtet werden kann?). Da diesbezüglich der Rechtsprechung unseres Erachtens keine eindeutige Aussage entnommen werden kann, erscheint es wünschenswert, zumindest in den Erläuterungen zu Art. 8 Abs. 1 lit. a darzutun, wie lange nach Auffassung des Gesetzgebers eine Lebensgemeinschaft Bestand gehabt haben muss, um als "dauernd" anerkannt zu werden.</p> <p>PU AR: Es wird beantragt, Art. 8 mit einem neuen Absatz (Abs. 5) wie folgt zu ergänzen:</p> <p><i>Die vom Ausstand betroffene Person darf bei der Vorbereitung und Beschlussfassung nicht anwesend sein.</i></p> <p>Begründung: Nach erlebter Praxis und Erfahrung verlässt die in Ausstand tretende Person in vielen Fällen den Sitzungsraum nicht. Sie nimmt an der Beschlussfassung zwar nicht teil, kann aber be-</p> | <p>nicht notwendig.</p> <p>Weil Stiefeltern und Stiefkinder im Sinne des ZGB mit dem jeweils anderen Elternteil in die Ehe eingebrachten und von ihm abstammenden Personen verschwägert sind, müssen sie nicht mehr ausdrücklich erwähnt werden. Bei besonderen Konstellationen (wie z.B. in dem vom Gemeinderat Rehetobel angesprochenen Fall), ist zu prüfen, ob eine faktische Lebensgemeinschaft vorliegt oder ob sie unter den Tatbestand von Abs. 1 lit. e fallen. Das Gleiche gilt für die Pflegekinder.</p> <p>Statt „dauernde Lebensgemeinschaft“ wird neu in Anlehnung an Art. 10 Abs. 1 lit. b VwVG die Umschreibung „faktische Lebensgemeinschaft“ verwendet. Damit wird der Begriff „dauernd“ nicht mehr im Gesetz erwähnt und es kann für die Auslegung die entsprechende Literatur und Rechtsprechung zu Art. 10 Abs. 1 lit. b VwVG beigezogen werden.</p> <p>Das Anliegen der PU AR ist berechtigt, jedoch müsste eine solche Bestimmung im Organisationsrecht geregelt werden. Für die Regierung und die kantonale Verwaltung besteht bereits eine entsprechende Bestimmung (Art. 48 Abs. 2 des Organisationsgesetzes). Ob auch im Gemeindegesetz eine solche oder ähnliche Bestimmung aufzunehmen ist, kann dort bei der nächsten Revision geprüft werden.</p> |

| Geltendes Recht (Normalschrift) und Entwurf Regierung vom 3. Juli 2018 (kursiv) | Vernehmlassungsantworten | Stellungnahme |
|--|--|--|
| <p>b) für den Regierungsrat das Obergericht.</p> <p>c) ...</p> <p>⁴ Für das Obergericht gilt Art. 47 lit. e des Justizgesetzes.</p> | <p>obachten, wie die Ratskollegen abstimmen. In einer Kollegialbehörde ist diese Art von „Auslegung“ des Ausstandes nicht rechtens. Die explizite Definition des Ausstandes erleichtert es dem Ratsvorsitzenden, die in Ausstand tretende Person zum Verlassen des Raumes zu bitten.</p> | |
| <p>Art. 11 <i>Amts- und Rechtshilfe</i></p> <p>¹ <i>Verwaltungsbehörden und gerichtliche Instanzen leisten einander auf Gesuch hin Amts- und Rechtshilfe.</i></p> | <p>SP AR: Aus den Erläuterungen zu Art. 11 (letzter Satz) schliessen wir, dass nur die Verwaltungsbehörden bzw. die gerichtlichen Instanzen ein Gesuch auf Amts- und Rechtshilfe stellen können. Wir gehen in diesem Zusammenhang aber davon aus, dass den in einem Verfahren involvierten Parteien ihre verfahrensrechtlich bzw. verfassungsrechtlich garantierten Verfahrensrechte gewahrt bleiben.</p> <p>Gemeindeschreiberkonferenz und Gemeinderat Urnäsch: Mit der Formulierung „(...)leisten einander auf Gesuch hin Amts- und Rechtshilfe“ kommt die gegenseitige Verpflichtung zur Amts- und Rechtshilfe zu wenig zum Ausdruck. Antrag: Die bisherige Formulierung ist zu belassen, ergänzt mit Amtshilfe.</p> <p>Gemeinderat Lutzenberg: Der „stärkere“ Begriff der Verpflichtung soll auch in den Vernehmlassungsentwurf einfließen.</p> | <p>An den Verfahrensrechten der Parteien (z.B. Anspruch auf rechtliches Gehör) ändert sich durch die vorliegende Gesetzesänderung nichts.</p> <p>Weil im Entwurf des Regierungsrates vom 3. Juli 2018 ausdrücklich erwähnt wird, dass die Amts- und Rechtshilfe ein Gesuch voraussetzt, erscheint der Begriff „verpflichtet“ unpassend. Die Verpflichtung kommt mit der Formulierung genügend zum Ausdruck (vgl. auch die Formulierung in Art. 44 Abs. 2 der Bundesverfassung). Diesbezüglich ändert sich durch die Gesetzesänderung nichts.</p> |
| <p>Art. 13 Rechtliches Gehör b) Verfahren</p> <p>¹ Erachtet die Behörde die Feststellung des Sachverhalts als abgeschlossen, gibt sie den Parteien Gelegenheit zur Akteneinsicht und zur Stellungnahme.</p> <p>² <i>Die Verfahrensakten werden zur Ein-</i></p> | <p>PU AR: Abs. 3 sollte mit folgendem Satz ergänzt werden:</p> <p><i>Die Vertraulichkeit der Dokumente und die eindeutige Identifizierung der Adressatin oder des Adressaten müssen gewährleistet sein.</i></p> <p>Begründung: Die Akteneinsicht ist höchst delikant und sollte – wie im erläuternden Bericht erwähnt – nur unter hohen Bedingungen erfolgen.</p> | <p>Den Erfordernissen der Vertraulichkeit und der Identifikation sind nicht nur bei der elektronischen Akteneinsicht, sondern allgemein beim Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien durch den Kanton und den Gemeinden Rechnung zu tragen. Entsprechend sieht bereits Art. 4 Abs. 2 eGoVG vor, dass die Informatik- und Kommunikationsmittel gegen schädliche Einwirkungen sowie die Daten gegen unbefugte Bearbeitung und Verlust zu schützen sind. Hinzu kommen weitere Bestimmungen,</p> |

| Geltendes Recht (Normalschrift) und Entwurf Regierung vom 3. Juli 2018 (kursiv) | Vernehmlassungsantworten | Stellungnahme |
|---|---|--|
| <p><i>sichtnahme aufgelegt oder auf Verlangen in Kopien zugestellt. Behörden und den in einem Anwaltsregister eingetragenen Anwältinnen und Anwälten können die Originalakten zugestellt werden.</i></p> <p>³ <i>Mit dem Einverständnis der Partei kann die Akteneinsicht elektronisch gewährt werden.</i></p> | | <p>wie z.B. die Regelung des Berufsgeheimnisses, wenn es um die Akteneinsicht durch einen Rechtsanwalt geht. Die Modalitäten und Sicherhehistanforderungen werden sodann in den Ausführungsvorschriften spezifiziert, wie dies auch auf Bundesebene der Fall ist (vgl. Art. 9 Verordnung über die elektronische Übermittlung im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens; SR 172.021.2). Im Gesetz ist eine entsprechende Verdeutlichung aufzunehmen.</p> |
| <p>Art. 16 Eröffnung und Zustellung der Verfügung</p> <p>¹ Verfügungen sind den Parteien und weiteren am Verfahren beteiligten Privaten und Behörden in der Regel schriftlich zu eröffnen. Wird eine Verfügung ausnahmsweise mündlich eröffnet, ist sie umgehend schriftlich zu bestätigen.</p> <p>^{1bis} <i>Eine Verfügung kann mit dem Einverständnis der Partei elektronisch eröffnet werden.</i></p> <p>² Die Zustellung einer Verfügung gilt auch dann als erfolgt, wenn die Adressatin oder der Adressat sie verhindert.</p> <p>³ Ist eine Partei unbekanntem Aufenthalts, gilt die Verfügung als eröffnet, wenn sie im kantonalen Amtsblatt publiziert wird.</p> <p>⁴ Verfügungen, die sich an eine unbestimmte Zahl von Personen richten (Allgemeinverfügungen), werden durch Publikation im kantonalen Amtsblatt</p> | <p>FDP AR: Die Regeln der Eröffnung von Verfügungen müssen klarer formuliert werden. Die ZPO z.B. ist hier viel präziser. Das aktuelle VRPG kennt aber z.B. nicht einmal die Regel, dass ein Einschreiben am 7. Tag der Nichtabholung als zugestellt gilt.</p> | <p>Beim vorliegenden Entwurf wurde, wie schon beim Erlass des VRPG im Jahr 2002, darauf geachtet, den Umfang des Gesetzes knapp zu halten und wo möglich auf Details zu verzichten. Entsprechend ist das VRPG nicht mit der schweizerischen Zivilprozessordnung (ZPO) mit seinen 408 Artikeln vergleichbar. Auch andere Kantone, wie z.B. SG, haben die Eröffnung von Verfügungen weniger detailliert geregelt als in der ZPO (Art. 25 VRP SG). Die Zustellfiktion mit der siebentägigen Frist war früher in der Verordnung 1 zum Postverkehrsgesetz geregelt, die jedoch 1997 aufgehoben wurde. Sie ist jetzt als Grundsatz, von dem abweichende Vereinbarungen zulässig sind, in den allgemeinen Geschäftsbedingungen der Post vorgesehen (Ziff. 2.3.7 AGB). Damit bleibt die Rechtsprechung gemäss Bundesgericht auch dann anwendbar, wenn das kantonale Recht die Frage nicht regelt (BGE 127 I 31 E.2). Zu beachten ist ausserdem, dass Verfügungen gemäss VRPG – im Gegensatz zu Art. 138 ZPO – nicht eingeschrieben oder auf andere Weise gegen Empfangsbestätigung versandt werden müssen. Wenn aber Verfügungen nicht eingeschrieben versandt werden, kommt die Zustellfiktion im Sinne der erwähnten Rechtsprechung ohnehin nicht zur Anwendung.</p> |

| Geltendes Recht (Normalschrift) und Entwurf Regierung vom 3. Juli 2018 (kursiv) | Vernehmlassungsantworten | Stellungnahme |
|---|---|---|
| <p>eröffnet.</p> <p>⁵ Ist kein ordentliches Rechtsmittel gegeben, gilt eine Verfügung mit der Zustellung des Dispositivs als eröffnet.</p> | | |
| <p>Art. 24 Parteientschädigung</p> <p>¹ <i>Im Rekursverfahren (Art. 30 ff.) kann der ganz oder teilweise obsiegenden Partei auf Antrag eine angemessene Entschädigung für ihre Kosten und Auslagen zugesprochen werden, die jedoch in der Regel höchstens Fr. 7'000.- beträgt.</i></p> <p>^{1bis} <i>Bei der Bemessung der Parteientschädigung sind insbesondere der Zeitaufwand und die Schwierigkeit der Sache, deren Bedeutung für die Beteiligten sowie die wirtschaftlichen Verhältnisse der Beteiligten zu berücksichtigen.</i></p> <p>² Die Parteientschädigung geht zulasten der unterliegenden Partei. Aus Billigkeitsgründen kann sie auch der Staats- oder Gemeindekasse auferlegt werden.</p> <p>³ Keine Parteientschädigung wird ausgerichtet:</p> <p>a) an Behörden, ausser im Klageverfahren nach Art. 57 ff. oder bei mutwilliger Prozessführung;</p> | <p>FDP AR:</p> <p>Die FDP AR ist der Auffassung, dass die Fragen der Parteientschädigung im Rekursverfahren gleich wie im verwaltungsgerichtlichen Verfahren geregelt werden sollte. Das Rekursverfahren ist ein formelles Rechtsverfahren, das den Parteien regelmässig grosse Aufwände beschert. Dabei gibt es zwei Konstellationen:</p> <p>1) Die erstinstanzliche Behörde entscheidet zu Unrecht gegen den Betroffenen, der Betroffene hält per Rekurs Recht.</p> <p>2) Die erstinstanzliche Behörde entscheidet zu Recht für den Betroffenen und der Betroffene wehrt einen Rekurs eines Dritten ab (z.B. eines Nachbarn, dem eine Baubewilligung nicht passt).</p> <p>In beiden Fällen entstehen dem Betroffenen Kosten, und es ist nicht einzusehen, warum der Verursacher diese nicht standardmässig tragen soll (im Fall 1 die erste Instanz, im Fall 2 der Dritte), sondern nur, wenn es die Rekursinstanz will. Eine standardmässige Parteientschädigung würde dem Verursacherprinzip gerechter werden und zudem Anreize gegen mutwillige Rekurse Dritter setzen. Es ist immer noch viel zu billig, jemanden mit (inhaltlich ungerechtfertigten Rechtsmitteln) zu lähmen und so z.B. Entschädigungen zu „erpressen“. Sodann verhindern zu tiefe Parteientschädigungen auch den Zugang zum Recht: Wer eine unrichtige Verfügung anfechten will, muss damit rechnen, auf einem grossen Teil der (ungerechtfertigten) Kosten sitzen zu bleiben. Auch sollte auf das Kriterium der „wirtschaftlichen Verhältnisse“ verzichtet werden. Jemand soll weder mehr noch weniger Parteientschädigung erhalten oder zahlen müssen, nur weil er vermögend ist oder nicht. Das hat mit dem Verfahren und dem Verursacherprinzip nichts zu tun. Auch mit Angleichung an die Parteientschädigung des Gerichtsverfahrens bleiben die Entschädigungen bescheiden. Das Gericht spricht in der Regel ziemlich tiefe Pauschalen, die den Aufwand der</p> | <p>Am Entwurf der Regierung vom 3. Juli 2018 wird festgehalten. Die Parteientschädigung im Rekursverfahren soll nicht an diejenige im Gerichtsverfahren angeglichen werden. Zur Begründung wird auf die Erläuterungen zu Art. 24 verwiesen.</p> <p>Umfassende Angaben über die Anzahl der gutgeheissenen Rekursen innerhalb des Kantons (Regierung, Departemente, Gemeinden, andere öffentlich-rechtliche Körperschaften) existieren nicht. Die Anzahl von gutgeheissenen Rekursen ist aber auch nicht relevant, wenn es um die Kriterien für eine angemessene Parteientschädigung geht. Zum Argument, dass das Gericht in der Regel ziemlich tiefe Pauschalen spricht, sei auf den in den Erläuterungen erwähnten Entscheid der Obergerichts (ERV 15 50 vom 15.11.2016) hinzuweisen, in dem die Bandbreiten der Entschädigung wie folgt festgelegt wurden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Einfache, unterdurchschnittlich aufwändige Fälle: bis Fr. 3'500.- - Mittlere, durchschnittliche Fälle: Fr. 3'500.- bis 6'500.- - Schwierige, überdurchschnittliche Fälle: Fr. 6'500.- bis 10'000.- - Aussergewöhnliche Fälle: Fr. 10'000.- bis Fr. 15'000.- <p>Würde an dieser Rechtsprechung festgehalten, hätte dies gegenüber der bisherigen Praxis der Verwaltungsbehörden eine wesentliche Erhöhung der Parteientschädigung in Rekursverfahren zur Folge. Die Bandbreiten würden beispielsweise auch für kleine Gemeinden gelten, wenn sie in einem Rekursverfahren unterliegen, weil sie die Rechtslage anders als die Rekursbehörde eingeschätzt haben.</p> |

| Geltendes Recht (Normalschrift) und Entwurf Regierung vom 3. Juli 2018 (kursiv) | Vernehmlassungsantworten | Stellungnahme |
|--|---|---|
| <p>b) wenn die Voraussetzungen des Ob-siegens erst im Rechtsmittelverfahren geschaffen wurden;</p> <p>c) im Einspracheverfahren.</p> | <p>Parteien kaum je decken. Um die Tragweite dieser möglichen Anpassung besser einschätzen zu können, wünscht sich die FDP auf die erste Lesung des Gesetzes Angaben darüber, wieviel Rekurse in den letzten Jahre gutgeheissen wurden und damit welchen zusätzlichen Kosten künftig zu rechnen wäre.</p> <p>Gemeinderat Wald: Der Entwurf der Regierung für den neuen Abs. 1 und Abs. 1^{bis} ist zu streichen. Das Verursacherprinzip muss zwingend eingehalten werden. Das richterliche Ermessen bleibt bestehen. Wenn in einem Artikel „in der Regel steht“ (Abs. 1), kann es sehr weit ausgedehnt werden. Die Interpretation lässt zu viel Spielraum.</p> <p>Gemeinderat Bühler: Abs. 1: Es wird vorgeschlagen, statt „in der Regel“ das Wort „höchstens“ zu verwenden.</p> <p>PU AR: Abs. 2: Der Begriff „Aus Billigkeitsgründen“ ist nicht klar definiert; „ausnahmsweise“ wäre eindeutiger.</p> <p>Abs. 3: Es ist nicht einzusehen, weshalb Behörden keine Parteientschädigung erhalten sollen. Kleinere Gemeinden benötigen in komplizierten Rekursfällen einen Fachanwalt, welcher aus Steuergeldern bezahlt werden muss.</p> <p>Gemeinderat Reute: Abs. 3: Es ist stossend, dass Behörden im Rekursverfahren weiterhin keine Parteientschädigungen zugesprochen werden können. Auch Behörden haben Kosten und Auslagen, wenn sie beispielsweise juristischen Beistand einholen müssen.</p> | <p>Siehe Stellungnahme zur FDP AR (oben) und zur Gemeinde Bühler (unten).</p> <p>Es ist denkbar, dass in vereinzelt aussergewöhnliche Fälle Parteientschädigungen von über Fr. 7'000.- gerechtfertigt sind. Aus diesem Grund wird an der Formulierung „in der Regel“ festgehalten.</p> <p>Der Begriff „aus Billigkeitsgründen“ besteht schon seit Inkrafttreten des VRPG im Jahr 2003 und hat sich damit etabliert. Ohne wichtige Gründe sollten Begriffe nicht angepasst werden. Der Begriff „ausnahmsweise“ wäre weniger präzise und würde zu einer anderen Aussage führen als die Verwendung des Begriffs „aus Billigkeitsgründen“.</p> <p>Der Anspruch auf Parteientschädigung dient vor allem dem Rechtsschutz des Bürgers, gegenüber dem die Behörden aufgrund ihrer Fachkenntnisse einen Wissensvorsprung verfügen. Der Aufwand für die Beteiligung an einem Rechtsmittelverfahren dürfte für die Behörden in der Regel nicht jenen wesentlich über-treffen, den es im vorangehenden nichtstreitigen Verfahren oh-nehin erbringen müsste. Es kann grundsätzlich davon ausge-gangen werden, dass die Behörden in den Lage sein sollten, sich in ihrem Aufgabenbereich an einem Rekurs- oder Be-schwerdeverfahren ohne Rechtsanwalt zu beteiligen. Wenn dies</p> |

| Geltendes Recht (Normalschrift) und Entwurf Regierung vom 3. Juli 2018 (kursiv) | Vernehmlassungsantworten | Stellungnahme |
|---|---|--|
| | <p>Der Gesetzgeber geht anscheinend noch immer vom überholten Gedanken aus, dass eine Behörde per se über allumfassendes Wissen verfügt. Das ist längst nicht mehr in allen Gebieten möglich. Gerade in kleinen Gemeinden, die ihre Geschäfte mit Milizfunktionären und Generalisten führen, muss immer mehr auf externes Fachwissen zugegriffen werden, zumal auf der Gegenseite oftmals Fachanwälte tätig sind. Antrag: Art. 24 Abs. 3 lit. a ist ersatzlos zu streichen.</p> | <p>ausnahmsweise nicht der Fall ist, kann ihnen zugemutet werden, die Parteientschädigung selber zu tragen. Dafür profitieren die Behörden davon, dass ihnen – im Gegensatz zu Privatpersonen – gemäss Art. 22 keine Verfahrenskosten auferlegt werden (ausser bei mutwilliger Prozessführung). Auch andere Kantone sprechen Gemeinwesen grundsätzlich keine Parteientschädigungen zu (z.B. TG, ZH und SG, wobei die letzteren beiden Kantone keine entsprechende Regelung kennen, die Rechtsprechung aber Gemeinwesen nur in Ausnahmefällen Parteientschädigungen gewährt).</p> |

| Geltendes Recht (Normalschrift) und Entwurf Regierung vom 3. Juli 2018 (kursiv) | Vernehmlassungsantworten | Stellungnahme |
|--|--|--|
| <p>Art. 25 Unentgeltliche Rechtspflege</p> <p>¹ Wenn einer Partei die nötigen Mittel fehlen und ihr Begehren nicht aussichtslos erscheint, kann ihr die entscheidende Behörde oder das mit der Instruktion betraute Mitglied die unentgeltliche Rechtspflege bewilligen.</p> <p>² Sofern sich die aufgeworfenen Fragen nicht leicht beantworten lassen, von erheblicher Tragweite sind und die Partei selber nicht rechtskundig ist, kann mit der Bewilligung der unentgeltlichen Rechtspflege die Rechtsverbeiständung verbunden werden.</p> <p>³ Kommt die Partei durch das Verfahren oder auf andere Weise in günstige wirtschaftliche Verhältnisse, so hat sie die erlassenen amtlichen Kosten nachzahlen und die Auslagen zurückzuerstatten. Sie ist im Nachzahlungs- und Rückerstattungsverfahren zur Mitwirkung verpflichtet.</p> <p>⁴ Die Nachzahlungs- und Rückerstattungspflicht verwirkt innert 20 Jahren seit Rechtskraft des Entscheids, in dessen Verfahren die unentgeltliche Prozessführung bewilligt worden ist.</p> | <p>PU AR: Es wird beantragt, in Abs. 1 den Satzteil „(...)oder das mit der Instruktion betraute Mitglied“ zu streichen.</p> <p>Begründung: Die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege kann zulasten der Öffentlichkeit sehr hohe Kosten nach sich ziehen. Es ist daher unverhältnismässig, wenn nur eine Person darüber urteilt, ob das Begehren Aussicht auf Erfolg hat oder nicht, und damit die unentgeltliche Rechtspflege gewährt werden kann.</p> | <p>Über die unentgeltliche Rechtspflege muss zum Teil rasch entschieden werden können, insbesondere wenn sie mit der unentgeltlichen Rechtsverbeiständung verbunden wird. Ausserdem müssen bei der unentgeltlichen Rechtspflege „nur“ die Mittellosigkeit und/oder die Erfolgsaussichten eingeschätzt werden – es ist somit keine umfassende Beurteilung des Falls notwendig. Aus diesen Gründen ist es gerechtfertigt, wenn nicht zwingend die ganze Kollektivbehörde (z.B. der Regierungsrat) über die unentgeltliche Rechtspflege entscheidet. Auch bei den Gerichten entscheidet nur eine Person über die unentgeltliche Rechtspflege (Art. 62 des Justizgesetzes). Bei den Departementen, wo die meisten Rekurse entschieden werden, entscheidet notwendigerweise eine Einzelperson und somit keine Kollektivbehörde.</p> |
| <p>Art- 34 e) Unrichtige Rechtsmittelbelehrung ¹ Aus einer unrichtigen Rechtsmittelbelehrung dürfen der betroffenen Person</p> | <p>Gemeinderat Bühler: Abs. 2: Es wird eine Kürzung der Frist vorgeschlagen. Die Frist von zwei Monaten seit der Zustellung der Verfügung scheint eine sehr lange Zeit zu sein. Auch im Hinblick darauf, dass nach diesen zwei</p> | <p>Bereits aus dem verfassungsmässigen Fairnessgebot (Art. 29 Abs. 1 BV) ergibt sich, dass eine mangelhaft eröffnete Anordnung nicht zu Nachteilen der Betroffenen führen darf. Die zwei-</p> |

| Geltendes Recht (Normalschrift) und Entwurf Regierung vom 3. Juli 2018 (kursiv) | Vernehmlassungsantworten | Stellungnahme |
|--|---|---|
| <p>keine Nachteile erwachsen.</p> <p>² Ist die Rechtsmittelbelehrung bei einer weiterziehbaren Verfügung unterblieben, so ist die Einreichung des Rechtsmittels innert zwei Monaten seit Zustellung der Verfügung zulässig.</p> | <p>Monaten noch die Frist von zwanzig Tagen zu laufen beginnt.</p> | <p>monatige Frist bei unterbliebener Rechtsmittelbelehrung sah schon Art. 21 des früheren Gesetzes über das Verwaltungsverfahren des Kantons Appenzell A.Rh. vom 28. April 1985 vor und wurde nach dessen Aufhebung in Art. 34 übernommen. Daran soll weiterhin festgehalten werden. Die Behörde hat es in der Hand, die Anwendung von Abs. 2 zu vermeiden, wenn es auf der Verfügung eine Rechtsmittelbelehrung angibt.</p> |
| <p>Art. 35 f) Rekuserhebung</p> <p>¹ Der Rekurs ist schriftlich bei der Rekursinstanz einzureichen. Die angefochtene Verfügung ist beizulegen.</p> <p>² Die Rekurseingabe hat einen Antrag und eine kurze Begründung zu enthalten. Beweismittel sind genau zu bezeichnen und soweit möglich beizulegen.</p> <p>³ Genügt die Rekurseingabe diesen Anforderungen nicht, ist eine angemessene Frist zur Verbesserung anzusetzen mit der Androhung, dass sonst auf Grund der Akten entschieden oder auf die Sache nicht eingetreten werde.</p> | <p>FDP AR: siehe Art. 39</p> | |
| <p>Art. 39 j) Verfahren</p> <p>¹ Kann auf den Rekurs eingetreten werden und erweist er sich nicht als offensichtlich unbegründet, stellt die Rekursbehörde der Vorinstanz und weiteren am vorinstanzlichen Verfahren Beteiligten eine Kopie der Rekurseingabe zu und</p> | <p>FDP AR Art. 35 Abs. 3 und Art. 39 Abs. 1 sollten neu und klarer gefasst werden:</p> <p>Unklar ist unter anderem:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wenn der Rekurrent die Nachfrist nach Art. 35 Abs. 3 nicht pflichtgemäss nutzt, warum wird dann nicht immer nicht eingetreten, sondern bisweilen doch in der Sache entschie- | <p>Zu den aufgeworfenen Fragen gibt es eine kantonale Praxis. Es sollen keine Erläuterungen zu Einzelfragen ins Gesetz aufgenommen werden. Über Probleme bei der praktischen Anwendung von Art. 35 Abs. 3 bzw. Art. 39 Abs. 1 haben weder die Departemente (Mitberichtsverfahren) noch die Gemeinden und die anderen öffentliche-rechtlichen Körperschaften (Vernehmlassungsverfahren) berichtet. Es ist kein Änderungsbedarf</p> |

| Geltendes Recht (Normalschrift) und Entwurf Regierung vom 3. Juli 2018 (kursiv) | Vernehmlassungsantworten | Stellungnahme |
|---|--|---------------------|
| <p>fordert sie zur Einreichung einer schriftlichen Vernehmlassung innert angemessener Frist auf.</p> <p>² Die Vorinstanz hat der Rekursbehörde innert derselben Frist die Akten zuzustellen.</p> <p>³ Bei Bedarf kann ein weiterer Schriftenwechsel angeordnet und eine mündliche Verhandlung durchgeführt werden.</p> <p>⁴ Ein Rekurs kann zurückgezogen werden, solange in der Sache selbst nicht entschieden ist.</p> | <p>den (einfach aufgrund der Akten)?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wenn der Rekurrent die Nachfrist nach Art. 35 Abs. 3 nicht pflichtgemäss nutzt, aber aufgrund der Akten entschieden werden soll: werden die andern Parteien dann nach Art. 39 Abs. 1 zur Stellungnahme eingeladen (der Fall ist dort nicht erwähnt)? • Wenn der Rekurrent die Nachfrist nach Art. 35 Abs. 3 nicht pflichtgemäss nutzt und nicht eingetreten werden soll: werden die andern Parteien dann nach Art. 39 Abs. 1 zur Stellungnahme eingeladen? • Wenn aus andern Gründen nicht eingetreten werden kann oder der Rekurs offensichtlich unbegründet ist: werden die andern Parteien dann nie nach Art. 39 Abs. 1 zur Stellungnahme eingeladen? <p>Umgekehrt: Wenn die Parteien zur Stellungnahme nach Art. 39 Abs. 1 eingeladen werden – heisst das dann, dass ein zuständiges Organ bereits entschieden hat, dass auf den Rekurs einzutreten ist und dass er nicht offensichtlich unbegründet ist?</p> | <p>ersichtlich.</p> |

D. Bemerkungen zu den „nicht aufgenommenen Elementen“ (Staathaftung und Inkasso)

| Thema | Vorschläge Vernehmlassungsadressaten | Stellungnahme |
|-----------------------------|---|--|
| <p>Staatshaftung</p> | <p>FDP AR: Wie dem zitierten Bundesgerichtsurteil 4A 546/2013 vom 13. März 2014 zu entnehmen ist, hätte für Rechtsstreitigkeiten betreffend die Verantwortlichkeit für rechtswidrige Handlungen von in öffentlichen Spitälern angestellten Ärzten bis zum 1. Januar 2011 ein doppelter kantonaler Instanzenzug geschaffen werden sollen. Die Umsetzung dieser Bundesvorgabe ist demnach längst überfällig. Angesichts der zeitlichen Dringlichkeit stellt sich für die FDP die Frage nach der Zweckmässigkeit des gewählten Vorgehens. Die Regelung dieses Einzelaspekts im VRPG anlässlich der vorliegenden Revision wäre zwar gesetzestechisch unschön. Gleiches gilt jedoch für den angedachten Erlass einer provisorischen</p> | <p>Bei den Vorbereitungsarbeiten wurde die Einführung des Anfechtungsverfahrens im Bereich des Staatshaftungsrechts geprüft. Eine vertiefte Prüfung ergab, dass eine Revision des VRPG zu dieser Frage nicht zweckmässig ist. Stattdessen wurde vorgeschlagen, die Bestimmungen zur Staatshaftung nach geltendem Recht (Art. 262 ff. des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches; bGS 211.1) durch ein Staatshaftungsgesetz zu ersetzen. Auf Anregung des Obergerichts wurde dann jedoch eine vorläufige Verordnung zur Gewährleistung des Rechtswegs in Staatshaftungsweg ausgearbeitet. Damit wird sichergestellt, dass der Rechtsweg</p> |

| Thema | Vorschläge Vernehmlassungsadressaten | Stellungnahme |
|-----------------------|--|---|
| | <p>Verordnung, zumal nicht klar ist, wann mit dem Inkrafttreten des neuen Staatshaftungsgesetzes zu rechnen ist. Im Sinne der Rechtssicherheit sollte die Klärung des Instanzenzugs im sensiblen Bereich der medizinischen Staatshaftung möglichst rasch auf Stufe eines formellen Gesetzes erfolgen, zur Not auch im VRPG. Mit dem Erlass eines Staatshaftungsgesetzes könnte die Bestimmung dann immer noch in das neue Gesetz «verschoben» werden. Die FDP bittet den Regierungsrat deshalb, mit Blick auf die parlamentarische Beratung die Option der rechtlichen Umsetzung im VRPG noch einmal auf ihre Vor- und Nachteile zu prüfen und entsprechend Bericht abzulegen.</p> | <p>bei Ansprüchen aus öffentlich-rechtlicher Haftung, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Zivilrecht stehen, bundesrechtskonform angefochten werden können. Weil das VRPG keine Zuständigkeiten regelt, wäre es nicht der richtige Erlass für eine Bestimmung, wie sie nun in der vorläufigen Verordnung vorgesehen ist. Ausserdem wird die vorliegende Teilrevision voraussichtlich erst im Juni 2020 in Kraft treten, womit es Probleme geben könnte, falls bereits vorher solche Ansprüche geltend gemacht werden. Die vorläufige Verordnung wird dagegen bereits im Februar 2019 in Kraft treten.</p> |
| <p>Inkasso</p> | <p>FDP AR: Die angedachte Vorgehensweise wird begrüsst (Anm.: bezieht sich auf die Ausführungen im Erläuterungsbericht vom 3. Juli 2018, wonach das „Inkasso“ in einer Verordnung geregelt werden soll).</p> | <p>Kenntnisnahme</p> |



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 22. Januar 2019 / aje

6000.257

Assekuranzgesetz, Teilrevision; 1. Lesung

Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 15. Januar 2019

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Das geltende Gesetz über die Gebäude- und Grundstückversicherung (Assekuranzgesetz) vom 30. April 1995 (bGS 862.1) hat sich inhaltlich grundsätzlich bewährt. Die Bestimmungen über das Versicherungsverhältnis und die Versicherungsleistungen sind nach wie vor aktuell und bedürfen keiner Änderung. Hingegen sind die Bestimmungen über die Art und Weise der Willensbildung und die Organisation der Assekuranz in einigen Punkten aktualisierungsbedürftig. Aus diesen Gründen wird keine Totalrevision, sondern lediglich eine Teilrevision angestrebt. Da die aktuelle Gesetzgebung (Assekuranzgesetz und -verordnung) von der Landsgemeinde bzw. vom Kantonsrat erlassen wurde, sind die damaligen verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten an die heute üblichen Verhältnisse anzupassen. Dies geschieht auch vor dem Hintergrund der vom Regierungsrat in den letzten Jahren verstärkten Bemühungen um eine zeitgemässe Public Corporate Governance (PCG) bei den selbständigen Anstalten und Betrieben des Kantons.

Mit der nun vorgesehenen Kompetenzregelung zwischen Kantonsrat und Regierungsrat werden sich das Parlament künftig auf die Oberaufsicht (vgl. Art. 4 Abs. 3) und die Statuierung der Grundsätze im Gesetz und der Regierungsrat mit der Umsetzung derselben zu befassen haben. Auch werden verschiedene Organisationsfragen künftig im Organisationsreglement (neu, vgl. Art. 5 Abs. 2 lit. a^{bis}) geregelt werden und müssen nicht mehr die politische Ebene beschäftigen.



Mit der kantonsrätlichen Kenntnisnahme des Jahresberichts der Assekuranz AR verbleibt die Möglichkeit einer jährlichen politischen Diskussion. Auch kann der Gesetzgeber im Rahmen der politischen Instrumente Einfluss nehmen.

B. Vernehmlassung

Mit Beschluss vom 11. September 2018 hat der Regierungsrat vom Entwurf für eine Teilrevision des Assekuranzgesetzes Kenntnis genommen und das Departement Inneres und Sicherheit ermächtigt, dazu ein Vernehmlassungsverfahren bis zum 16. November 2018 durchzuführen.

Die Revisionsvorlage wurde grundsätzlich von allen zur Vernehmlassung eingeladenen Teilnehmenden unterstützt. Zu verschiedenen Bestimmungen wurden Änderungsanliegen unterbreitet. Im Vordergrund stand dabei das grundsätzliche Anliegen seitens der Parteionabhängigen (PU), dass die Gelegenheit, das Feuerschutzamt ins teilrevidierte Assekuranzgesetz einzubinden, nicht genutzt wurde. Dazu ist zu sagen, dass sich die vorliegende Teilrevision des Assekuranzgesetzes bewusst auf Fragen im Zusammenhang mit der Public Corporate Governance (PCG) beschränkt, da in diesem Bereich ein Defizit festgestellt wurde. Eine umfassendere Revision des Bereichs – auch unter Berücksichtigung der Feuerschutzgesetzgebung – wird Gegenstand eines nächsten Projektes sein. Dannzumal wird auch die Frage der Einbindung des Feuerschutzamtes in die Assekuranz thematisiert werden müssen. Wenn die Feuerschutzgesetzgebung im umfassenderen Sinne revidiert werden soll, müsste dies bereits Gegenstand der Vernehmlassungsvorlage sein, damit sich namentlich die Gemeinden bereits in diesem Verfahrensstadium dazu äussern können. In der angesprochenen nächsten Vorlage zur Revision der gesamten Feuerschutzgesetzgebung sollte die Verordnungskompetenz ebenfalls dem Regierungsrat zugewiesen werden, was bedingt, dass einige Bestimmungen, welche sich heute in der kantonsrätlichen Feuerschutzverordnung befinden, auf Gesetzesstufe angehoben werden müssen. Eine derart umfangreiche Revision sollte nicht mit einer Fremdänderung in der Assekuranzgesetzgebung abgehandelt werden, sondern Gegenstand einer selbständigen Vorlage sein.

Im Detail kann auf den Auswertungsbericht (Beilage 3) verwiesen werden.

Zu weiteren Anliegen aus der Vernehmlassung wird im Auswertungsbericht Stellung genommen.

C. Erläuterungen zu den geänderten Gesetzesbestimmungen

Art. 4 Abs. 2 und Abs. 3

Neue Regelung betreffend Wahl der Organe

Nach Art. 4 Abs. 2 des aktuell gültigen Assekuranzgesetzes wählt der Regierungsrat die Organe der Assekuranz, d.h. den Verwaltungsrat, die Revisionsstelle und die Direktion.

Es liegt nahe, dass die leitenden Gremien der drei selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons (Spitalverbund, Sozialversicherungen und Assekuranz) von den gleichen Gremien auf eine gleich lange Amts-



zeit gewählt werden (vgl. neu Art. 5 Abs. 1^{bis}). Die Verwaltungsräte der Assekuranz Appenzell Ausserrhoden und des Spitalverbunds Appenzell Ausserrhoden bzw. die Mitglieder der Verwaltungskommission der Sozialversicherungen AR werden vom Regierungsrat gewählt. Das soll nach wie vor so bleiben. Auch die Revisionsstelle der Assekuranz soll wie das entsprechende Organ der Sozialversicherungen AR und des Spitalverbunds nach wie vor vom Regierungsrat gewählt werden.

Hingegen werden die Geschäftsleitungen des Spitalverbunds und der Sozialversicherungen AR vom Verwaltungsrat bzw. von der Verwaltungskommission gewählt. Die Direktion der Assekuranz wird nach geltendem Recht vom Regierungsrat gewählt (Art. 4 Abs. 2 des Assekuranzgesetzes und Art. 1 Abs. 1 Satz 1 der Assekuranzverordnung). Das erscheint nicht mehr stufengerecht.

In Art. 4 Abs. 2 des Assekuranzgesetzes ist folglich die Wahl des Verwaltungsrates und der Revisionsstelle der Assekuranz aufzuführen, nicht aber die Wahl der Direktion, die neu vom Verwaltungsrat vorgenommen werden soll (siehe Bemerkungen zu Art. 5 Abs. 2 lit. h). Überdies soll auch klar bestimmt werden, dass der Regierungsrat die Entschädigungen für die Mitglieder des Verwaltungsrates festsetzt.

Der allgemeine Begriff der Direktion wird belassen. Zurzeit besteht die Direktion lediglich aus einem Direktor bzw. einer Direktorin. Die Formulierung lässt es offen, dass die Direktion später in Form einer mehrköpfigen Geschäftsleitung etabliert wird. Der Entscheid über diese organisatorische Frage ist künftig dem Verwaltungsrat überlassen. Er erlässt ein Organisationsreglement (vgl. Art. 5 Abs. 2 lit. a^{bis}) und wählt die Direktion (vgl. Art. 5 Abs. 2 lit. a).

In Art. 4 Abs. 3 ist bereits heute statuiert, dass der Kantonsrat die Oberaufsicht über die Assekuranz ausübt und der Verwaltungsrat ihm jährlich Bericht über Geschäftsführung und Rechnung erstattet. Die Formulierung wird aktualisiert und derjenigen in den neueren Erlassen angepasst.

Art. 5 Abs. 1^{bis} und Abs. 1^{ter}

Amtsdauer Verwaltungsrat und Stellung der Direktion

Unterschiedlich geregelt ist die Amtszeit der Organe der Assekuranz (gemäss Art. 1 der Assekuranzverordnung drei Jahre) im Vergleich zur Amtszeit der Organe des Spitalverbunds und der Sozialversicherungen AR (vier Jahre). Diese organisatorischen Bestimmungen sind zu koordinieren. In Art. 5 des Assekuranzgesetzes wird ein neuer Absatz 1^{bis} eingefügt, wonach die Amtsdauer der Mitglieder des Verwaltungsrates vier Jahre beträgt und die Wiederwahl zulässig ist.

Die Assekuranzverordnung wird neu durch den Regierungsrat erlassen und bezüglich des Art. 1 (Wahl des Verwaltungsrates, des Präsidiums und der Direktion) entsprechend der Gesetzesänderungen angepasst.

Neu ist als Art. 5 Abs. 1^{ter} die Bestimmung einzufügen, wonach die Direktorin oder der Direktor der Assekuranz in der Regel an den Sitzungen des Verwaltungsrates mit beratender Stimme teilnimmt und ein Antragsrecht hat. Die vorgeschlagene Änderung entspricht dem Aktienrecht und der Regelung bei den übrigen selbständigen kantonalen Anstalten.



Art. 5 Abs. 2 lit. a, lit. a^{bis} und lit. h

Änderung der Aufgaben des Verwaltungsrates

Wie bereits ausgeführt soll nicht mehr der Regierungsrat, sondern der Verwaltungsrat die Direktion wählen (Art. 5 Abs. 2 lit. a). Das entspricht der Regelung für die übrigen selbständigen Anstalten des kantonalen Rechts und auch in diesem Punkt den Regeln des Obligationenrechtes über die Aktiengesellschaft (Art. 718 Abs. 2 OR). Der Verwaltungsrat erlässt überdies ein Organisationsreglement (Art. 5 Abs. 2 lit. a^{bis}), in welchem die Kompetenzen und Aufgaben der Direktion und weiterer wichtiger Kadermitglieder näher definiert werden.

Gemäss gültigem Art. 5 Abs. 2 lit. h unterbreitet der Verwaltungsrat der Assekuranz dem Regierungsrat Vorschläge für die Wahl der Organe. Diese umfassende Regelung wird insofern relativiert, als vorgesehen ist, dass der Regierungsrat das Verfahren für die Wahl der Mitglieder des Verwaltungsrats bestimmt. Der Verwaltungsrat wird in dieses Verfahren mit einbezogen und kann dem Regierungsrat Vorschläge für den Verwaltungsrat unterbreiten (Art. 5 Abs. 2 lit. i, neu). Dies erscheint zweckmässig, da der Verwaltungsrat den Kernbereichen der Assekuranz Versicherung, Prävention und Feuerschutz näher steht als der Regierungsrat. Aufgrund der Kann-Formulierung könnte der Regierungsrat allerdings auch selber geeignete Kandidatinnen und Kandidaten für den Verwaltungsrat suchen und sich bei der Wahl der Mitglieder des Verwaltungsrates der Assekuranz Appenzell Ausserrhoden nicht auf die Vorschläge des Verwaltungsrates beschränken. Der Regierungsrat hat in diesem Kontext auch beschlossen, keine Mitglieder des Parlaments mehr in die Verwaltungsräte von selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten zu wählen.

Art. 6a

Massgebliches Personalrecht

Dass für die Anstellungsverhältnisse der Mitarbeitenden der Assekuranz das Personalgesetz und dessen Ausführungsbestimmungen gelten, ist heute in der Assekuranzverordnung geregelt (vgl. Art. 2 Abs. 4). Mit der neuen Kompetenzregelung zwischen Kantonsrat, Regierungsrat und den verschiedenen Organen der Assekuranz soll dieser Grundsatz auf Gesetzesstufe normiert werden.

Art. 11 Abs. 3, Art. 29 Abs. 1 lit. a, Art. 34 Abs. 3

Zuständigkeitswechsel vom Kantons- zum Regierungsrat

Diese Bestimmungen sind auf die neue Kompetenzordnung zum Erlass der Assekuranzverordnung (vgl. unten Art. 40) anzupassen, indem nicht mehr der Kantons-, sondern der Regierungsrat die Haftungsbeschränkung, die Höchstgrenze für Abbruch- und Entsorgungskosten und die Ausnahmen von der Versicherungspflicht bestimmen kann.

Art. 40 Abs. 1 und Abs. 2

Zuständigkeitswechsel für die Verordnungskompetenz

Gemäss Art. 40 Abs. 1 des Assekuranzgesetzes vom 30. April 1995 erliess nach damals gültigem Verfassungsrecht der Kantonsrat die Verordnung zum Assekuranzgesetz. Zuständig für den Erlass einer Verordnung



ist heute der Regierungsrat (Art. 87 KV). Art. 40 Abs. 1 des Assekuranzgesetzes ist entsprechend anzupassen. Art. 40 Abs. 2 des Assekuranzgesetzes ist zufolge der Verfassungsänderung von 1996 hinfällig.

Inkrafttreten

Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten dieser Revision.

D. Auswirkungen

Es geht in dieser Teilrevision des Assekuranzgesetzes vor allem darum, für die Organisation der Anstalt eine zeitgemässe Public Corporate Governance (PCG) vorzusehen und die Aufgaben der verschiedenen Behörden und Organe besser aufeinander abzustimmen. Zwar ist das Vorhaben, namentlich für den Verwaltungsrat, der unter anderem ein Organisationsreglement zu erlassen hat, mit einem gewissen Aufwand verbunden; allerdings wird auch ein Effizienzgewinn aufgrund der klarer definierten Abläufe erwartet.

E. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. dem Entwurf für eine Teilrevision des Assekuranzgesetzes in 1. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Paul Signer

sign. Roger Nobs

Paul Signer, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1 Gesetzesentwurf

Beilage 2 Synopse

Beilage 3 Auswertung Vernehmlassung

Synopse

Assekuranzgesetz, Teilrevision; 1. Lesung

| Geltendes Recht | Entwurf RR, 22. Januar 2019 |
|--|---|
| | I. |
| | Der Erlass «Gesetz über die Gebäude- und Grundstückversicherung (Assekuranzgesetz; bGS 862.1) vom 30. April 1995 (Stand 1. Januar 2009)» wird wie folgt geändert: |
| <p>Art. 4 Organe</p> <p>¹ Die Organe der Assekuranz sind</p> <p>a) der Verwaltungsrat,</p> <p>b) die Direktion,</p> <p>c) die Revisionsstelle.</p> <p>² Der Regierungsrat beaufsichtigt die Gebäudeversicherung und wählt ihre Organe.</p> <p>³ Der Kantonsrat übt die Oberaufsicht aus. Der Verwaltungsrat erstattet ihm jährlich Bericht über Geschäftsführung und Rechnung.</p> | <p>² Der Regierungsrat beaufsichtigt die Gebäudeversicherung. Er wählt den Verwaltungsrat, bezeichnet das Präsidium und legt die Entschädigung der Mitglieder des Verwaltungsrates fest. Er wählt die Revisionsstelle.</p> <p>³ Der Kantonsrat übt die Oberaufsicht aus. Er nimmt von der Jahresrechnung und vom Geschäftsbericht Kenntnis.</p> |
| <p>Art. 5 Verwaltungsrat</p> <p>¹ Der Verwaltungsrat besteht aus einem Mitglied des Regierungsrates und vier bis sechs Personen, die sich durch besondere Eignung, fachliche Kompetenz oder unternehmerische Erfahrung auszeichnen.</p> | <p>^{1bis} Die Amtsdauer beträgt vier Jahre. Wiederwahl ist zulässig.</p> <p>^{1ter} Die Direktion nimmt in der Regel an den Sitzungen des Verwaltungsrates mit beratender Stimme teil und hat ein Antragsrecht.</p> |

| Geltendes Recht | Entwurf RR, 22. Januar 2019 |
|--|--|
| <p>² Der Verwaltungsrat</p> <p>a) beaufsichtigt die Geschäftsführung der Direktion und lässt sich regelmässig über den Geschäftsgang Bericht erstatten;</p> <p>b) erlässt Richtlinien über die Anlage der Reserven;</p> <p>c) regelt die Zeichnungsberechtigung;</p> <p>d) erlässt Richtlinien über den Umfang der Versicherung und zur Festsetzung der Versicherungswerte und -leistungen;</p> <p>e) setzt die Prämien und den Baukostenindex fest;</p> <p>e^{bis}) legt einen Selbstbehalt von zehn Prozent der jeweiligen Schadensumme fest, wobei dieser minimal Fr. 300.- und maximal Fr. 4 000.- pro Schadenfall beträgt;</p> <p>e^{ter}) erlässt Ausführungsbestimmungen zu den Präventionsmassnahmen vor Elementarschadengefahren;</p> <p>f) genehmigt die Rückversicherungsverträge und ähnliche Vereinbarungen;</p> <p>g) sorgt für die Ermittlung der Versicherungswerte und der Schäden;</p> <p>h) unterbreitet dem Regierungsrat Vorschläge für die Wahl der Organe.</p> | <p>a) wählt die Direktion, beaufsichtigt ihre Geschäftsführung und lässt sich regelmässig über den Geschäftsgang Bericht erstatten;</p> <p>a^{bis}) erlässt ein Organisationsreglement;</p> <p>h) unterbreitet dem Regierungsrat einen Vorschlag für die Wahl der Revisionsstelle.</p> <p>i) kann dem Regierungsrat Vorschläge für die Wahl des Verwaltungsrates unterbreiten.</p> |
| | <p>Art. 6a Personalrecht</p> <p>¹ Die Anstellungsverhältnisse des Personals der Assekuranz sind öffentlich-rechtlich und richten sich nach dem kantonalen Personalrecht.</p> |

| Geltendes Recht | Entwurf RR, 22. Januar 2019 |
|--|---|
| <p>Art. 11 Haftungsbeschränkung</p> <p>¹ Führt ein Feuer- oder Elementarereignis zu einer Verseuchung der Gebäude in der Umgebung, ist die Entschädigung für alle in einem Kalenderjahr angefallenen Schäden dieser Art auf die Hälfte der am 31. Dezember des Vorjahres ausgewiesenen Reserven der Assekuranz begrenzt. Die Assekuranz richtet Entschädigungen nur aus, sofern nicht Dritte für den Schaden ersatzpflichtig sind.</p> <p>² Übersteigen die aus einem Schadenereignis ermittelten Entschädigungen die Haftungslimite gemäss Absatz 1, werden die auf die einzelnen Versicherten entfallenden Entschädigungen anteilmässig gekürzt.</p> <p>³ Der Kantonsrat kann diese Haftungsbeschränkung anpassen, wenn die Reserven, die Rückversicherung oder eine Änderung des Haftungsrechtes dies erlauben.</p> | <p>³ Der Regierungsrat kann diese Haftungsbeschränkung anpassen, wenn die Reserven, die Rückversicherung oder eine Änderung des Haftungsrechtes dies erlauben.</p> |
| <p>Art. 29 d) Nebenleistungen</p> <p>¹ Die Assekuranz vergütet zusätzlich zur Versicherungssumme</p> <p>a) die Abbruch- und Entsorgungskosten für das Gebäude bis zu der vom Kantonsrat festgelegten Höchstgrenze; gegen Zusatzprämie kann eine höhere Versicherungsdeckung gewährt werden;</p> <p>b) die Kosten der Massnahmen, die zum Schutz noch vorhandener Gebäudeteile erforderlich sind;</p> <p>c) den Sachschaden, der im Interesse einer wirksamen Schadenbekämpfung verursacht wird.</p> | <p>a) die Abbruch- und Entsorgungskosten für das Gebäude bis zu der vom Regierungsrat festgelegten Höchstgrenze; gegen Zusatzprämie kann eine höhere Versicherungsdeckung gewährt werden;</p> |
| <p>Art. 34 Gegenstand und Umfang</p> <p>¹ Gegenstand der Grundstückversicherung sind die kultivierten Böden sowie Hausplätze, Hofräume, Strassen, Wege, Ufer und Brücken auf allen Liegenschaften im Kanton.</p> | |

| Geltendes Recht | Entwurf RR, 22. Januar 2019 |
|---|---|
| <p>² Für Ernteerzeugnisse, Fruchträger und Waldboden bietet die Assekuranz eine freiwillige und selbsttragende Versicherung an.</p> <p>³ Technischen Zwecken dienende Liegenschaften und Teile davon, Liegenschaften öffentlich-rechtlicher Gebietskörperschaften sowie einzelne Anlagen wie Leitungen, Bach- und Flussverbauungen und Sportplätze können durch kantonsrätliche Verordnung von der Versicherung ausgenommen werden.</p> | <p>³ Technischen Zwecken dienende Liegenschaften und Teile davon, Liegenschaften öffentlich-rechtlicher Gebietskörperschaften sowie einzelne Anlagen wie Leitungen, Bach- und Flussverbauungen und Sportplätze können durch regierungsrätliche Verordnung von der Versicherung ausgenommen werden.</p> |
| <p>Art. 40 Kantonsrat</p> <p>¹ Der Kantonsrat erlässt die zum Vollzug dieses Gesetzes erforderlichen Vorschriften auf dem Verordnungsweg.</p> <p>² Er kann im Rahmen des Gesetzes ergänzende Vorschriften erlassen und das Gesetz neuem übergeordnetem Recht anpassen.</p> | <p>Art. 40 Regierungsrat</p> <p>¹ Der Regierungsrat erlässt die zum Vollzug dieses Gesetzes erforderlichen Vorschriften auf dem Verordnungsweg.</p> <p>² <i>Aufgehoben.</i></p> |
| | II. |
| | <i>Keine Fremdänderungen.</i> |
| | III. |
| | Der Erlass «Verordnung über die Gebäude- und Grundstückversicherung (Assekuranzverordnung; bGS 862.11) vom 23. Oktober 1995 (Stand 1. Januar 2009)» wird aufgehoben. |
| | <p>IV.</p> <p>Diese Änderung untersteht dem fakultativen Referendum. Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.</p> |

Assekuranzgesetz, Teilrevision; Auswertung Vernehmlassung

A. Allgemeine Bemerkungen

| Vernehmlasser/in | Bemerkungen, Anregungen, Anträge | Beurteilung, Entscheid |
|---|---|------------------------|
| Obergericht, Kantonsgericht, Finanzkontrolle, Datenschutzkontrollorgan, Stein, Waldstatt, Teufen, Speicher, Gemeindeschreiberkonferenz, Evangelisch-reformierter Kirchenrat, Verband röm.-kath. Kirchgemeinden, Verbändekonferenz, Lehrerverein, EDU, EVP, JFDP, JSVP, JUSO, Frauenzentrale, Gewerkschaftsbund, IHK | Keine Eingabe. | Kenntnisnahme. |
| Herisau, Lutzenberg, Walzenhausen | Ausdrücklicher Verzicht. | Kenntnisnahme. |
| Gewerbeverband, Industrieverein, Assekuranz, Hauseigentümerverband | Grundsätzliche Zustimmung zur Vorlage. Anträge bzw. Anliegen zu einzelnen Bestimmungen. | Kenntnisnahme. |

| | | |
|--|---|-----------------------|
| <p>Urnäsch, Schwellbrunn, Hundwil, Schönggrund, Bühler, Gais, Trogen, Rehetobel. Wald, Grub, Heiden, Wolfhalden, Reute, Gemeindepräsidentenkonferenz</p> | <p>Zustimmung zur Vorlage.</p> | <p>Kenntnisnahme.</p> |
| <p>CVP, FDP, SP, SVP, PU</p> | <p>Zustimmung zur Vorlage. Zusätzliche Bemerkungen:</p> <p>CVP: Im Bericht des Departementes Inneres und Sicherheit zum Assekuranzgesetz wird unter Punkt A. Ausgangslage, die Notwendigkeit einer Teilrevision verständlich dargelegt. Die CVP Appenzell Ausserrhoden unterstützt die Bestrebungen – innerhalb der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons – die Harmonisierung der Bestimmungen anzupassen respektive zu aktualisieren. <u>Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln</u> Art. 4 – 5 – 6 – 7 – 29 – 40 Die Anpassungen des Regierungsrates (Synopsis) sind verständlich und bedürfen keiner weiteren Stellungnahme. Im Grundsatz geht es bei den meisten Artikeln darum, dass die Kompetenz des Regierungsrates erweitert wird und der Kantonsrat – im Sinne der Oberaufsicht – „entlastet“ wird.</p> <p>FDP: Die FDP AR begrüsst die generelle Stossrichtung der Gesetzesrevision zum Assekuranzgesetz. Die FDP AR anerkennt, dass sich das Assekuranzgesetz in unserem Kanton grundsätzlich bewährt hat. Das zu Grunde liegende Solidaritätsprinzip ist nachweislich das effizienteste Versicherungsmodell. Im Gegensatz zu den von den »GUSTAVO« Kantonen bevorzugten privaten Versicherungsmodellen, erlaubt die kantonal abgestützte Assekuranz, dass grosses Augenmerk auf die sehr wichtige Gefahrenprävention gelegt wird. Die FDP AR steht staatlichen Monopolen generell kritisch gegenüber. Die Verbindung von Versicherung, Schadensverhütung, und -bekämpfung in der Assekuranz führt aber nachweislich zu einem guten Preis-Leistungs-Verhältnis.</p> | <p>Kenntnisnahme.</p> |

| | | |
|--|---|--|
| | <p>Um die drei Elemente Vermögen, Risikoabschätzung und Rückversicherung gut aufeinander abzustimmen, braucht es die professionelle Führung der Assekuranz. Die in der Revision vorgeschlagene Anpassung an die Grundsätze der »Public Corporate Governance«, wie sie auch in börsenkotierten Unternehmen zum Einsatz kommt, ist deshalb zu befürworten.</p> <p>Mit der Revision des Assekuranzgesetzes wird sichergestellt, dass die Organe kompetent besetzt sind und die Reporting-Strukturen den heute üblichen Verhältnissen entsprechen.</p> <p>SP:</p> <p>Die SP AR begrüsst eine möglichst weitgehende und sinnvolle Harmonisierung mit den Bestimmungen zu anderen selbständigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften (z.B. Amtsdauer, Übertragung der Verordnungskompetenz vom Kantonsrat auf den Regierungsrat, Oberaufsicht). Als positiv erachtet die SP AR, dass den Vernehmlassungsunterlagen nirgends entnommen werden kann, dass das Monopol der Assekuranz in Frage gestellt wird.</p> <p>SVP:</p> <p>Die Harmonisierung der Gesetze für öffentlich-rechtliche Anstalten begrüssen wir. Diese Harmonisierung ist allen geänderten und neuen Artikel zu entnehmen. In Anlehnung an das SVARG sind auch Kompetenzen wie die Wahl der Direktion durch den Verwaltungsrat und die Amtsdauer eines Verwaltungsrats geregelt.</p> <p>Erfreulicherweise wird in Art. 5 Abs. 2 lit. h klar festgehalten, dass «der Regierungsrat die volle Verantwortung für die Rekrutierung und Wahl des Verwaltungsrates übernimmt.» Dies wird es dem Kantonsrat noch besser ermöglichen, anschliessend kritische Fragen in verschiedenen Bereichen an den Regierungsrat zu richten.</p> <p>PU:</p> <p>Die PU AR haben festgestellt, dass die Gelegenheit, das Feuerschutzamt ins teilrevidierte Assekuranzgesetz einzubinden, nicht genutzt wurde. Im Gesetz über den Feuerschutz (Feuerschutzgesetz) vom 30.04.1995 (Stand 01.01.2011) steht in Art. 4: <i>Die kantonalen Aufgaben werden unter Aufsicht des zuständigen Departements vom kantonalen Feuerschutzamt vollzogen.</i> Die Verordnung über den Feuerschutz (Feuerschutzverordnung) vom 23.10.1995 (Stand 01.01.2009) gibt dem Feuerschutzamt weitreichende hoheitliche Kompetenzen.</p> <p>Die durch das Departement zu leistende Aufsicht wird de facto durch den Verwaltungsrat vollzogen inkl.</p> | <p>Ablehnung. Eine Regelung der Kompetenzen des Feuerschutzamtes in der Assekuranzgesetzgebung wäre systemfremd. Feuerschutz und Assekuranz sind zwar verwandte Sachthemen, werden aber von verschiedenen Regelungskompetenzen beherrscht.</p> |
|--|---|--|

| | | |
|--|--|---|
| | <p>personeller Kompetenzen. Es ist aber nicht geregelt, was passieren würde, sollten das aufsichtspflichtige Departement und der Verwaltungsrat unterschiedlicher Meinung betreffend aufsichtsbezogenem Handlungsbedarf im Feuerschutzamt sein, was ja durchaus einmal der Fall sein könnte.</p> <p>Die heutige Konstruktion ist zwar nicht verfassungswidrig, jedoch fragwürdig und kann im Konfliktfall zu Schwierigkeiten führen. Die PU AR <u>beantragen</u> daher, die heute in der Feuerschutzverordnung geregelten Kompetenzen des Feuerschutzamtes ins Assekuranzgesetz zu überführen, um auch hier der angestrebten Anpassung der PCG gerecht zu werden. Ausdrücklich festzuhalten ist, dass nach unserer Einschätzung der Geschäftsbericht des Feuerschutzamtes einer Genehmigung durch den KR bedarf, nicht nur einer Kenntnisnahme, weil das Amt für Feuerschutz ein (ausgelagertes) kantonales Amt ist.</p> | <p>Zustimmung. Das Feuerschutzamt ist ein Amt der kantonalen Verwaltung und unterliegt denselben „Spielregeln“ wie die anderen Ämter.</p> |
|--|--|---|

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 4

² (geändert) Der Regierungsrat beaufsichtigt die Gebäudeversicherung und wählt den Verwaltungsrat und die Revisionsstelle. Er legt die Entschädigung für die Mitglieder des Verwaltungsrates fest.

³ (geändert) Der Kantonsrat übt die Oberaufsicht aus. Er nimmt von der Jahresrechnung und vom Geschäftsbericht Kenntnis.

| Vernehmlasser/in | Bemerkungen, Anregungen, Anträge | Beurteilung, Entscheid |
|------------------|---|--|
| FDP | Die FDP AR begrüsst die Änderungen. Die FDP AR erwartet, dass die Verwaltungsratsentschädigungen angemessen und der Verantwortung entsprechend auszugestaltet sind. | Kenntnisnahme. |
| SP | Dass gemäss Art. 4 Abs. 2 der Regierungsrat die Entschädigung für die Mitglieder des Verwaltungsrates festlegt und die damit zusammenhängende Begründung in den Erläuterungen vermögen nicht zu überzeugen. In Art. 2 wird unverändert festgehalten, dass die Assekuranz eine selbständige juristische Person des öffentlichen Rechts ist. Desgleichen wird in Art. 10 eGovG (bGS 142.3) bezüglich der AR Informatik AG ausgeführt, diese habe eigene Rechtspersönlichkeit. Art. 18a eGovG besagt hingegen nichts über die Kompetenz des Regierungsrates bezüglich der Festlegung der Entschädigung des Verwaltungsrates. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb der Verwaltungsrat der AR Informatik AG anders behandelt werden soll als der Verwaltungsrat der Assekuranz. | <p>Ablehnung: Im Gegensatz zur Assekuranz AR verfügt die ARI – welche dem Kanton und alle Gemeinden gehört – über eine Generalversammlung, welche die Geschäfte und damit auch den Vergütungsbericht genehmigen muss. Bei den anderen selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons, dem SVAR und der SOVAR, welche</p> |

| | | |
|-----|--|--|
| | | ebenfalls nicht über eine GV verfügen, legt ebenfalls der Regierungsrat die Entschädigung des VR fest (vgl. Art. 13 Abs. 2 lit. d des EG AHVG/IVG und Art. 12 Abs. 1 lit. a SVARG). |
| PU | Die leitenden Gremien der öffentlich-rechtlichen Anstalten im Kanton sollen von den gleichen Gremien gewählt werden. Die PU AR begrüssen, dass Verwaltungsrat (VR) und Revisionsstelle neu vom Regierungsrat gewählt werden und er die VR-Entschädigung festlegt. | Kenntnisnahme. |
| HEV | Der HEV AR begrüsst die Festlegung der Entschädigung des Verwaltungsrates durch den Regierungsrat. Gleichwohl möchten wir anmerken, dass dies zu einer finanziellen Mehrbelastung der Assekuranz AR (AAR) führt, denn die heutige Entschädigung dürfte voraussichtlich um Einiges höher ausfallen, damit die Parität zu den anderen aufgeführten Organisation ARI, Spitalverbund und Ausgleichskasse hergestellt ist, ausser die dortigen Entschädigungen würden inskünftig reduziert. | Kenntnisnahme. Allerdings ist anzufügen, dass die Entschädigung des VR der Assekuranz nicht angehoben werden muss, da die zum Vergleich herangezogenen Organisationen entweder über eine andere Rechtsform verfügen (ARI) oder wesentlich grössere Organisationen sind (SVAR und SOVAR), sodass eine Vergleichbarkeit nicht gegeben ist. |

Art. 5

^{1bis} (neu) Die Amtsdauer beträgt vier Jahre. Wiederwahl ist zulässig.

^{1ter} (neu) Die Direktion nimmt in der Regel an den Sitzungen des Verwaltungsrates mit beratender Stimme teil und hat ein Antragsrecht.

² Der Verwaltungsrat

a) (geändert) wählt die Direktion, beaufsichtigt ihre Geschäftsleitung und lässt sich regelmässig über den Geschäftsgang Bericht erstatten.

^{abis} (neu) erlässt ein Organisationsreglement,

h) (geändert) unterbreitet dem Regierungsrat einen Vorschlag für die Wahl der Revisionsstelle.

| Vernehmlasser/in | Bemerkungen, Anregungen, Anträge | Beurteilung, Entscheid |
|------------------|--|------------------------|
| FDP | Art. 5 Abs. 1^{bis} (Amtsdauer): Die FDP AR begrüsst die Amtszeitbeschränkung und die Möglichkeit der Wiederwahl. Die Erwartung an den Regierungsrat ist, dass er seine Führungsaufgabe aktiv wahrnimmt. Der Erlass eines Ordnungsreglements durch den Verwaltungsrat unterstreicht sinnvoll die Anpassung an die „Public Corporate Gover- | Kenntnisnahme. |

| | | |
|----------------|---|--|
| | <p>nance“.</p> <p>Art. 5 Abs. 2 lit. h: Dem Verwaltungsrat der Assekuranz soll die Möglichkeit eingeräumt werden, dem Regierungsrat unverbindlich Vorschläge zu unterbreiten. Deshalb schlägt die FDP AR die folgende Formulierung vor: <i>Der Verwaltungsrat kann dem Regierungsrat Vorschläge für Mitglieder des Verwaltungsrates und der Revisionsstelle unterbreiten.</i></p> | <p>Zustimmung. Mit einer Kann-Formulierung ist einerseits die Mitwirkung des VR AAR sichergestellt, auf der anderen Seite ist der RR nach wie vor frei, vom VR AAR vorgeschlagene Kandidatinnen und Kandidaten zu wählen oder nicht.</p> |
| SP | <p>Art. 5 Abs. 2 lit. h: Für die Wahl der Revisionsstelle soll gemäss Art. 5, Abs. 2 lit. h) der Verwaltungsrat dem Regierungsrat einen Vorschlag unterbreiten. Für die Zusammensetzung des Verwaltungsrates soll, entgegen dem geltenden Recht, nur mehr der Regierungsrat zuständig sein. Eine Mitwirkung des Verwaltungsrates im Sinne eines Vorschlagsrechts soll entfallen. Dies erachten wir insofern als fragwürdig, als dass der Kanton – im Unterschied zur Regelung beim Spitalverbund bzw. der ARI AG (vgl. Art. 22 und Art. 24 und 25 des Gesetzes über den Spitalverbund (bGS 812.11) und der ARI (vgl. Art. 12 und Art. 13 eGovG; bGS 142.3) – keine Beiträge an die Assekuranz zu leisten hat. Hinsichtlich der Assekuranz ist der Kanton zu keinen finanziellen Leistungen verpflichtet. Das Vermögen der Assekuranz gehört denn auch, was in diversen Rechtsgutachten festgehalten worden ist, nicht etwa dem Kanton, sondern den bei der Assekuranz-Versicherten. Von daher gesehen erachten wir es als angebracht, dass dem Verwaltungsrat hinsichtlich seiner Zusammensetzung weiterhin ein Vorschlagsrecht zusteht.</p> | <p>Zustimmung für Kann-Formulierung. Begründung s. oben (FDP)</p> |
| PU | <p>Zustimmung. Wie im OR für Aktiengesellschaften vorgesehen, soll die Direktion vom VR gewählt werden, welcher ein Organisationsreglement für die Direktion zu erlassen hat. Für die Revisionsstelle hat der VR ein Vorschlagsrecht. Hingegen trägt der Regierungsrat die volle Verantwortung für die Rekrutierung, Wahl und Ergänzungswahlen des VR, auf die gleich lange Amtsdauer wie bei den übrigen öffentlich-rechtlichen Anstalten.</p> | <p>Kenntnisnahme.</p> |
| Gewerbeverband | <p>Art. 5 Abs. 2 lit. h: Im bestehenden Gesetz unterbreitet der Verwaltungsrat dem Regierungsrat Vorschläge für die Wahl der Organe. Das gilt nach wie vor für die Revisionsstelle. Neu soll der Regierungsrat die volle Verantwortung für die Rekrutierung und die Wahl des Verwaltungsrates übernehmen. Damit reduziert sich das Vorschlagsrecht auf die Wahl der Revisionsstelle. Bekanntlich finanziert sich die Assekuranz AR über die jährlichen Prämienabgaben der Liegenschaftsei-</p> | <p>Zustimmung für Kann-Formulierung; Begründung s. oben (FDP).</p> |

| | | |
|-----------------|---|--|
| | <p>gentümer. Sie beansprucht keinerlei finanzielle Mittel von der öffentlichen Hand. Diese Mittel müssen in den Kantonen ohne obligatorische Gebäudeversicherung und Monopol aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden, d.h. die Haus- und Grundeigentümer von Appenzell Ausserrhoden entlasten den kantonalen Finanzhaushalt jährlich um einen erheblichen Betrag. Im Gegenzug untersteht die Assekuranz Appenzell Ausserrhoden nicht der Steuerpflicht, was jedoch nur einen marginalen Anteil der erwähnten Summe betragen würde. Zu erwähnen ist auch der Umstand, dass die Assekuranz AR über keine Staatshaftung analog der Kantonalbanken verfügt.</p> <p>Wir sind deshalb der Auffassung, dass die personelle Zusammensetzung des Verwaltungsrates von grosser Bedeutung ist. Neben den fachlichen Kompetenzenanforderungen müssen die Versicherten über eine adäquate Vertretung im Verwaltungsrat verfügen. Somit ist es unabdingbar, dass Vertreter der Bereiche Gewerbe, Industrie, Landwirtschaft und Hauseigentum im Verwaltungsrat Einsitz haben. Wir erachten es auch politisch als sehr unklug, wenn der Regierungsrat die personelle Zusammensetzung des Verwaltungsrates inskünftig alleine vornehmen würde. Die bisherige Praxis mit dem Vorschlagsrecht durch den Verwaltungsrat hat sich durchwegs bewährt und bietet Gewähr, dass die Eigentümer der Assekuranz AR im Verwaltungsrat die strategische Ausrichtung mitbestimmen und verantworten können. Aus unserer Sicht besteht kein Handlungsbedarf, dem Verwaltungsrat diese Kompetenz inskünftig zu entziehen. Die im erläuternden Bericht aufgeführte Begründung eines faktischen Rechts zur Selbstergänzung greift zu kurz, weil künftiger Regierungsrat die volle Verantwortung für die Rekrutierung und die Wahl übernimmt. Der Vergleich mit der Ausgleichskasse und dem Spitalverbund ist nicht stichhaltig, weil sich diese Institutionen ganz oder teilweise im Eigentum des Kantons befinden und im Gegensatz zur Assekuranz AR mit Mitteln aus dem Staatshaushalt finanziert werden.</p> <p>Aus den dargelegten Gründen lehnen wir den vorliegenden Vorschlag ab.</p> <p>Antrag Art. 5 Abs. 2 lit. h:</p> <p>Der Verwaltungsrat unterbreitet dem Regierungsrat Vorschläge für die Wahl des Verwaltungsrates und der Revisionsstelle.</p> | |
| Industrieverein | <p>Art. 5 Abs. 2 lit. h:</p> <p>Im bestehenden Gesetz unterbreitet der Verwaltungsrat dem Regierungsrat Vorschläge für die Wahl der Organe. Das gilt nach wie vor für die Revisionsstelle. Neu soll der Regierungsrat die volle Verantwortung für die Rekrutierung und die Wahl des Verwaltungsrates übernehmen. Damit reduziert sich das Vorschlagsrecht auf die Wahl der Revisionsstelle.</p> <p>Bekanntlich finanziert sich die Assekuranz AR über die jährlichen Prämienabgaben der Liegenschaftsei-</p> | <p>Zustimmung für Kann-Formulierung; Begründung s. oben (FDP).</p> |

| | | |
|-----|--|--|
| | <p>gentümer. Sie beansprucht keinerlei finanzielle Mittel von der öffentlichen Hand. Diese Mittel müssen in den Kantonen ohne obligatorische Gebäudeversicherung und Monopol aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden, d.h. die Haus- und Grundeigentümer von Appenzell Ausserrhoden entlasten den kantonalen Finanzhaushalt jährlich um einen erheblichen Betrag. Im Gegenzug untersteht die Assekuranz Appenzell Ausserrhoden nicht der Steuerpflicht, was jedoch nur einen marginalen Anteil der erwähnten Summe betragen würde. Zu erwähnen ist auch der Umstand, dass die Assekuranz AR über keine Staatshaftung analog der Kantonalbanken verfügt.</p> <p>Wir sind deshalb der Auffassung, dass die personelle Zusammensetzung des Verwaltungsrates von grosser Bedeutung ist. Neben den fachlichen Kompetenzanforderungen müssen die Versicherten über eine adäquate Vertretung im Verwaltungsrat verfügen. Somit ist es unabdingbar, dass Vertreter der Bereiche Industrie, Gewerbe, Landwirtschaft und Hauseigentum im Verwaltungsrat Einsitz haben. Wir erachten es auch politisch als sehr unklug, wenn der Regierungsrat die personelle Zusammensetzung des Verwaltungsrates inskünftig alleine vornehmen würde. Die bisherige Praxis mit dem Vorschlagsrecht durch den Verwaltungsrat hat sich durchwegs bewährt und bietet Gewähr, dass die Eigentümer der Assekuranz AR im Verwaltungsrat die strategische Ausrichtung mitbestimmen und verantworten können. Aus unserer Sicht besteht kein Handlungsbedarf, dem Verwaltungsrat diese Kompetenz inskünftig zu entziehen. Die im erläuternden Bericht aufgeführte Begründung eines faktischen Rechts zur Selbstergänzung greift zu kurz, weil künftig der Regierungsrat die volle Verantwortung für die Rekrutierung und die Wahl übernimmt. Der Vergleich mit der Ausgleichskasse und dem Spitalverbund ist nicht stichhaltig, weil sich diese Institutionen ganz oder teilweise im Eigentum des Kantons befinden und im Gegensatz zur Assekuranz AR mit Mitteln aus dem Staatshaushalt finanziert werden.</p> <p>Aus den dargelegten Gründen lehnen wir den vorliegenden Vorschlag ab.</p> <p>Antrag Art. 5 Abs. 2 lit. h: Der Verwaltungsrat unterbreitet dem Regierungsrat Vorschläge für die Wahl des Verwaltungsrates und der Revisionsstelle.</p> | |
| HEV | <p>Art. 5 Abs. 2 lit. h: Im bestehenden Gesetz unterbreitet der Verwaltungsrat dem Regierungsrat Vorschläge für die Wahl der Organe. Nachdem nun die Wahl des Direktors in die Kompetenz des Verwaltungsrates fällt, wurde aus nicht nachvollziehbaren Gründen das Vorschlagsrecht auf die Wahl der Revisionsstelle reduziert. Bekanntlich finanziert sich die AAR lediglich über die jährlichen Prämienabgaben der Liegenschaftseigentümer. Sie beansprucht keinerlei finanziellen Mittel von der öffentlichen Hand. Im Gegenteil, die Hauseigentümer finanzieren über die obligatorische Feuerschutzabgabe zusätzlich zur Prämie auch die</p> | Zustimmung für Kann-Formulierung; Begründung s. oben (FDP). |

hoheitliche Aufgabe des Brandschutzes. Gemäss den Angaben im jährlichen Geschäftsbericht der AAR sind dies rund CHF 5.0 Mio/Jahr. Diese Mittel müssen in den Kantonen ohne obligatorische Gebäudeversicherung und Monopol aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden, d.h. die Haus- und Grundeigentümer von Appenzell A.Rh. entlasten den Kantonalen Finanzhaushalt jährlich um einen erheblichen Betrag. Im Gegenzug untersteht die AAR nicht der Steuerpflicht, was jedoch nur einen marginalen Anteil der erwähnten Summe betragen würde. Zu erwähnen ist auch der Umstand, dass die AAR über keine Staatshaftung analog der Kantonalbanken verfügt.

Zahlreiche Rechtsgutachten über die Gebäudeversicherungen kommen zum Schluss, dass die finanziellen Reserven der Versicherung nicht Eigentum des Kantons sind. Diese gehören unzweifelhaft den Versicherten im Kanton Appenzell A.Rh. Diese finanziellen Reserven für mögliche Grossschäden belaufen sich gemäss Geschäftsbericht der AAR Ende 2017 auf rund CHF 85 Mio.

Aufgrund dieser Ausgangslage sind wir der einhelligen Auffassung, dass die personelle Zusammensetzung des Verwaltungsrates von grosser Bedeutung ist. Neben den fachlichen Kompetenzanforderungen müssen die Versicherten über eine adäquate Vertretung im Verwaltungsrat verfügen. Somit ist es unabdingbar, dass Eigentümerversorger (Kunden) der Bereiche Industrie, Gewerbe, Landwirtschaft, Mehrfamilienhäuser und Stockwerkeigentum im VR Einsitz haben. Wir erachten es auch politisch als sehr unklug, wenn der Regierungsrat die personelle Zusammensetzung des Verwaltungsrates inskünftig alleine vornehmen würde. Die heutige Praxis mit dem Vorschlagsrecht durch den Verwaltungsrat hat sich durchwegs bewährt und bietet Gewähr, dass die Eigentümer der AAR im Verwaltungsrat die strategische Ausrichtung mitbestimmen und verantworten können. Somit besteht nach unserer Auffassung in keinerlei Hinsicht, ein Handlungsbedarf dem Verwaltungsrat diese Kompetenz inskünftig zu streichen. Die im erläuternden Bericht aufgeführte Begründung eines faktischen Rechts zur Selbstergänzung greift zu kurz, weil der Verwaltungsrat lediglich über das Antragsrecht verfügt und der Regierungsrat nach wie vor über die Entscheidungskompetenz verfügt. Zudem ist der angeführte Vergleich mit der Ausgleichskasse, ARI und dem Spitalverbund nicht stichhaltig, weil sich diese Institutionen ganz oder teilweise im Eigentum des Kantons befinden und im Gegensatz zur AAR, teilweise mit Mitteln aus dem Staatshaushalt alimentiert werden.

Beim Vorschlagsrecht des VR für die Revisionsstelle wäre das Argument der PCG, wenn schon, dort eher angebracht. Aus den dargelegten Gründen lehnen wir den vorliegenden Vorschlag klar ab.

Antrag:

- h) unterbreitet dem Regierungsrat Vorschläge für die Wahl des Verwaltungsrates und der Revisionsstelle.

Art. 6a (neu) Personalrecht

¹ Die Anstellungsverhältnisse des Personals der Assekuranz sind öffentlich-rechtlich und richten sich nach dem kantonalen Personalgesetz.

| Vernehmlasser/in | Bemerkungen, Anregungen, Anträge | Beurteilung, Entscheid |
|------------------|---|---|
| VR AAR | <p>Ablehnung.</p> <p>Im Rahmen der Teilrevision des Personalgesetzes im Jahr 2016 wurden die personalrechtlichen Zuständigkeiten für einzelne selbständige Anstalten und Betriebe des Kantons neu geregelt. Die selbständigen juristischen Personen des Kantons sollten eigene personalrechtliche Kompetenzen erhalten, damit besondere Verhältnisse erfasst und abgegolten werden können. U.a. wurde das Gesetz über eGovernment und Informatik (eGovG) mit Art. 18a ergänzt, wonach der Verwaltungsrat Ausführungsbestimmungen zum Personalgesetz erlassen kann.</p> <p>Die Assekuranz AR steht wie andere Anstalten und Betriebe des Kantons (Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden, AR Informatik AG) in Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt. Die Assekuranz AR benötigt grössere personalrechtliche Gestaltungsmöglichkeiten, einerseits um auf dem Arbeitsmarkt ausreichend flexibel reagieren zu können und andererseits dem Personal ähnliche Bedingungen anbieten zu können, die andere mögliche Arbeitgeber offerieren. In der Assekuranz AR sind qualifizierte Fachleute angestellt, deren Kenntnisse und Erfahrung möglichst dem Unternehmen erhalten und Nachfolgern weitergegeben werden sollen. Dazu benötigt sie personalrechtliche Gestaltungsmöglichkeiten, wie sie dem Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden und der AR Informatik AG eingeräumt worden sind. Der Verwaltungsrat der Assekuranz AR schlägt deshalb eine Ergänzung des Assekuranzgesetzes vor, die Art. 18a eGovG entspricht:</p> <p><i>Art. 6a Massgebliches Personalrecht</i></p> <p><i>1 Die Arbeitsverhältnisse in der Assekuranz AR bestimmen sich nach dem Personalgesetz und der Besoldungsverordnung.</i></p> <p><i>2 Der Verwaltungsrat erlässt die Ausführungsbestimmungen zum Personalgesetz und zur Besoldungsverordnung für die Anstellungsverhältnisse der Assekuranz AR.</i></p> <p><i>3 Der Verwaltungsrat regelt die personalrechtlichen Zuständigkeiten und Aufgaben.</i></p> | <p>Ablehnung.</p> <p>Der Vorschlag der Assekuranz ist nicht neu. Schon im Rahmen der PG-Revision 2016 wurde eine Anpassung der Rechtsgrundlagen für die Assekuranz und die Ausgleichskasse geprüft. Der Regierungsrat kam dabei zur Auffassung, es dränge sich nicht auf, für diese beiden Anstalten von der Personalgesetzgebung abweichende Regelungen zu treffen. Auf der gleichen Linie liegt die Teilrevision des REIS (bGS 142.211.1) vom 14.08.2018. Um Rechtsunsicherheiten vorzubeugen, wurde der Geltungsbereich des REIS erweitert. Analog zum Personalgesetz und zur Besoldungsverordnung gilt es künftig auch für selbständige Anstalten, soweit keine besonderen Regelungen bestehen. Diese Anpassung, die auf den 1.1.2019 in Kraft getreten ist, erfolgte explizit mit Blick auf die Assekuranz und die Ausgleichskasse. Die Assekuranz übersieht sodann, dass der Regierungsrat mit der vorliegenden Gesetzesrevision eine umfassende Kompetenz zum Erlass von Vollzugsrecht erhält (Art. 40</p> |

| | | |
|--|--|--|
| | | <p>Abs. 1). Gestützt darauf kann der Regierungsrat künftig - soweit sachlich begründet - personalrechtliche Sonderbestimmungen für die Assekuranz erlassen. Im gleichen Rahmen kann der Regierungsrat auch den Verwaltungsrat zum Erlass entsprechender Bestimmungen ermächtigen. Der Vorschlag der Assekuranz zielt dagegen auf eine gesetzliche Verankerung personalrechtlicher Autonomie. Diese stünde in einem offenen Spannungsverhältnis zum Verordnungsrecht des Regierungsrates, dessen Kompetenzen ohne sachliche Notwendigkeit durchlöchert würden. Der Vergleich mit SVAR und ARI geht hier fehl. Denn im Gegensatz zur Assekuranz hat der Gesetzgeber diese beiden Anstalten der Steuerung durch die politischen Behörden weitgehend entzogen. Weder das SVARG noch das eGovG sehen eine umfassende Verordnungskompetenz des Kantonsrates oder des Regierungsrates vor. Eine vergleichbare Autonomie hat die Assekuranz nie besessen und soll ihr auch in Zukunft nicht eingeräumt werden. Als staatlicher Monopolbetrieb ist die Assekuranz - im Gegensatz zum SVAR - nicht darauf angewiesen, ihre Anstellungsbedingungen den Erfordernissen eines</p> |
|--|--|--|

| | | |
|--|--|--|
| | | <p>Wettbewerbs anzupassen. Ihre Stellung als Arbeitgeber gleicht vielmehr derjenigen der Zentralverwaltung. Fraglich ist auch, wie sich beim Vorschlag der Assekuranz unbeabsichtigte Folgen vermeiden lassen. Die PGV (bGS 142.212) enthält zahlreiche Ausführungsbestimmungen (u.a. zu Personalpolitik, Sozialpartnerschaft, Beginn und Beendigung des Arbeitsverhältnisses, Urlaub, DAG, MAG, Förderung, Arbeitszeugnis, Arbeitszeit, Gesundheitsmanagement, Case Management, öffentliche Ämter und Nebentätigkeiten, Personalinformationssystem, Personaldossier, Massnahmen bei ungenügender Leistung oder Pflichtverletzung). Wird die Assekuranz von deren Anwendungsbereich generell ausgenommen, ist mit einer erhöhten Gefahr von Regelungslücken zu rechnen. Aus praktischer Sicht sei zudem die Frage erlaubt, ob es sich in Anbetracht der Betriebsgrösse lohnt, für die Assekuranz ein eigenes umfassendes Regelwerk im Sinne der PGV zu schaffen.</p> |
|--|--|--|

Art. 11

³ (geändert) Der Regierungsrat kann diese Haftungsbeschränkung anpassen, wenn die Reserven, die Rückversicherung oder eine Änderung des Haftungsrechts dies erlauben.

| Vernehmlasser/in | Bemerkungen, Anregungen, Anträge | Beurteilung, Entscheid |
|------------------|---------------------------------------|------------------------|
| Keine | Keine ausdrückliche Meinungsäußerung. | |

Art. 29

¹ Die Assekuranz vergütet zusätzlich zur Versicherungssumme

a) (geändert) die Abbruch- und Entsorgungskosten für das Gebäude bis zu der vom Regierungsrat festgelegten Höchstgrenze; gegen Zusatzprämie kann eine höhere Versicherungsdeckung gewährt werden.

| Vernehmlasser/in | Bemerkungen, Anregungen, Anträge | Beurteilung, Entscheid |
|------------------|--|---|
| CVP | Sinngemässe Zustimmung. | Kenntnisnahme. |
| PU | Art. 29 Abs. 1: Entgegen der vorgesehenen Neufassung, dass der Regierungsrat die Höchstgrenze für Abbruch- und Entsorgungskosten festlege, sind die PU AR der Ansicht, dass dies dem Verwaltungsrat überlassen werden kann. | Ablehnung. Nachdem diese Höchstgrenze bisher vom Kantonsrat festgelegt wird, erscheint es angemessen, dass diese Kompetenz neu dem Regierungsrat zugewiesen wird. So ist sichergestellt, dass nicht nur versicherungstechnische Aspekte berücksichtigt werden. |

Art. 34 (keine Änderung)

³ Technischen Zwecken dienende Liegenschaften und Teile davon, Liegenschaften öffentlich-rechtlicher Gebietskörperschaften sowie einzelne Anlagen wie Leitungen, Bach- und Flussverbauungen und Sportplätze können durch kantonsrätliche Verordnung von der Versicherung ausgenommen werden.

| Vernehmlasser/in | Bemerkungen, Anregungen, Anträge | Beurteilung, Entscheid |
|------------------|--|---|
| PU | Art. 34 Abs. 3 <u>Gegenstand und Umfang</u> <i>Technischen Zwecken dienende Liegenschaften ... , können durch kantonsrätliche Verordnung von der Versicherung ausgenommen werden.</i> Frage: Bedarf es hier einer redaktionellen Änderung oder wurde die Kompetenz absichtlich bei der kantonsrätlichen Verordnung belassen? | Zustimmung. Es macht Sinn, auch diese Kompetenz dem Regierungsrat zuzuweisen. |

Art. 40

¹ (geändert) Der Regierungsrat erlässt die zum Vollzug dieses Gesetzes erforderlichen Vorschriften auf dem Verordnungsweg.

² aufgehoben.

| Vernehmlasser/in | Bemerkungen, Anregungen, Anträge | Beurteilung, Entscheid |
|------------------|---|------------------------|
| Keine | Keine ausdrückliche Meinungsäusserung, sinngemäss Zustimmung. | |

04.01.2018/RB



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 4. Dezember 2018 / aje

0200.493

Kantonale Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden»; 1. Lesung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 4. Dezember 2018

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Ein Initiativkomitee, bestehend aus neun Mitgliedern, hat am 20. März 2018 die Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» bei der Kantonskanzlei eingereicht.

Die Initiative ist in der Form einer ausgearbeiteten Vorlage ausgestaltet. Sie 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.



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). Bei einem ausgearbeiteten Entwurf ist ein Rückzug einer kantonalen Volksinitiative bis am 3. Tag nach der zweiten Lesung im Kantonsrat möglich (Art. 58 Abs. 2 lit. a GPR). Der Rückzug ist gültig, wenn er von der Mehrheit der Rückzugsberechtigten beschlossen wurde (Art. 58 Abs. 3 GPR).

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

Die Initiative erfüllt die Zulässigkeitsvoraussetzungen nach Art. 52 und 55 Abs. 2 KV und Art. 51 GPR:

- Sie ist als ausgearbeitete Vorlage formuliert und erfüllt die Anforderungen an die Einheit der Form.
- Es besteht ein Sachzusammenhang zwischen ihren verschiedenen Teilen. Die Initiative erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Materie.
- Die Initiative widerspricht keinen Bestimmungen des übergeordneten Rechts. Sie erfüllt somit die Anforderungen an die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht.
- Die Initiative ist durchführbar und erfüllt die entsprechenden Anforderungen.

C. Sachliche Erwägungen

1. Allgemeines

Das Anliegen der Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» wird auf der entsprechenden Unterschriftenliste lediglich kurz umschrieben: Schaffen der notwendigen Handlungsfreiheit für zeitgemässe Gemeindestrukturen im Kanton Appenzell Ausserrhoden. Weitere Stichworte zum Ziel der Initiative finden sich im Internet auf der Homepage der IG Starkes Ausserrhoden: Handlungsfähigkeit für zeitgemässe Gemeindestrukturen erhöhen, Rahmenbedingungen für Reformen schaffen, Identität fördern und Professionalität steigern, Zukunftschancen verbessern und nutzen.



2. Zur Initiative im Einzelnen

2.1 Inhalt

Die Volksinitiative hat eine Änderung von Art. 2 der Kantonsverfassung und zwei neue Verfassungsbestimmungen (Art. 103^{bis} und 115^{bis}) zum Inhalt. Nachfolgend wird auf die einzelnen Bestimmungen eingegangen.

2.2 Änderung von Art. 2 KV

Art. 2 Kantonsgebiet

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden gliedert sich in Gemeinden.

2.2.1 Vergleich mit anderen Kantonen

a) Gleichlautende oder ähnliche Formulierungen, wonach sich der Kanton in Gemeinden gliedert, finden sich in verschiedenen Kantonsverfassungen (Aargau, Genf, Luzern, Neuenburg, Schaffhausen, Schwyz, St. Gallen, Uri, Waadt und Wallis). Ausser in der Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden werden die Gemeinden noch in anderen Kantonen in der Kantonsverfassung namentlich aufgezählt (Basel-Stadt, Glarus, Obwalden und Zug). In Appenzell Innerrhoden werden die Bezirke in der Kantonsverfassung genannt.

b) In den letzten Jahren haben der Kanton Schwyz und der Kanton Uri auf eine Aufzählung der Gemeinden in ihren Verfassungen verzichtet. Im Kanton Schwyz werden die Gemeinden mit der neuen Verfassung vom 24. November 2010, in Kraft seit 1. Januar 2013, nicht mehr in der Verfassung selbst aufgezählt, sondern im Gemeindeorganisationsgesetz verankert. Im Kanton Uri stimmten am 22. September 2013 die Stimmberechtigten einer Änderung der Kantonsverfassung zu, mit der der Katalog der Gemeinden in der Verfassung gestrichen wurde; die Verfassungsänderung ist seit dem 23. September 2013 in Kraft.

c) Zur Begründung der Änderung in der neuen Verfassung des Kantons Schwyz, die Gemeinden nicht mehr in der Verfassung selber aufzuzählen, wurde ausgeführt: *«Wenn die einzelnen Bezirke und Gemeinden ins Gesetz aufgenommen werden, muss sich die Kantonsverfassung nicht mehr auf eine genaue Zahl, bestimmte Grenzen und die Namen der Gebietskörperschaften festlegen. Die Verfassung bleibt damit offen gegenüber künftigen Entwicklungen. Die Gebietskörperschaften ihrerseits gewinnen eine grössere Organisationsfreiheit. Wünschen beispielsweise Bezirke oder Gemeinden eine Gebietsänderung, braucht es nicht jedes Mal eine Teilrevision der Kantonsverfassung. Hingegen ist immer eine Änderung des Gesetzes erforderlich. Die Mitwirkungsmöglichkeit des Volkes bleibt gewahrt. Jede Gemeinde kann eine Gesetzesänderung verlangen, wenn sie ihren Bestand oder ihr Gebiet ändern will. Eine Korrektur kommt nur zustande, wenn jede betroffene Gemeinde zustimmt. Eine Fusion gegen den Willen einer Gemeinde ist somit nicht zulässig»* (Bericht und Vorlage der Verfassungskommission vom 17. Dezember 2009 zur Schwyzer Kantonsverfassung, S. 10).

d) Zur Begründung der Verfassungsänderung im Kanton Uri wurde ausgeführt: *«Heute zählt die Kantonsverfassung in Artikel 67 alle 20 Urner Gemeinden namentlich auf. Der Zusammenschluss von zwei Gemeinden erfordert somit vorgängig eine kantonale Volksabstimmung. Um in Zukunft Gemeindefusionen verfahrensmässig zu erleichtern, soll in Artikel 67 der Kantonsverfassung der Katalog mit der Aufzählung der Namen der 20 Gemeinden aufgehoben werden. Damit entfällt in Zukunft bei einem Gemeindefusionen eine vorgängige kantonale Abstimmung»* (Abstimmungsbotschaft zur Kantonalen Volksabstimmung vom 22. September 2013, S. 9).



2.2.2 Gang der bisherigen Diskussion zur Streichung von Art. 2 KV

a) «Die Aufzählung dient – gleich wie Art. 1 BV für die Kantone – gleichzeitig als Bestandes- und Gebietsgarantie für die Gemeinden, die nach wie vor eine zentrale Rolle im politischen Leben des Kantons spielen. [...] Entsprechend der Bestandes- und Gebietsgarantie würden beispielweise der Zusammenschluss zweier Gemeinden oder grössere Gebietsverschiebungen zwischen Gemeinden erst nach einer Volksabstimmung möglich.» (Schoch, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung vom 30. April 1995, Herisau 1996, N. 3 zu Art. 2).

Eine Änderung des Bestandes der Gemeinden kann folglich nur durch eine Verfassungsrevision erreicht werden. Die Stimmberechtigten des Kantons hätten einer entsprechenden Änderung von Art. 2 KV zuzustimmen. Dass die betroffenen Gemeinden einer Fusion zuzustimmen hätten, ist nicht ausdrücklich geregelt.

Einerseits kann der Weg über eine Verfassungsrevision als Hürde für Gemeindefusionen verstanden werden. Andererseits bietet dieses Vorgehen auch Gewähr dafür, dass sich die Stimmberechtigten des ganzen Kantons zu einer Veränderung des Bestandes der Gemeinden im Kanton äussern können. Eine solche Veränderung hätte nicht nur Auswirkungen auf die betroffenen Gemeinden, sondern auch auf das Verhältnis der Gemeinden untereinander. Zu denken ist etwa an die Auswirkungen auf den kantonalen Finanzausgleich.

b) Der Kantonsrat hatte am 13. September 2010 ein vom damaligen Kantonsrat Roger Sträuli, Rehetobel, und Mitunterzeichnenden eingereichtes Postulat für erheblich erklärt, mit welchem der Regierungsrat beauftragt wurde, die Gemeindestrukturen von Appenzell Ausserrhoden zu analysieren. Das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (KPM) hatte im Auftrag des Regierungsrates in einer Studie «Gemeindestrukturen im Kanton Appenzell Ausserrhoden, Analyse und mögliche Handlungsoptionen» aus dem Jahr 2012 die Situation der Ausserrhoder Gemeinden analysiert. Eine der vorgeschlagenen Handlungsoptionen befasste sich mit der angesprochenen Thematik. In der Studie wurde dazu ausgeführt: *«Um eine Änderung des Gemeindebestandes und damit Gemeindefusionen überhaupt zu ermöglichen, bedarf es bei jedem Gemeindezusammenschluss einer Verfassungsrevision und damit einer kantonalen Volksabstimmung. Die Schwelle für freiwillige Gemeindezusammenschlüsse wäre tiefer, wenn die Gemeindennamen aus Art. 2 der Kantonsverfassung gestrichen würden und der Kantonsrat in der Verfassung ermächtigt würde, die Liste der Gemeinden durch Verordnung festzusetzen. Die politische Kontrolle über den Bestand der Gemeinden ginge auf diese Weise dem Kanton nicht verloren»* (Handlungsoption 3, Variante 1, S. 112; siehe auch Handlungsoption 3, Variante 2, S. 118).

c) Der Regierungsrat hatte die von den Gutachtern der Studie zur Diskussion gestellten Handlungsoptionen geprüft. In seinem Bericht und Antrag vom 12. Februar 2013 an den Kantonsrat zum damaligen Postulat betreffend Analysierung der heutigen Gemeindestruktur von Appenzell Ausserrhoden (Signatur 1700.271) hatte der Regierungsrat unter Ziff. 3.2 ausgeführt: *«Um den Weg für mögliche freiwillige Strukturänderungen bis hin zu Gemeindezusammenschlüssen zu ebnen, sollen die Kantonsverfassung und Gesetze auf einen allfälligen Revisionsbedarf hin geprüft werden. Dazu gehört mit Blick auf mögliche Gemeindezusammenschlüsse der erwähnte Art. 2 der Kantonsverfassung. Dasselbe gilt möglicherweise für andere Verfassungs- und Gesetzesartikel. Der Regierungsrat wird einen entsprechenden Prüfungsauftrag erteilen.»* Der Kantonsrat hatte am 18. März 2013 vom Bericht des KPM Kenntnis genommen und das genannte Postulat abgeschrieben.

d) Der Regierungsrat setzte in der Folge eine breit abgestützte Kommission «Optimierung Gemeindestrukturen» ein, die paritätisch unter Einbezug von Kantons- und Gemeindevertretungen zusammengesetzt und von



externen Fachexperten begleitet wurde. Diese Kommission sprach in ihrem Schlussbericht vom 11. Juni 2014 u.a. folgende Empfehlung aus (Bericht Ziff. 11 Empfehlung II): *«Die Kantonsverfassung soll eine ergänzende Bestimmung erhalten, in der explizit zum Ausdruck gebracht wird, dass Gemeindefusionen möglich sind. Sie soll ausserdem die Grundlage für die kantonale Unterstützung schaffen. Art. 2 der Kantonsverfassung ist beizubehalten».*

Zur Begründung wurde dargelegt (siehe Bericht Ziff. 9.2.1): *«Die Kommission lehnt die Aufhebung von Art. 2 KV mehrheitlich ab. Sie schlägt stattdessen vor, dass die Verfassung durch eine Bestimmung ergänzt wird, die explizit zum Ausdruck bringt, dass Gemeindefusionen möglich sind und die Grundlage für die finanzielle Unterstützung durch den Kanton schafft. Die Kommission hat sich eingehend und ausführlich mit dieser Frage befasst. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Gemeinden für die Struktur des Kantons von zentraler Bedeutung sind und ein Zusammenschluss von beispielsweise nur zwei Gemeinden auf das Gefüge der restlichen achtzehn Gemeinden entscheidende Auswirkungen hat. Im Finanzausgleich gäbe es Verschiebungen, wenn etwa Teufen und Speicher fusionieren würden. Das Kräfteverhältnis ist in Appenzell Ausserrhoden gerade auch durch die Grösse von Herisau anders als in anderen Kantonen. Die Aufhebung der Namen und Bestandesgarantie durch die obligatorische Volksabstimmung birgt ausserdem die Gefahr, dass die Diskussionen unnötig emotional werden und eine allfällige Ablehnung der Aufhebung von Art. 2 KV, der eine Bestandesgarantie für die Gemeinden darstellt, als generelles Nein für Gemeindefusionen gedeutet werden könnte. Die Kommission hat diesen Beschluss im Wissen darum gefasst, dass geregelt werden könnte, Fusionen seien stets vom Kantonsrat zu genehmigen. Selbst wenn die Gemeindefusionen neu statt in der Verfassung auf Gesetzesstufe genannt würden, unterstände eine entsprechende Änderung dem fakultativen Referendum. Die betroffenen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger fusionswilliger Gemeinden müssen einer Fusion ohnehin zustimmen. Es stellt sich deshalb die Frage, ob die Gemeindeautonomie nicht zu stark eingeschränkt wird, wenn eine solche Fusion stets durch eine obligatorische kantonale Volksabstimmung abgesegnet werden muss. Aus den oben erwähnten Gründen empfiehlt die Kommission jedoch trotzdem, von einer Aufhebung von Art. 2 KV abzusehen.».*

e) Der Regierungsrat beauftragte im Anschluss eine Projektgruppe unter Leitung des damaligen Departements Inneres und Kultur, die Empfehlungen der Kommission bis im Mai 2015 auf Verfassungs- und Gesetzesebene umzusetzen. Die weiteren Projektarbeiten haben sich in der Folge wegen zusätzlicher Abklärungen verzögert. Aufgrund des Handlungsbedarfs in verschiedenen Bereichen sprach sich der Regierungsrat am 17. Dezember 2015 für eine Totalrevision der Kantonsverfassung aus. Im Rahmen dieser Arbeiten sollen auch die Gemeindestrukturen überprüft werden.

2.2.3 Beurteilung

Eine Streichung der Namen der Gemeinden aus Art. 2 KV wäre zwar rechtlich zulässig und bundesrechtskonform, wie das Beispiel aus dem Kanton Uri zeigt (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 12. November 2014 zur Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Bern, Uri, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden, Tessin, Waadt und Jura, BBl 2014 9091, insbesondere 9097 f.).

Die Kantonsverfassung hat die Aufgabe, die Grundordnung von Kanton und Gemeinden festzulegen. Aus dieser Sicht erweist es sich als unzureichend, die Namen der Gemeinden aus der Verfassung zu streichen, ohne gleichzeitig zu bestimmen, in welcher Weise der Bestand der Gemeinden künftig festgeschrieben wird. Die Initiative lässt offen, wer für die Regelung des Bestandes der Gemeinden zuständig sein soll. In verschiedenen



anderen Kantonsverfassungen wird in der Verfassung festgehalten, dass das Gesetz die Anzahl der Gemeinden und ihre Namen bestimmt (Neuenburg, Schwyz, St. Gallen, Wallis).

Eine Streichung der Namen der Gemeinden aus der Verfassung würde zumindest formell eine staatspolitische Abwertung gegenüber dem jetzigen Zustand bedeuten. Würden die Gemeinden nur noch auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe aufgezählt, hätten die Stimmberechtigten bei einer Bestandesänderung nicht mehr obligatorisch das letzte Wort, sondern nur noch beim Ergreifen und Zustandekommen des fakultativen Referendums (Gesetz) bzw. gar nicht mehr (Verordnung). Das brächte zwar einerseits die von der Initiative angestrebte formale Verfahrenserleichterung, würde aber andererseits materiell einer Schwächung der Stellung der einzelnen Gemeinden bedeuten.

Die laufende Totalrevision der Kantonsverfassung eröffnet die Möglichkeit, auch diese Frage nochmals eingehend und in umfassender Weise zu prüfen. Bei einer Annahme der Initiative würde ein isolierter Vorentscheid gefällt, bei dem allenfalls weitere nötige und mit den Gemeinden zusammenhängende verfassungsrechtliche Anpassungen unberücksichtigt blieben. Der Regierungsrat lehnt eine isolierte Streichung von Art. 2 KV daher ab.

2.3 Neuer Art. 103^{bis} KV

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.

Eine vergleichbare Regelung, wie sie mit der Initiative mit einem neuen Art. 103^{bis} KV vorgeschlagen wird, war bereits Gegenstand der Beratung in der vorgenannten Kommission «Optimierung Gemeindestrukturen». Die Kommission sprach eine Empfehlung aus, dass eine verfassungsrechtliche Grundlage für die finanzielle Unterstützung des Kantons bei Vereinigungs- und anderen Strukturoptimierungsprojekten geschaffen werden solle (Bericht Ziff. 11 Empfehlung II, vgl. dazu die Erläuterung im Bericht unter Ziff. 10.1). Die folgenden Arbeiten machten allerdings deutlich, dass weitere Verfassungsbereiche in die Prüfung miteinzubeziehen sind, so insbesondere Art. 104 KV zum Finanzausgleich. Wenn nun die Initiative lediglich ein einzelnes Element herausnimmt, greift sie einerseits der kommenden Verfassungsrevision vor und isoliert andererseits ein Element, das im Rahmen der Revisionsarbeiten im Zusammenhang mit weiteren allenfalls notwendigen Anpassungen geprüft werden kann und soll.

2.4 Neuer Art. 115^{bis} KV

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

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

a) Die mit der Initiative vorgeschlagene Regelung von Art. 115^{bis} KV ist unzweckmässig. Sie führt dazu, dass Veränderungen im Bestand der Gemeinden ausgeschlossen sind bis zum Inkrafttreten eines Gesetzes, das Unterstützungs- und Förderungsmassnahmen des Kantons gegenüber Gemeinden regelt. Zwischen diesen beiden Sachbereichen besteht jedoch kein Zusammenhang. Im schlimmsten Fall können Veränderungen im Bestand der Gemeinden auf unbestimmte Zeit blockiert werden, wenn ein solches Gesetz nicht zustande



kommt. Als anschauliches Beispiel ist die Volksabstimmung im Kanton Uri vom 22. September 2013 zu erwähnen: Die Stimmberechtigten stimmten damals einer Verfassungsänderung und Streichung der Gemeindennamen zu, sie lehnten indessen den Erlass eines Gesetzes über Gemeindefusionen mit Fördermassnahmen des Kantons ab.

b) Die Initiative ignoriert, dass die Stimmberechtigten dem Kantonsrat den Auftrag zu einer Totalrevision der Kantonsverfassung erteilt haben. Ein Gesetz im Sinne der Initiative kann frühestens im Anschluss an die Totalrevision der Kantonsverfassung angegangen werden, da zunächst die Rahmenbedingungen auf Verfassungsebene abzuwarten sind. Ein praktischer Nutzen einer vorgezogenen Teilrevision ist nicht ersichtlich. Es sind aktuell keine Fusionspläne von Gemeinden bekannt. Unter dem geltenden Recht dagegen sind Gemeindefusionen grundsätzlich jederzeit durch eine Revision von Art. 2 KV möglich.

3. Abschliessende Beurteilung des Regierungsrates

Der Regierungsrat anerkennt und schätzt das Engagement des Initiativkomitees für die Zukunft des Kantons. Allerdings ist die Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» inhaltlich beschränkt, unzweckmässig, widersprüchlich und fixiert bis auf weiteres den Status quo.

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. Die meisten Kantonsverfassungen enthalten dazu ausdrückliche Bestimmungen und gewährleisten damit obligatorisch eine Mitwirkung der Stimmberechtigten. Die Initiative verzichtet auf einen entsprechenden Vorschlag und nimmt damit eine Abwertung der Stellung der Gemeinden in Kauf. Das ist vor dem Hintergrund der historisch und politisch bedeutenden Stellung der Gemeinden in Appenzell Ausserrhoden für den Regierungsrat nicht hinnehmbar.

Die Initiative 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.

4. Verzicht auf Gegenvorschlag

Eine Verbesserung mit Blick auf die Gemeindestrukturen sollte nicht mit einer isolierten Vorlage angegangen werden, die lediglich Einzelfragen in unzulänglicher und widersprüchlicher Weise aufnimmt, sondern im Rahmen der ohnehin laufenden Totalrevision der Kantonsverfassung umfassend geprüft werden. Die Stimmberechtigten haben anlässlich der Volksabstimmung vom 4. März 2018 den Auftrag zu einer Totalrevision der Verfassung erteilt. Der Regierungsrat erachtet daher auch einen Gegenvorschlag zur Initiative als nicht sinnvoll.

Aus den dargelegten Gründen beantragt der Regierungsrat, die kantonale Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» ohne Gegenvorschlag abzulehnen.



5. Weiteres Vorgehen

Die Sach- und Terminplanung sieht die Behandlung der Volksinitiative durch den Kantonsrat in der ersten Jahreshälfte 2019 vor (1. Lesung im Februar 2019, 2. Lesung im Juni 2019). Die Volksabstimmung ist für den Herbst 2019 geplant. Damit bestünde noch vor Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens über die totalrevidierte Kantonsverfassung Klarheit über die Haltung der Stimmberechtigten zur Volksinitiative.

D. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. die Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» für gültig zu erklären;
2. die Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» abzulehnen;
3. den Stimmberechtigten zu empfehlen, die Volksinitiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Paul Signer

sign. Roger Nobs

Paul Signer, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilage 1

Initiativtext

Kantonale Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden»

Schaffen der notwendigen Handlungsfreiheit für zeitgemässe Gemeindestrukturen im Kanton Appenzell Ausserrhoden

Die Unterzeichnenden sind Stimmberechtigte der Gemeinde Sie stellen gestützt auf Art. 51 der Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. und Art. 49 ff. des Gesetzes über die politischen Rechte in Form einer ausgearbeiteten Vorlage folgendes Begehren:

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.

Das **Initiativkomitee** besteht aus folgenden Mitgliedern: Roger Sträuli, Sonnenbergstrasse 17, 9038 Rehetobel; Markus Bänziger, Spiessenrüti 514, 9053 Teufen; Markus Brönnimann, Bachstrasse 37, 9100 Herisau; Annette Joos, Höhenweg 23, 9100 Herisau; Max Nadig, Hintere Oberdorfstrasse 15, 9100 Herisau; Walter Nef, Schönau 685, 9107 Umäsch; Herbert von Burg, Hauptstrasse 61, 9052 Niederteufen; Stephan Wüthrich, Hinterbühle 981, 9427 Wolfhalden; Andreas Zuberbühler, Schulstrasse 7, 9038 Rehetobel

Auf dieser Liste können nur Stimmberechtigte unterzeichnen, die in der oben genannten politischen Gemeinde wohnhaft sind. Wer das Begehren unterstützt, unterzeichnet es handschriftlich.

| Name, Vorname | Geb. Jahr | Adresse | Unterschrift | Kontrolle (leer lassen) |
|---------------|-----------|---------|--------------|-------------------------|
| 1. | | | | |
| 2. | | | | |
| 3. | | | | |
| 4. | | | | |
| 5. | | | | |
| 6. | | | | |
| 7. | | | | |
| 8. | | | | |
| 9. | | | | |
| 10. | | | | |

Wer das Ergebnis der Unterschriftensammlung für eine Volksinitiative fälscht, macht sich nach Art. 282 StGB strafbar.

Die Initiative kann zurückgezogen werden. Der Rückzug ist vorbehaltlos und er ist gültig, wenn er von der Mehrheit der Mitglieder des Initiativkomitees beschlossen wurde. Sämtliche Mitglieder des Initiativkomitees sind rückzugsberechtigt.

Bitte den/die unterschriebenen Unterschriftenbogen bis **Samstag, 31. März 2018** zurück an: Roger Sträuli, Sonnenbergstrasse 17, 9038 Rehetobel.

Die unterzeichnete Amtsperson bescheinigt hiermit, dass die Unterzeichnerinnen bzw. Unterzeichner der Volksinitiative in Wohnsitz haben und zum Gebrauch des kantonalen Initiativrechts befugt sind.

....., den

.....
Unterschrift und amtliche Eigenschaft



Büro des Kantonsrates, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 7. Januar 2019 / aje

0100.52

Leitung Parlamentsdienst; Wahl

Bericht und Antrag des Büros des Kantonsrates vom 7. Januar 2019

Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Laut Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. (KV; bGS 111.1) verfügt der Kantonsrat über einen Parlamentsdienst, der vom Kantonsrat gewählt wird (Art. 78 Abs. 2 i.V.m. Art. 73 Abs. 1 lit. d KV). Nach der geltenden Geschäftsordnung des Kantonsrates (GO KR; bGS 141.2) leitet die Ratschreiberin oder der Ratschreiber den Parlamentsdienst (Art. 2 Abs. 1 GO KR).

Der Kantonsrat hat am 24. September 2018 das neue Kantonsratsgesetz (KRG) in zweiter Lesung verabschiedet. Gleichentags stimmte er auch der totalrevidierten Geschäftsordnung des Kantonsrates (nGO KR) zu. Gegen das Gesetz wurde das Referendum nicht ergriffen, weshalb der Regierungsrat am 11. Dezember 2018 feststellen konnte, dass die Referendumsfrist unbenutzt abgelaufen ist. Kantonsratsgesetz und Geschäftsordnung treten zu Beginn der neuen Amtsdauer am 1. Juni 2019 in Kraft (vgl. jeweils Ziff. IV der Beschlüsse des Kantonsrates vom 24. September 2018).

Das Kantonsratsgesetz führt die Aufgaben des Parlamentsdienstes näher aus und regelt die Wahl der Leiterin oder des Leiters (Art. 20 und Art. 22 KRG). Die neue Geschäftsordnung nimmt von der geltenden Personalunion von Ratschreiberin/Ratschreiber und Leiterin/Leiter Parlamentsdienst Abstand. Der Parlamentsdienst wird neu als Dienst der Kantonskanzlei (Stufe Amt) explizit bezeichnet. Er ist administrativ der Ratschreiberin/dem Ratschreiber unterstellt, welche/welcher nach wie vor die Gesamtverantwortung für die Kantonskanzlei als allgemeine Stabsstelle des Kantonsrates trägt (Art. 93 Abs. 3 KV i.V.m. Art. 19 KRG und Art. 15 nGO KR). Der Parlamentsdienst nimmt aber direkt Weisungen der Organe des Kantonsrates entgegen.



Aufgrund dieser neuen gesetzlichen Ausgangslage ist die Personalunion zwischen Leitung Kantonskanzlei und Leitung Parlamentsdienst per 1. Juni 2019 aufzuheben.

Nach Art. 73 Abs. 1 lit. d KV wählt der Kantonsrat die Leiterin oder den Leiter Parlamentsdienst. Art. 22 KRG sieht vor, dass das Büro des Kantonsrates den Wahlantrag stellt. Das Büro des Kantonsrates und die Ratschreiberin/der Ratschreiber haben diesen Wahlantrag in gegenseitigem Einvernehmen zu erarbeiten (Art. 16 Abs. 3 nGO KR).

Die Aufgaben des künftigen Parlamentsdienstes ergeben sich im Wesentlichen aus Art. 16 Abs. 2 nGO KR.

Bei der Erarbeitung der neuen gesetzlichen Grundlagen gingen Expertenkommission und parlamentarische Kommission davon aus, dass der neue Parlamentsdienst möglichst bereits per 1. Juni 2019 operativ ist. Regierungsrat und Kantonsrat bestätigten diese Haltung mit dem Entwurf und der Verabschiedung des Voranschlags 2019, der zusätzliche Mittel für den Parlamentsdienst – insbesondere auch für dessen neue Leitung – ab Mai 2019 vorsieht.

Aufgrund dieser Überlegungen strebte das Büro des Kantonsrates im Rahmen seiner Umsetzungsplanung zur neuen Kantonsratsgesetzgebung an, die Wahl der neuen Leitung Parlamentsdienst im Februar vorzunehmen. So besteht unter Berücksichtigung der Kündigungsfristen die Möglichkeit, dass die neue Leitung im Juni 2019 ihr Amt antreten kann.

B. Auswahlverfahren

Das Büro wendete die neuen Bestimmungen zur Wahlvorbereitung der Leitung Parlamentsdienst an, im Wissen darum, dass diese Bestimmungen noch nicht in Kraft sind. Es setzte im September eine Arbeitsgruppe zur Vorbereitung eines Wahlvorschlages ein, bestehend aus dem Kantonsratspräsidenten, der 1. Vizepräsidentin des Kantonsrates, dem Ratschreiber, dem Leiter Kanzleidienste und Susanne Lutz als Vertreterin des Personalamtes. Gleichzeitig verabschiedete es die Stellenausschreibung, welche dann Anfang Oktober 2018 in diversen Medien geschaltet wurde. Grundlage für die Stellenausschreibung bildete ein SOLL-Modell für die Aufgabenverteilung innerhalb des Parlamentsdienstes. Auf dieser Basis wurde auch der beiliegende Stellenbeschrieb erarbeitet, der als Grundlage für die Gespräche mit den Kandidatinnen und Kandidaten diente.

Auf die Ausschreibung gingen insgesamt 23 Bewerbungen ein, die am 26. Oktober 2018 von der Arbeitsgruppe geprüft wurden. Nach einer ersten Selektion wurden zwei Bewerberinnen und drei Bewerber zu einem ersten Gespräch eingeladen. Die erste Gesprächsrunde fand am 21. und 22. November 2018 statt. Nach einer nochmaligen Evaluation der Kandidaturen aufgrund der Dossiers und der Gespräche entschied sich die Arbeitsgruppe, zwei Personen zu einem zweiten Gespräch einzuladen. Die zweite Gesprächsrunde fand am 5. Dezember 2018 statt.

Nach eingehender Diskussion auf der Grundlage der Bewerbungsdossiers und der beiden Gespräche entschied sich die Arbeitsgruppe einstimmig, dem Büro des Kantonsrates eine Kandidatin zur Wahl zu empfehlen.

Das Büro des Kantonsrates folgte am 7. Januar 2019 der Empfehlung der Arbeitsgruppe und beantragt Ihnen nun einstimmig, Dr. Sabrina Baumgartner als Leiterin Parlamentsdienst zu wählen. Frau Dr. Baumgartner ver-



fügt über eine langjährige einschlägige Praxiserfahrung in einem grossen kommunalen Parlament, das seit Jahren mit ständigen Kommissionen arbeitet. Sie hat ausserdem beim Bundesamt für Statistik Verwaltungserfahrung gesammelt und dabei unter anderem an der Entwicklung eines Monitorings zur Steuerung des Legislaturprogramms des Bundes mitgewirkt. Als stellvertretende Leiterin der Parlamentsdienste des Gemeinderates Zürich übt sie bereits heute eine Führungsfunktion mit Verantwortung in der Personalführung aus.

Dr. Sabrina Baumgartner überzeugte sowohl durch ihren Erfahrungshintergrund als auch durch ihre authentische, differenzierte und reflektierte Art. Mit ihrer starken Team- und Dienstleistungsorientierung bringt sie beste Voraussetzungen mit, um den neuen Parlamentsdienst an der Schnittstelle zwischen Verwaltung, Parlament und Regierung zu etablieren und weiterzuentwickeln.

C. Persönliche Angaben

Dr. Sabrina Baumgartner ist am 10. April 1980 geboren, verheiratet und wohnt in Thalwil. Nach Abschluss der Eidgenössischen Matura am Neusprachlichen Gymnasium in Wettingen erwarb sie 2005 ein zweisprachiges Lizentiat in Gesellschaftswissenschaften an der Universität Fribourg (lic. rer. soc.). 2009 promovierte sie an der Universität Zürich mit einer Dissertation zur Regierungskommunikation der Schweizer Kantone.

Vor ihrer Tätigkeit bei den Parlamentsdiensten des Gemeinderates Zürich sammelte Frau Dr. Baumgartner breite Erfahrungen als wissenschaftliche Assistentin am Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung, als wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Bundesamt für Statistik sowie als Dozentin an der Fachhochschule St. Gallen und an der Universität Zürich.

D. Stellenantritt

Dr. Sabrina Baumgartner wird in einem 80 %-Pensum arbeiten und ihre Stelle voraussichtlich am 1. Juni 2019 antreten.

E. Finanzielles

Die Gehaltseinstufung von Frau Dr. Baumgartner liegt im Rahmen der in den Materialien zur neuen Kantonsratsgesetzgebung genannten und im Voranschlag 2019 eingestellten finanziellen Mittel.



F. Antrag

Das Büro des Kantonsrates beantragt Ihnen, Dr. Sabrina Baumgartner, Thalwil, als Leiterin Parlamentsdienst zu wählen.

Im Namen des Büros des Kantonsrates

sign. Beat Landolt

sign. Roger Nobs

Beat Landolt, Kantonsratspräsident

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen (*Versand nur an MdKR; keine Veröffentlichung online*)

Beilage 1 Stellenbeschrieb Leiter/-in Parlamentsdienst

Beilage 2 Bewerbungsschreiben und Lebenslauf Baumgartner Sabrina